

Novos retos na mobilidade xeográfica dos empregados públicos

Nuevos retos en la movilidad
geográfica de los empleados públicos

New challenges in the geographical
mobility of the public employees

49
Regap

M.^a JOSÉ FEIJÓO REY

Profesora titular de Dereito do Traballo e da Seguridade Social
da Universidade Autónoma de Barcelona (España)
mariajose.feijoo@uab.cat

Recibido: 15/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Resumo: *O persoal ao servizo das administracións públicas, maioritariamente funcionario público ou contratado laboral, configura un modelo de emprego público dual. Os réximes xurídicos de ambos os dous colectivos, logo de experimentar un proceso de osmose, non han chegado a ser idénticos.*

Este artigo estuda as posibilidades de implementar a mobilidade xeográfica en senllos colectivos, preferentemente no marco dun plan de ordenación de recursos humanos o cal potencia a planificación da xestión dos empregados públicos, mediante procesos de redistribución/reasignación de efectivos. A necesidade de acudir á mobilidade xeográfica, intensificouse durante a crise económica, ademais, no reto da optimización da xestión dos empregados públicos, devén unha idónea alternativa á inicial extinción contractual.

Palabras clave: *emprego público, funcionarios públicos, contrato de traballo, mobilidade xeográfica, crise económica, retos, planificación.*

Resumen: *El personal al servicio de las administraciones públicas, mayoritariamente funcionario público o contratado laboral, configura un modelo de empleo público dual. Los regímenes jurídicos de ambos colectivos, aun habiendo experimentado un proceso de ósmosis, no han llegado a ser idénticos.*

Este artículo estudia las posibilidades de implementar la movilidad geográfica en sendos colectivos, preferentemente en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos el cual potencia la planificación de la gestión de los empleados públicos, mediante procesos de redistribución/reasignación de efectivos. La necesidad de acudir a la movilidad geográfica, se ha intensificado durante la crisis económica, además, en el reto de la optimización de la gestión de los empleados públicos, deviene una idónea alternativa a la inicial extinción contractual.

Palabras clave: *empleo público, funcionarios públicos, contrato de trabajo, movilidad geográfica, redistribución de efectivos, crisis económica, retos, planificación.*

Abstract: *The personnel ascribed to the Public Administration, mainly civil servants or contract staff, constitutes a dual public employment model. Despite having experienced a process of osmosis, the legal regime of both groups is not identical so far.*

This article studies the possibility of implementing the geographic mobility in both groups, preferably in a human resources management framework, which strengthens the planning of the management of public employees, by a redistribution/relocation process.

The need for geographical mobility has increased during the economic crisis. Besides, in the challenge of the optimization of the management of public employees, it has become an ideal alternative to the initial contractual termination.

Key words: *civil service, public employees, employment contract, geographical mobility, economic crisis, challenges, planning.*

Índice: *1. Introducción. 2. Funcionarios públicos ou contratados laborais, en que postos e baixo que directrices ou criterios? 3. Estatuto básico do empregado público e mobilidade xeográfica: escenario actual e potenciais perspectivas. 4. Emprego público e mobilidade xeográfica nas coordenadas de crise económica: elemento engadido ou inmunidade fronte á mesma? 5. Reflexións finais. 6. Bibliografía.*

1 Introducción

O persoal ao servizo das administracións públicas (Estado, comunidades autónomas, local e institucional) vincúlase ás mesmas a través de diferentes formas xurídicas, pero destacan, pola súa importancia cuantitativa, os funcionarios públicos —mediante nomeamento— e os contratados laborais —cuxa vinculación se materializa a través dun contrato de traballo—, aínda que, a súa importancia en porcentaxes é certamente diferente, dependendo da Administración pública que se tome como parámetro para a medición.

O modelo de emprego público integrado por funcionarios públicos e contratados laborais é, pois, de caracterización “dual”, e ademais, ao longo do tempo foi experimentando un paulatino proceso de “osmose”¹, “cruzado de achegamento”² ou “interpenetración” entre ambos os dous réximes³, en concreto, de institucións xurídicas máis “apetecibles” dun réxime xurídico cara ao outro, ou das “menos apetecibles”, segundo fosen épocas de bonanza ou de contención, respectivamente. Non obstante, malia iso, non se acadou a identidade de réximes, sobre todo, en relación á mobilidade xeográfica que segue a ser moito máis factible a súa implementación no réxime xurídico do contratado laboral que no do funcionario público.

E, desde logo, non é unha formulación a ignorar que cando a Administración pública actúa en calidade de empregadora, mediante as diversas relacións xurídicas de carácter profesional que se establecen, faino cun complemento adicional que non é menor, está actuando como modelo para o empresario privado a modo de comportamento exemplarizante⁴. A Administración pública moderna en calquera estado xestiona un importante volume de persoal que presta servizos de carácter profesional para cumprir os múltiples fins aos que atende, xunto a este dato cuantitativo, adquire aínda maior relevancia a diversidade de réximes xurídicos

1 ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La nueva configuración legal de la relación de empleo público: funcionarios y contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1986, p. 6.

2 SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, MAP, Madrid, 1989, p. 17.

3 SAINT-JOURS, Y., *Manuel de Droit du travail dans le secteur public*, LGDJ, París, 1986, p. 7.

4 FREDMAN, S. e MORRIS G.S., *The State as Employer. Labour Law in the Public Services*, Mansell, Londres, 1989, pp. 10-11.

que se aplican ao persoal que traballa para a Administración pública segundo o seu tipo de vinculación xurídica⁵.

Este escenario complexo, cuantitativa e cualitativamente, dos empregados públicos, deriva e desenvólvese no marco do estado SOCIAL, xa que é coa chegada do mesmo, cando se colocou ao servizo público desde unha perspectiva máis ampla, no lugar central. É no estado social, o tempo da “expansión” das actividades estatais na sociedade e aparecen, por iso, baixo a reitoría do Estado, os servizos de educación, sanidade, transportes, entre outros tantos⁶.

2 Funcionarios públicos ou contratados laborais, en que postos e baixo que directrices ou criterios?

Nos distintos textos legais que acometeron a regulación da relación de carácter profesional para a prestación de servizos a unha Administración pública, o criterio que marca a posibilidade ou non de optar por unha forma de vinculación xurídica (funcionarial) ou outra (contractual laboral), son os seguintes:

A.- Decreto 315/1964, do 7 de febreiro, polo que se aproba a Lei articulada de funcionarios civís do Estado, BOE do 15 de febreiro, a partir de agora, LFCE-1964: amosou indiferenza por unha ou outra forma de vinculación (...) aínda que, iso si, especificáronse cales poden ser as funcións a desenvolver polos contratados laborais. Non obstante, é indiscutible que se sitúa aquí, adquirindo carta de natureza⁷ a orixe da dualidade de réximes aínda que para que se reflita na práctica terase que agardar aos anos setenta⁸.

B.- Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública, BOE do 3 de agosto, desde agora, LMRFP-1984. Unha primeira redacción opta por unha absoluta apertura á laboralización que freou sen dubitación ningunha a Sentenza 99/1987 do Tribunal Constitucional. Esta sentenza deu lugar á primeira reforma desta lei, decantándose, sen dúbida, pola opción funcionarial. Repárese na redacción do artigo 15.c, cando establece: *“con carácter xeral, os postos de traballo da Administración do Estado e dos seus organismos autónomos, así como os das entidades xestoras e servizos comúns da Seguridade Social, serán desempeñados por funcionarios públicos”*.

Este artigo, constitúe, pois, a regra xeral en relación á forma de vinculación xurídica das Administracións públicas, da que se exceptúan de forma expresa:

- *“os postos de natureza non permanente e aqueles cuxas actividades se dirixan a satisfacer necesidades de carácter periódico e discontinuo;*
- *ou ben de escasa cualificación, ou, xusto o contrario, postos correspondentes a áreas de actividades que requiran coñecementos técnicos especializados cando non existan*

5 GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 51-52.

6 RODRÍGUEZ ARANA, J., “O Dereito fundamental á boa administración na Constitución española e na Unión Europea”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 40, xullo-décembro 2010, p. 247.

7 IZQUIERDO HERNÁNDEZ, F.J. e MOLINA GARCÍA, M., *La laboralización de los funcionarios públicos*, Colección Laboral, n. 34, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 14.

8 GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 34-36.

corpos ou escalas de funcionarios cuxos membros teñan a preparación específica necesaria para o seu desempeño,

- *e os postos de traballo no estranxeiro con funcións administrativas de trámite e colaboración e auxiliares que comporten manexo de máquinas, arquivo e similares”.*

C.- Posteriormente, no ano 2003, a **Lei 62/2003, do 30 de decembro de medidas fiscais, administrativas e da orde social, BOE do 31 de decembro, no seu artigo 50**, indica postos que poden ser desempeñados por persoal laboral, adicionando un novo guión ao mencionado artigo 15.1c), o cal indica literalmente: *“Os postos con funcións auxiliares de carácter instrumental e apoio administrativo”*. Iso reduce a contundencia da restrición da LMRFP-1984, cando só alude a postos de baixa cualificación e, autenticamente, de distintas funcións moi básicas.

A contratación laboral, o que si destaca é a súa utilización polas administracións públicas, pero, **predominantemente de carácter temporal**, ocasionándose diversidade de problemáticas de carácter xurídico, que supuxeron multiplicidade de procesos xudiciais e xurisprudencia pendular para solucionar a conflitividade, non obstante, punto alleo á temática obxecto deste artigo.

O interese pola forma de vinculación mediante contrato de traballo, apóiase na filosofía que subxace, isto é, a procura dunha maior flexibilidade en detrimento do réxime administrativo, sempre máis remiso a calquera cambio, xa que se sustenta na “inamobilidade”, nada acorde coa realidade de atender as necesidades derivadas dunha sociedade cada vez máis demandante dunha prestación de servizos de modo dinámico, así como eficaz e eficiente.

Nesta liña de acudir ao persoal laboral, algunhas entidades independentes como a Comisión Nacional do Mercado de Valores, a Comisión Nacional da Enerxía, a Comisión do Mercado das Telecomunicacións..., atribúen ao seu persoal, vinculación contractual laboral, tamén ao técnico e superior, aínda asignándolles funcións tipicamente administrativas, isto é, regulación pública, inspección, control ou sanción.

D.- A Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, BOE do 13 de abril, de agora en diante, EBEP, supón a entrada en vigor, en 2007, do Estatuto básico do empregado público. Este, ve a luz como un texto **serodio** en implementar un mandato constitucional do ano 1978, que, ademais, aborda ese mandato constitucional **por defecto**, xa que se elabora un estatuto “básico”, cando se indicaba que tiña que ser un estatuto (non básico) dos funcionarios públicos, e, á súa vez, tamén se caracteriza **por exceso**, pois, engloba aos “empregados públicos”, isto é, funcionarios públicos e contratados laborais, fronte ao que era unívoco redactado constitucional: “funcionarios públicos”.

O EBEP, enfróntase ao tema funcionario público e contratado laboral, adoptando unha postura máis flexible que a establecida na LMRFP-1984, ao limitarse a enunciar aos contratados laborais como posibles empregados públicos sometidos á lexislación laboral cos matices que incorpora, e sen derogar, as restricións funcionais que establece a referida norma anterior. Iso si, reserva ao funcionario as tarefas de xestións directa do interese público en sentido estrito, en liña paralela ao criterio europeo, cando valorou a eventual reserva de postos ao persoal funcional coa liberdade de circulación.

O xogo dos artigos 9.2 e 11.2 do EBEP, pon de manifesto o tema limitativo referenciado, pero á espera da lexislación de desenvolvemento (“*nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza*”) polo tanto, no tempo que medie ata existir esta lexislación de desenvolvemento segue vixente o criterio establecido no artigo 15 da LMRFP-1984.

Os empregados públicos alcanzan aproximadamente a cifra de 2.500.000 de persoas, e sobre eles impacta a crise económica coa dobre esixencia europea, por unha banda, de redución de gasto público e, pola outra, saneamento das contas públicas españolas, que desde o inicio apuntaban cun ton bastante culpabilizador a un destinatario directo: os empregados públicos, en relación á situación económica do momento.

3 Estatuto básico do empregado público e mobilidade xeográfica: escenario actual e potenciais perspectivas

O colectivo funcional destaca polas súas “*peculiaridades*”, xa adxectivadas como tales, inicialmente, no propio texto constitucional e, agora, faíno o EBEP con idéntica terminoloxía. É de interese preguntarse como se acomete a regulación dos mesmos desde a referida adxectivación. Tradicionalmente, a normativa aborda ao colectivo funcional mediante contidos de carácter moi ríxido carentes de flexibilidade algunha, e neste tema o EBEP fai certamente pouco, moi pouco, pois de entrada mantén na listaxe dos “Dereitos individuais dos empregados públicos” que ten como destinatarios ambos os dous colectivos funcional e contractual, o de “*inamobilidade na condición de funcionario de carreira*”, só para os funcionarios de carreira, aínda que, certamente, pódese identificar máis co concepto de estabilidade no emprego, que coa inamobilidade absoluta que, ademais, supón o dereito ao posto de traballo en determinado lugar⁹.

Se, ademais, avanzamos e preguntámonos que fai o EBEP en relación á “necesidade de ordenación do persoal”, mesmo, máis aínda, nunha liña de futuro sería mellor preguntarse máis que por unha necesidade de ordenación, aproximarse ao eventual contido dunha “necesidade de planificación”.

Esta liña xa foi iniciada pola **Lei 22/1993, do 29 de decembro, de medidas fiscais de reforma da función pública e do desemprego, BOE do 31 de decembro**, que reforma a LMRFP-1984, e implementouno a través da introdución dos denominados “plans de emprego”, o cal significou ser o paradigma da importación de instrumentos desde o marco do emprego privado ao emprego público, ao configurarse como o instrumento básico da planificación global da Administración pública e, en consecuencia, sitúase nos plans de emprego a orixe de potenciais procesos de mobilidade de carácter administrativo e mesmo de sistemas de axuste de persoal a través de procesos de reasignación de efectivos¹⁰.

A resposta é que o EBEP só apunta a este tema de forma xenérica, e, ademais, cando o fai, opta por un modo “*soft*”, polo tanto, segue a facer pouco, pois o deixa no ámbito do potestativo (artigo 69, que será abordado máis adiante) e, en consecuencia, todo dependerá

9 GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., p. 309.

10 DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Lex Nova, Madrid, 2007, p. 186.

absolutamente da persoa responsable na Administración pública de que se trate. E, tamén destaca a mención de carácter expreso que contén o EBEP ao respecto, atópase no **artigo 1.3.f**, cunha alusión á *"eficacia na planificación e xestións dos recursos humanos"*. Este punto está pendente, en gran medida, do desenvolvemento autonómico.

Como se adiantou, o EBEP sitúa o tema no **artigo 69 e ss**. Este artigo acomete, de forma significativa, a regulación da *"planificación"* dos recursos humanos públicos, aqueles humanos que teñen recursos profesionais e que os prestan para unha Administración pública.

O eixe vertebrador vén constituído polo denominado *"plan de ordenación de recursos humanos"*, cuxo desenvolvemento pormenorizado se atopa no artigo 69 do EBEP. Este artigo, por un lado, iguala no seu ámbito subxectivo, e non é un tema fútil, a ambos os dous colectivos (funcionarios públicos e contratados laborais) e, simultaneamente, enumera nunha lista de carácter aberto (literalmente indícase: *"que inclúe entre outras"*), polo tanto, é unha listaxe susceptible de ser ampliada con capacidade de adaptación ás necesidades que vaian xurdindo cando teñan por denominador común: incidir na necesidade dunha mellor xestión, máis flexible e, á súa vez, planificada dos humanos con recursos. E, para maior abastanza, é relevante poñer de manifesto que poderá ser elaborado no marco da negociación colectiva, propiciando un consenso entre as partes e un clima laboral máis pacífico, demandado nun momento como o actual que está afectado por múltiples limitacións e restricións de carácter económico.

En relación á materia que nos ocupa, a referida listaxe, entre as diversas medidas que contén, alude a "mobilidade": c) *"Medidas de mobilidade, entre as cales poderá figurar a suspensión de incorporacións de persoal externo a un determinado ámbito ou a convocatoria de concursos de provisión de postos limitados a persoal de ámbitos que se determinen"*.

Neste contexto, non é fútil o rol de dous instrumentos de xestións dos recursos humanos no emprego público, que son funcionais ao macroinstrumento *"plan de ordenación de recursos humanos"*, isto é, tanto os rexistros de persoal (RP) como as relacións de postos de traballo (RPT).

Os rexistros de persoal, implican unha toma de decisións en materia de persoal moito máis "informada" respecto da **"persoa"** empregado público, xa que, desde logo, en materia de mobilidade interadministrativa, permite coñecer o seu historial, as súas condicións, así como as situacións administrativas que gozou..., será, pois, tamén interesante que se establezan regras de funcionamento comúns para que a cooperación entre os distintos rexistros opere de forma eficaz.

Pola súa banda, as RPT constitúen o instrumento informativo do **"posto de traballo"**, ao ser obrigatorio que conteñan unha mínima información sobre a caracterización do posto de traballo, o cal se traduce nun maior grao de obxectivización na xestións de persoal no desenvolvemento dos procesos de mobilidade, sexa esta voluntaria ou forzosa, ao coñecerse publicamente as características esenciais do posto de traballo. As RPT caracterízanse¹¹ por ter "vixencia indefinida" sen prexuízo das modificacións que sexan necesarias; "racionalidade", pola necesidade de estudar/planificar decisións de cambios como pode ser unha mobilidade;

11 DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, Colección administrativa, n. 4, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 51-65.

“discrecionalidade” no ámbito da potestade organizatoria, de crear e cualificar os postos de traballo, sempre respectando os parámetros legais; “complitude”, porque as RPT deben ser completas, ao ter que conter todos os postos de cada unha das administracións; “concreción”, porque cada posto ten que figurar detallado nas RPT, pormenorizando as súas características; “suficiencia”, xa que a Administración debe contar cos medios necesarios para servir con obxectividade os intereses xerais e os postos de traballo son un medio imprescindible para logralo; “subxectividade”, vinculada á relación de servizos e ás circunstancias persoais dos funcionarios (nivel, situacións administrativas...); e, finalmente, “eficacia”, por mandato do artigo 103 da CE, esta nota vén ser un resumo das anteriores, pois sen unha axeitada RPT non haberá optimización dos humanos con recursos profesionais dispoñibles nun momento e lugar determinados.

Avancemos, e a pregunta sería: a que mobilidade se refire o texto do artigo 69.2.c do EBEP? A referencia a “mobilidade” de forma “xenérica”, permite incluír nesta medida, legalmente prevista, a distinta tipoloxía da mobilidade, cuxo destinatario sexa indistintamente calquera de ambos os dous tipos de persoal, tanto o vinculado con relación derivada dun nomeamento (funcionario público) como dunha contratación (contratado laboral).

Aínda que é certo que o groso da medida céntrase na mobilidade de carácter funcional, que permite facer fronte a necesidades de persoal, transitorias ou duradeiras, co persoal existente, nada impide que en materia de mobilidade xeográfica —traslado— con regulación de claridade meridiana no artigo 40 da LET, poidan articularse en sede funcional procesos de traslado, máis alá dos de orixe voluntaria.

Polo tanto, en relación á distinta tipoloxía de mobilidade posible, esta circunscríbese a catro eixes, tres funcionariais e outro para contratados laborais.

- En funcionarios públicos:

- A) Mobilidade voluntaria (artigo 81.1 do EBEP):** ante necesidades específicas en sectores prioritarios, sempre no marco dunha planificación.
- B) Mobilidade forzosa “xeral” (artigo 81.2 do EBEP):** por necesidades do servizo ou funcionais, respectando condicións laborais previas, dereito á correspondente indemnización, e no caso de comportar cambio de residencia, darase prioridade á voluntariedade. E, **mobilidade forzosa “por violencia de xénero” (artigo 82 do EBEP).**
- C) Mobilidade interadministrativa (artigo 84 do EBEP):** prodúcese entre a AXE, CCAA e a Administración local, coa finalidade de optimizar os recursos, pero precisa para a súa implementación de convenios da Conferencia Sectorial, mentres fan o cambio quedan na situación administrativa de “servizo noutras administracións públicas”.

- **Nos contratados laborais**, desenvolverase unha mobilidade, segundo o establecido en convenio colectivo ou, a falta de convenio colectivo, a mobilidade nos termos establecidos para o colectivo funcional.

A continuación, cremos de interese anotar dúas breves anotacións en relación a dous tipos de mobilidade aludidos: a mobilidade por violencia de xénero e a mobilidade dos contratados laborais.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

En relación á mobilidade por razón de violencia de xénero, o EBEP no **artigo 82**, establece unha tipoloxía de mobilidade forzosa no marco da violencia de xénero.

“Nas actuacións e procedementos relacionados coa violencia de xénero, protexeráse a intimidade das vítimas, en especial, aos seus datos persoais, os dos seus descendentes e as de calquera persoa que estea baixo a súa garda ou custodia”.

A Lei orgánica 1/2004, do 28 de decembro, de medidas de protección integral contra a violencia de xénero, BOE do 29 de decembro, recolle no seu Título II, Capítulo III, os dereitos das funcionarias obxecto de violencia de xénero. O EBEP na súa regulación coincide plenamente coa redacción dada por esta lei, polo que é importante que este estatuto incorpore con carácter definitivo este dereito e protección cara á muller.

E, en relación ao persoal con contrato laboral, o artigo 83 do EBEP, céntrase na provisión de postos e mobilidade do persoal laboral. *“A provisión de postos e mobilidade do persoal laboral realizarase de conformidade co que establezan os convenios colectivos que sexan de aplicación e, no seu defecto polo sistema de provisión de postos e mobilidade do persoal funcionario de carreira”.* Polo tanto, no ámbito laboral, o EBEP segue a confiar a regulación da provisión de postos ou asignación de funcións ao persoal laboral e o recoñecemento de dereitos ou a suxeición a deberes de mobilidade ao que dispoñan os convenios colectivos, sen prexuízo de que estes poidan adaptarse ás normas previstas para os funcionarios públicos.

Sobre todo iso, volveremos máis adiante, pero, interesa agora destacar, en relación á **mobilitade voluntaria**, que, desde a doutrina administrativista, repróchase un exceso de facilidade no seu uso e chámase a atención sobre a función do apartado c) do artigo 69 do EBEP, xa transcrito, para que se “racionalice” esta vía de mobilidade, en prol dos intereses das Administracións públicas e relaciónao co artigo 81.1 do EBEP, *“Cada Administración pública, no marco da PLANIFICACIÓN xeral dos seus recursos humanos, e, sen prexuízo do dereito dos funcionarios á mobilidade poderá (potestativo, sempre) establecer regras para a ordenación da mobilidade voluntaria dos funcionarios públicos cando considere que existen sectores prioritarios da actividade pública con necesidades específicas de efectivos”.*

Isto significa, que a mobilidade voluntaria non será implementada de forma unilateral a discreción da persoa interesada, senón que podería verse afectada por certa “ordenación” a instancia das administracións públicas.

Polo que se refire á **mobilitade forzosa** do funcionario público, non é allea ao texto do EBEP, xa que é o propio artigo 81, agora no seu segundo apartado, o que regula esta situación, se ben sometida a distintas condicións que todas elas requiren ser cumpridas (respecto ás retribucións, tamén ás condicións esenciais do traballo e modificando a adscrición ao posto de traballo) e, desde logo, como non pode ser doutro xeito, unha decisión sempre **motivada** por parte da Administración pública.

A mobilidade forzosa, alcanza, sen dúbida, á mobilidade xeográfica no sentido máis pleno da mesma, isto é, pode supoñer “cambio de residencia”. E, para maior abastanza, pódese afirmar que esta mobilidade xeográfica entendida en sentido laboralista, que chega a implicar cambio de residencia, ten encaixe, tanto no artigo 69.2.c do EBEP, aínda que o sitúa nos plans de ordenación de recursos humanos e considera de forma excepcional que supoñan

modificar o lugar de residencia, como tamén no artigo 69.2.d) do EBEP, que alude de forma expresa á mobilidade forzosa e remite para iso ao título III (artigos 78 e seguintes).

A normativa vixente, pois, constata, a inexistencia de dúbida algunha para poder levar a cabo con carácter forzoso a mobilidade xeográfica tratándose dun funcionario público, sempre sen prexuízo do dereito a indemnización que regulamentariamente lle corresponda. Iso si, antes implementaranse as decisións de mobilidade xeográfica voluntaria que poidan existir nese escenario. Non obstante, a mobilidade xeográfica funcional caracterízase, pois, por un proceso a través de distintas fases e, en calquera caso, sempre priorizando o voluntario sobre o forzoso que, cando supoña cambio de residencia, ten unha caracterización excepcional.

En conclusión, a mobilidade xeográfica pode practicarse no marco do réxime xurídico do funcionario público, máxime nun contexto no que é cómpre a “redistribución de persoal” de áreas excedentes de persoal a outras que son deficitarias, polo tanto hai que contemplar posibles instrumentos, non só que a fagan factible, senón que a favorezan coa mínima conflitividade posible.

Neste contexto hanse de articular procesos de redistribución, que se inclúan no propio redactado do plan de ordenación de recursos humanos, de corte similar ao que no seu día se contemplou na reforma da LMRFP-84 no marco do denominado “plan de emprego”, a través do procedemento denominado de “reassignación de efectivos”.

En consecuencia, a adopción de decisións de tipoloxía xestións/racionalización do persoal, que se produzan nesta liña, no contexto das coordenadas actuais, xera un dobre efecto de carácter positivo, por unha banda evítase novo acceso de persoal (esixido pola totalidade de normativa de choque por razón de contención económica no sector público) e, pola outra, afástase a necesidade de extinción das relacións de persoal en activo, decisión esta que debe adoptarse unicamente, “*in extremis*”.

Cambiando o plano de enfoque da temática, pódese afirmar, sen dúbida ningunha, que o feito de poñer en marcha a mobilidade xeográfica dun funcionario público é máis “complexa” que a dun contratado laboral ao que se aplica o correspondente convenio colectivo, que tomará como base de contido mínimo o do artigo 40 da LET.

Polo tanto, é irrefutable a seguinte afirmación: a mobilidade xeográfica é factible no réxime xurídico do funcionario público, aínda que, como xa se anticipou, terá que ser un proceso guiado por unhas “pautas”, que se concretan en: motivación, máis causa de apoio da decisión, máis diversidade de potenciais novos destinos e, por último, tamén, se é posible, respecto ás condicións laborais.

A continuación, é de interese realizar unha aproximación a cada unha destas pautas.

A.- Motivación, como calquera outro acto administrativo, a decisión de mobilidade xeográfica, require de argumentación sistematizada de feitos e sustento normativo. Só así, a decisión administrativa non suporá indefensión no suxeito destinatario da mesma, por coñecer a causa en que se apoia.

B.- Cómpre apoiar a decisión nunha causa, que a lexislación concreta en “*Necesidades do servizo ou funcionais*”, unha redacción causal que non deixa de ser un cúmulo de conceptos xurídicos indeterminados e, sen dúbida, permiten unha amplitude de supostos/decisións



susceptibles de encaixe na mesma. Indeterminación que pode atenuarse por analogía de conceptos causais previstos na mobilidade xeográfica, que supoñan traslado con cambio de residencia, do contratado laboral, isto é, causas económicas, técnicas, organizativas ou de produción.

C.- O novo lugar de destino para a persoa afectada, abrangue moi diversos supostos *“unidades, departamentos ou organismos públicos ou entidades distintos ao do seu destino...”*. O cambio ha de ser dentro da súa Administración, aínda que sexa en lugar distinto á súa residencia habitual, repárese que se prioriza a Administración como límite antes que o cambio de residencia, que é o criterio que, en cambio, pon en marcha o suposto de mobilidade xeográfica.

D.- E, sempre con respecto ás condicións de traballo, que tiña e que o EBEP enumera, a saber, hanse de respectar: retribucións e condicións esenciais do traballo, aínda que é posible modificar a adscrición ao posto de traballo.

Non obstante, e en prol do carácter *“básico”* deste estatuto, o groso de potenciais situacións encadrables en mobilidade nun sentido amplo, e polo tanto, tamén a mobilidade xeográfica, queda en *“stand by”*, á espera das leis de desenvolvemento autonómico nesta materia. É clara neste sentido a redacción do artigo 78.3 do EBEP, cando indica: *“As leis de función pública que se diten en desenvolvemento do presente estatuto poderán establecer outros procedementos de provisión nos supostos de mobilidade aos que se refire o artigo 81.2, permutas entre postos de traballo, mobilidade por motivos de saúde ou rehabilitación do funcionario, reingreso ao servizo activo, cesamento ou remoción nos postos de traballo e supresión dos mesmos”*.

Para maior abastanza, **máis recentemente, na Lei 15/2014, do 16 de setembro, de racionalización do sector público e outras medidas de reforma administrativa, BOE do 17 de setembro**, modificouse o artigo 84 do EBEP, en relación á mobilidade voluntaria entre administracións públicas, ao establecer a seguinte redacción para o apartado 3: *“Os funcionarios de carreira que obteñan destino noutra Administración pública a través dos procedementos de mobilidade quedarán respecto da súa administración de orixe na situación administrativa de servizo noutras administracións públicas. Nos supostos de remoción ou supresión do posto de traballo obtido por concurso, permanecerán na administración de destino, que deberá asignarlles un posto de traballo conforme aos sistemas de carreira e provisión de postos vixentes na devandita administración...”*.

4 Emprego público e mobilidade xeográfica nas coordenadas de crise económica: elemento engadido ou inmunidade fronte á mesma?

A incidencia da crise económica, dunha intensidade tan notable, tan radical e tan sen solución evidente nin aproximada, situou o ámbito público de xestións nunha situación certamente difícil. Os problemas comezaron sendo de xestión, ao cal engadir o atraso histórico na optimización e a eficiencia do sector público, pero todo iso ten unha dificultade engadida por ser unha organización onde a *“saída”* da mesma está limitada e protexida e fai de todo iso un proceso sumamente lento. En definitiva, un escenario caracterizado por ausencia de

criterios de xestións, falta de cultura directiva, nula esixencia de responsabilidades, utilización de patróns en termos non estritamente xestores, toda unha situación pouco axeitada para afrontar unha crise da entidade da actual¹².

Ademais, repárese que a Administración pública, cando actúa en calidade de empregadora, que é o caso que nos ocupa, ten unhas limitacións superiores ás dunha empresa privada, a engadir tamén consideracións de corte máis propio da política xeral que porían, cando menos, en cuestión algunhas das medidas que se están a adoptar no sector público. Isto significa que cando se trata da aplicación polas administracións públicas de normas pensadas para a súa aplicación por empresas privadas, hai que “modular” a devandita aplicación en atención a eses límites que a Constitución impón¹³.

En definitiva, prodúcese unha “esfumación” crecente entre aquilo que é privado do que é público provocado por factores diversos (a destacar, a perda de valor do concepto de servizo público) ao que hai que sumar recentemente, a imposibilidade de continuar asumindo o crecemento do sector público en momentos de restricións financeiras¹⁴.

Desde o ano 2010, escasos tres anos despois da entrada en vigor do EBEP, iníciase unha serie de reformas normativas na lexislación de aplicación no ámbito das relacións laborais, que se ben pretenden incidir no sector privado de forma xenérica, non deixan de lado ao emprego público, articulando para o mesmo normativas e medidas “*ad hoc*”.

O **punto de partida** sitúase na **Lei 35/2010, do 17 setembro, de medidas urxentes para a reforma do mercado de traballo, BOE do 18 de setembro**, se ben esta é unha lei que ten un obxectivo cinguido ao emprego privado e centrado en flexibilizar a xestión do persoal.

Dous anos máis tarde, en 2012, iníciase un bienio que se prolonga ata 2014 que centra o foco de atención no emprego público, incidindo plenamente no mesmo. A estes efectos destacan:

1.- Lei 3/2012, de 6 de xullo, de medidas urxentes para a reforma do mercado laboral, BOE de 7 de xullo, que na DA 20ª modifica a LET, que por primeira vez transvasa ao emprego público a aplicación das CAUSAS económicas, técnicas e organizativas, tamén ao persoal que está ao servizo dos entes, organismos e entidades que forman parte do sector público de acordo co artigo 3.1 da Lei de contratos do sector público (Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de contratos do sector público, BOE do 16 de novembro). Con posterioridade desenvólvese regulamentariamente mediante o **Real decreto 1483/2012, do 29 de outubro, Regulamento dos procedementos de despedimento colectivo e suspensión de contratos e redución de xornada, BOE do 30 de outubro**.

A **causa económica** interprétase en relación á cuestión orzamentaria, ao entenderse que concorren causas económicas cando se produza na mesma unha situación de insuficiencia orzamentaria sobrevinda e persistente para o financiamento dos servizos públicos correspondentes.

12 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013, pp.11-12.

13 ALFONSO MELLADO, C., *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganización en la Administración Pública*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 29.

14 SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*, MAP, Madrid, 1989, p. 10.

Non obstante, recentemente, o 19 de maio de 2015, o Tribunal Supremo dita Sentenza na que estima parcialmente un recurso contra o citado regulamento dos expedientes de regulación de emprego. A Sala Terceira (contencioso) do Tribunal Supremo anulou parte do artigo 35.3 deste regulamento por considerar contrario ao establecido no Estatuto dos traballadores, a definición que fai da insuficiencia orzamentaria que determina a existencia de causas económicas xustificativas de despedimento colectivo cando a empresa é unha entidade (pública ou privada) das contempladas no artigo 3.2 da Lei de contratos do Estado (Administración do Estado e das comunidades autónomas, entidades que integran a Administración local, entidades xestoras e servizos comúns da Seguridade Social, organismos autónomos, universidades públicas, deputacións forais e xuntas xerais do País Vasco, e diversas entidades de Dereito público).

O mencionado artigo 35.3 do regulamento introduce dous criterios para determinar se hai insuficiencia orzamentaria: o déficit orzamentario da Administración pública de referencia no exercicio anterior, e a minoración de crédito nun 5% no exercicio corrente ou nun 7% nos dous exercicios anteriores. Para o Tribunal Supremo, seguramente ambos os dous criterios poden reflectir situacións de insuficiencia orzamentaria, é dicir, situacións en que a empresa non dispón dunha previsión de ingresos suficiente para facer fronte aos servizos públicos que ten encomendados. A sentenza lembra “o que a norma legal de referencia —isto é, a actual disposición final 20ª do ET— configura como causa xustificativa do despedimento colectivo non é a mera insuficiencia orzamentaria, senón a *“insuficiencia orzamentaria sobrevinda e persistente”*”.

Segundo indica o Tribunal Supremo, “esta importante adxectivación está literalmente ausente no artigo 35.3 do regulamento e, sobre todo, este precepto regulamentario non responde á esixencia legal de que a insuficiencia orzamentaria sexa persistente: o simple déficit orzamentario da Administración pública de referencia no exercicio anterior non implica forzosamente tal persistencia; e en canto á minoración de créditos, aínda cando poida ás veces ser indicio da devandita situación, non conduce inelutablemente a ela. A sentenza continúa, que este criterio regulamentario supón unha desviación do criterio legal, consistente nun dato material ou substantivo —como é a imposibilidade de financiar os servizos públicos encomendados—, substituíndoo por un dato puramente formal.”

A **causa técnica** enténdese que concorre “cando se produzan cambios, entre outros, no ámbito dos medios ou instrumentos da prestación do servizo público de que se trate”. Aquí a diferenza da causa económica que ten por ámbito de apreciación da causa económica a empresa ou unidade económica de produción, é o espazo ou sector concreto da actividade empresarial en que xurdiu a dificultade que impide o seu bo funcionamento (STS 31 de xaneiro de 2013). E, a **organizativa**, conséntase “cando se produzan cambios entre outros, no ámbito dos sistemas e métodos de traballo do persoal adscrito ao servizo público”. É de destacar, a incidencia interpretativa que debe darse a “adscrito ao servizo público”. Esta adscrición formal levaríanos a un panorama que leva a confusión, por exemplo, ante a supresión dun determinado servizo no que a interpretación sinalada incluíría unicamente aos traballadores directamente adscritos ao servizo, pero non a aqueles que aínda prestando servizos xerais non teñen esta adscrición, o que podería conducir ao absurdo de deixar fóra dos sistemas de redución os denominados servizos xerais que non teñen, polo xeral,

adscripción concreta, pero que, claramente e nun esquema proporcional, resultan afectados por unha decisión organizativa¹⁵.

En materia de extinción o teor literal da norma é claro, posibilitaa sen discusión ningunha. E, **en cambio, a suspensión contractual prevista no artigo 47 establécese que non será de aplicación ao sector público**, co cal, de forma expresa, non se opta por esta medida menos traumática fronte ao despedimento que si se aplica e regúlase con amplitude e sen limitacións.

Reiteramos que esta medida legal é aplicable única e exclusivamente ao colectivo de persoal vinculado á Administración pública mediante contrato de traballo, o cal vai permitir reducir custos no capítulo un, a través de diversas vías, ben extincións obxectivas, expedientes de regulación de emprego, ou modificacións substanciais das condicións de traballo.

Sen dúbida, esta é a opción que tivo maior impacto naquelas administracións que previamente acudiran, en maior proporción, á vía da contratación laboral, tal é o caso da Administración local.

2.- Real decreto lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade, BOE do 14 de xullo, supón outra volta de porca na normativa de impacto no emprego público por razón da situación de crise. Desde eliminación das pagas extraordinarias, inclusión dunha medida altamente limitativa da negociación colectiva dos contratados laborais, modificación do réxime retributivo durante a situación de incapacidade temporal, redución de 6 a 3 dos días de libre disposición, en definitiva, diferentes medidas de diverso calado sobre o réxime xurídico dos empregados públicos, pero todas elas cun denominador común: a redución de dereitos na temática de que se trate.

A medida máis destacable que inclúe, é a que posibilita, con carácter “excepcional”, a suspensión ou modificación de convenios colectivos e acordos que afecten ao persoal laboral, só cando concorra causa grave de interese público derivada dunha alteración substancial das circunstancias económicas, e entenderase por iso, cando unha Administración pública deba adoptar medidas ou plans de axuste, de reequilibrio das contas públicas ou de carácter económico financeiro para asegurar a estabilidade orzamentaria ou a corrección do déficit público. Esta norma, desde o punto de vista constitucional é cuestionable, polo seu ataque directo á negociación colectiva (artigo 37.1 da CE) e, sobre todo, pola vaguidade coa que se definen as causas establecidas.

En resumo, a nova normativa consecuencia das reformas do bienio 2010-2012 ten impacto directo no colectivo de empregados públicos, sobre todo nos contratados laborais, facendo recaer sobre eles a maior parte das reducións de custos de persoal, ben sexa a través de despedimentos individuais-plurais ou de carácter colectivo.

Diferente caracterización é a da normativa do bienio posterior, 2013-2014, pois, pretende acometer a remodelación do sector público pero, neste período, con normas de aplicación exclusiva ao mesmo, e cunha diferenza cualitativa respecto da filosofía da normativa do período anterior: 2010-2012, agora preténdese ante todo “preservar” o posto de traballo,

15 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit., p. 42.

cambio que non é fútil, por un dobre motivo positivo simultáneo: a) evítanse novas contratacións, e, b) incentívase a promoción dos empregados.

Esta nova filosofía, acode para a súa implementación a mecanismos de redistribución/reasignación de persoal. E, aínda que necesariamente, aféctase aos humanos con recursos, porque non hai organización que sufra unha reestruturación coa finalidade de simplificación, que deixe inmune ao persoal ao seu servizo, os contidos son de corte moi distinto.

Neste bloque normativo, destaca, o Real decreto 701/2013, do 20 de setembro, de racionalización do sector público, BOE do 26 de setembro, o cal aínda mantén a dualidade de tendencias, isto é, extinción e conservación do posto de traballo.

A título de exemplo, suprímese un organismo e indica que o persoal laboral que o conformaba, integrárase... *"conservando as súas condicións de traballo sen prexuízo de que cando os postos queden vacantes por falecemento, xubilación ou calquera outra causa legal"*, se amorticen e, no seu caso, se dean de alta como postos de funcionario se é necesario garantir a continuidade das tarefas.

Preguntémonos, que sucede aquí de diferente? Neste contexto, subxacen dous obxectivos, a saber:

Un primeiro, que implica conservar o emprego laboral, pero a medio prazo poderá amortizarse ese posto de traballo (minorar o emprego público de forma non traumática, redución do emprego mediante a "vía natural") ou, no caso de non facelo, transformación do posto de traballo en funcional (repárese, a opción pola funcionalización).

Un segundo, dáse noutros supostos nos que se optan por aplicar a extinción contractual cando falta continuidade no órgano en cuestión e, neste caso, polo tanto, non se acode á redistribución.

Neste bienio que referenciamos, tamén é salientable a **Lei 15/2014**, xa citada, a cal vai máis alá do RD 701/2013, e aposta claramente por unha única opción: conservar os postos de persoal laboral ata a súa extinción por algunha causa legal e, é neste momento, cando se optará por amortizalos ou reconvertelos noutros postos tamén laborais ou funcionariais, en consecuencia, deixa aberta a opción para tempo futuro.

Tamén pode suceder, con esta mesma filosofía, que se incorpora persoal dunha fundación extinguida a outro organismo, pero farase cunha cautela (non exenta de problemática) pois ese persoal subrogado non terá a condición de empregado público, se non supera as probas selectivas que se poidan convocar. O mesmo aconteceu na Fundación ANECA e na Sociedade Estatal España... en todos os casos, consérvase o emprego, pero evitando o ninguneo dos principios constitucionais (mérito, capacidade e igualdade) e legais (publicidade/transparencia) convocando os procesos selectivos ao efecto.

Ademais, no artigo 28 desta mesma Lei 15/2014, modifícanse diversos aspectos do réxime xurídico dos empregados públicos, establecendo tamén nalgúns casos un réxime transitorio (DA 12ª e DA 9ª).

Todos eles son cambios para fomentar a mobilidade dos empregados públicos, xa existentes, cun dobre obxectivo:

- a) Conseguir que nun contexto de redución de gasto público, poidan destinarse máis recursos a aquelas unidades deficitarias.
- b) Posibilitar que as persoas que traballan na Administración teñan outras vías de desempeño profesional para completar a súa carreira administrativa a través da promoción profesional.

É a mesma liña instaurada pola oferta pública de emprego desa anualidade (RD 228/2014, do 4 de abril, polo que se aproba a oferta de emprego público para o ano 2014, BOE do 10 de abril) que no preámbulo refírese á promoción interna que regula o EBEP, ao configurala como unha das medidas de:

- planificación de recursos humanos que ten como obxectivo contribuír á consecución da eficacia na prestación dos servizos e que debe ser facilitada pola Administración como vía para a adquisición das correspondentes competencias e requisito necesario para a progresión na carreira profesional desde niveis inferiores aos superiores.
- E, tamén merece destacarse, continúa a OEP, o esforzo que se realiza en relación co número de prazas que se inclúen para ser cubertas mediante procesos selectivos de promoción interna, configurándose esta como unha medida alternativa ao ingreso do novo persoal, limitada pola necesidade de contención dos gastos de persoal.

Recentemente, a oferta de emprego público deste ano 2015 (RD 196/2015, do 22 de marzo, polo que se aproba a oferta de emprego público para o ano 2015, BOE do 23 de marzo), indica que *“a Lei 36/2014, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2015, establece que, ao longo do presente ano, non se procederá no sector público á incorporación de novo persoal, exceptuándose da citada limitación unha serie de sectores e administracións que se contemplan no artigo 21 da citada norma, respecto dos cales se determina que se aplicará unha taxa de reposición de ata un máximo do 50%”*.

A redacción da oferta pública, prosegue indicando que *“o artigo 70 do EBEP establece que o correspondente real decreto polo que se aprobe a oferta pública de emprego poderá conter medidas derivadas da planificación de recursos humanos”*.

Neste sentido, continúa, *“merece especial mención a promoción interna que, a citada Lei do EBEP, configura como unha das medidas de planificación de recursos humanos que ten como obxectivo contribuír á consecución da eficacia na prestación dos servizos e que debe ser facilitada pola Administración como vía para a adquisición das correspondentes competencias e requisito necesario para a progresión na carreira profesional desde niveis inferiores aos superiores”*. Texto literalmente idéntico ao da redacción da oferta pública de emprego de 2014. E engade: *“o presente real decreto, polo tanto, ten como finalidade dar cumprimento ao indicado e establecer os criterios que deben orientar os procesos de selección dos candidatos que mellor se axusten ás necesidades da Administración Xeral do Estado.”*

Repárese que, desde un punto de vista evolutivo, procede destacar que, se ben inicialmente a oferta de emprego público, isto é, na primeira redacción que da mesma contiña a LMRFP-1984, gozaba dun alto protagonismo no ámbito dos instrumentos de xestións dos recursos humanos públicos, progresivamente pérdeose¹⁶ en prol de potenciar instrumentos

16 DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, cit., p. 199



que favorecen a optimización dos recursos humanos xa existentes, a modo de exemplo, os plans de emprego, e, só en última instancia, inclúense recursos novos na oferta de emprego público, que queda relegada a unha clara posición residual. Pero, na actualidade, con ocasión da limitación de recursos económicos no contexto da crise económica, a oferta de emprego público devén, de novo, un instrumento “forte” con inclusión de fórmulas extraídas agora do propio EBEP, para potenciala como un marco planificador dos recursos humanos, onde se motiva o porqué da escaseza de novos recursos e a mellor maneira de aceptar a optimización dos existentes, por exemplo, a través de mecanismos de promoción interna.

Pois ben, cabe preguntarse **que sucede con esta diversidade de estratexias que contén a Lei 15/2014, e que se aplican aos empregados públicos afectados por reestruturación, fusión, absorción o supresión da organización pública á que pertencen?**

De entrada, repárese, que, **en ningún caso**, se produce incremento de persoal, e o que se produce é cobertura das necesidades de xestións de persoal mediante o instrumento da “redistribución de efectivos”.

É máis, esta norma, contempla a posibilidade dunha mobilidade que vai máis alá da coñecida tradicionalmente como mobilidade interadministrativa, ao regular a **redistribución de persoal desde a administración militar á civil**, creando unha nova situación administrativa para os afectados denominada “*situación de servizos administrativos na administración civil para o persoal militar*”. Nada impide que este novo contexto de mobilidade supoña cambio de residencia e, polo tanto, esteamos ante un novo suposto de mobilidade de carácter xeográfico.

Neste punto, é de interese engadir outra cuestión que abunde no enfoque da articulación de medidas previstas nesta lexislación máis recente favorecedoras de posicións que conducen á “planificación” dos empregados públicos. Referímonos ao directivo público profesional, unha figura regulada por primeira vez no EBEP (artigo 13), que, entendemos, sería idónea para “liderar” a necesaria “planificación dos recursos humanos no emprego público”, mediante o proceso de redistribución no marco dun plan de ordenación de recursos humanos, máxime se atendemos á regulación do seu réxime xurídico. Na regulación que establece o EBEP, indica expresamente que o directivo “*desenvolve funcións directivas profesionais... suxeito a avaliación de acordo cos criterios de eficacia e eficiencia, responsabilidade polas súas xestións e control de resultados en relación cos obxectivos que lles foran fixados...*”. Non hai marxe de dúbida que impida afirmar que o directivo é unha figura perfectamente compatible coa función de planificación, porque estamos nun contexto tanto de responsabilidade pola xestións, como de control de resultados, lonxe da toma de decisións de xestións de persoal de forma puntual, aleatoria e sen planificación ningunha, que a sistematice en prol de obter uns obxectivos, que poden afectar á mellora das relacións laborais e do servizo que será de maior calidade. Merece ser destacado que o rol que cumpre un directivo público non é diferente ao que representa un directivo no sector privado, o que cambia radicalmente é o contexto, os valores en xogo, as prioridades e a interpretación dos contidos do mesmo¹⁷. E, ademais, a profesionalización da dirección pública implica que aqueles que vaian desempe-

17 JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. e PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons-IVAP, Madrid-Barcelona, 2009, p. 85.

ñar esas funcións directivas dispoñan de coñecemento, experiencia e un desenvolvemento profesional previo nese sector ou ámbito de actividade¹⁸.

5 Reflexións finais

A normativa máis recente, último bienio, **lonxe de abandonar a idea de minorar os recursos humanos, deixa que esta se produza de forma natural** e só chegado ese momento, proceder á amortización ou mantemento do posto de traballo na súa propia tipoloxía ou ben transformación a laboral ou funcionarial, segundo o caso.

Certamente, agora **só existe unha única preocupación desde as instancias de poder: non aumentar custos en concepto de persoal**. Pero iso, sen dúbida, xa é un cambio substancial, porque se abandona a idea de reducir gastos (imperante, como vimos, ata 2012), e substitúese pola de mantelos, pero sen incrementalos.

A decisión de manter gastos por unha banda reduce tensión en materia de persoal, e simultaneamente, traslada o protagonismo á planificación con protagonismo dos procesos de redistribución, onde a mobilidade en xeral e a mobilidade xeográfica en particular, poden tomar partido no novo enfoque legalmente deseñado, para un novo escenario que vai máis alá do tradicional emprego público, que xa superou, no seu momento, á histórica función pública, e agora, na recente normativa do bienio 2012-2014, deixa paso ao omnicompreensivo ou “macroconcepto”¹⁹ de “sector público”, máis alá das concretas administracións públicas en sentido literal do termo, ou, neste novo ámbito conceptual denominado “microconcepto”²⁰.

E, desde logo, púxose de manifesto ao longo dos distintos textos legais referenciados, recentemente aparecidos, que, fronte ao sentido de propiedade, do “dereito ao cargo”, dos dereitos adquiridos e a “inamobilidade”, dereito recoñecido en exclusiva ao colectivo funcionarial no EBEP, nunha listaxe de aplicación tanto a funcionarios públicos como a contratados laborais, todo iso queda necesariamente neutralizado, ao aflorar os retos dunha Administración pública do século XXI que debe ser dinámica en prol de responder ás necesidades de atención aos servizos públicos no marco do Estado SOCIAL que adxectiva con claridade a Constitución española no seu primeiro artigo, ao que engadir o impacto da crise económica nun emprego público que non foi inmune á mesma, senón ao revés, o seu principal destinatario coa toma de decisións de impacto negativo no réxime xurídico do empregado público, poñendo de relevo, actuacións de forma desproporcionada e carentes de planificación algunha, ignorando os parámetros de actuación das administracións públicas: eficiencia, economizar, eficacia, produtividade, coordinación e simplificación administrativa²¹.

18 JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Estudios de Relaciones Laborales, n. 4, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009, p. 17.

19 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit. p. 24.

20 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit. p. 25.

21 PALMIERI, A., *Il rapporto di pubblico impiego*, Pirola Editore, Milán, 1992, p. 2.

6 Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La nueva configuración legal de la relación de empleo público: funcionarios y contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1986.
- ALFONSO MELLADO, C., *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganización en la Administración Pública*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Lex Nova, Madrid, 2007.
- DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, Colección administrativa, n. 4, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- FREDMAN, S. e MORRIS G.S., *The State as Employer. Labour Law in the Public Services*, Mansell, Londres, 1989.
- GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, Madrid, 2009.
- IZQUIERDO HERNÁNDEZ, F.J. e MOLINA GARCÍA, M., *La laborización de los funcionarios públicos*, Colección Laboral, n. 34, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Estudios de Relaciones Laborales, n. 4, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. e PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons-IVAP, Madrid-Barcelona, 2009.
- PALMIERI, A., *Il rapporto di pubblico impiego*, Pirola Editore, Milan, 1992.
- PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013.
- RODRÍGUEZ ARANA, J., "O Dereito fundamental á boa administración na Constitución española e na Unión Europea", *Revista Galega de Administración Pública*, n. 40, xullo-diciembre 2010.
- SAINT-JOURS, Y., *Manuel de Droit du travail dans le secteur public*, LGDJ, París, 1986.
- SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, Ed. MAP, Madrid, 1989.
- SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*, MAP, Madrid, 1989.