

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



M.^a JOSÉ FEIJÓO REY

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad 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 chegaron 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 o contratados laborales, en qué puestos y bajo qué directrices o criterios? 3. Estatuto Básico del Empleado Público y movilidad geográfica: escenario actual e potenciales perspectivas. 4. Empleo público y movilidad geográfica en las coordenadas de crisis económica: ¿elemento añadido o inmunidad frente a la misma? 5. Reflexiones finales. 6. Bibliografía.*

1 Introducción

El personal al servicio de las administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas, local e institucional) se vincula a las mismas a través de diferentes formas jurídicas, pero destacan, por su importancia cuantitativa, los funcionarios públicos —mediante nombramiento— y los contratados laborales —cuya vinculación se materializa a través de un contrato de trabajo—, aunque, su importancia en porcentajes es ciertamente diferente, dependiendo de la Administración pública que se tome como parámetro para la medición.

El modelo de empleo público integrado por funcionarios públicos y contratados laborales es, pues, de caracterización “dual”, y además, a lo largo del tiempo ha ido experimentando un paulatino proceso de “ósmosis”¹, “cruzado de acercamiento”² o “interpenetración” entre ambos regímenes³, en concreto, de instituciones jurídicas más “apetecibles” de un régimen jurídico hacia el otro, o de las “menos apetecibles”, según fueran épocas de bonanza o de contención, respectivamente. No obstante, a pesar de ello, no se ha alcanzado la identidad de regímenes, sobre todo, en relación a la movilidad geográfica que continúa siendo mucho más factible su implementación en el régimen jurídico del contratado laboral que en el del funcionario público.

Y, desde luego, no es un planteamiento a ignorar que cuando la Administración pública actúa en calidad de empleadora, mediante las diversas relaciones jurídicas de carácter profesional que se establecen, lo hace con un plus adicional que no es menor, está actuando como modelo para el empresario privado a modo de comportamiento ejemplarizante⁴. La Administración pública moderna en cualquier estado gestiona un importante volumen de personal que presta servicios de carácter profesional para cumplir los múltiples fines a los

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

que atiende, junto a este dato cuantitativo, adquiere aún mayor relevancia la diversidad de regímenes jurídicos que se aplican al personal que trabaja para la Administración pública según su tipo de vinculación jurídica⁵.

Este escenario complejo, cuantitativa y cualitativamente, de los empleados públicos, deriva y se desarrolla en el marco del estado SOCIAL, ya que es con el advenimiento del mismo, cuando se colocó al servicio público desde una perspectiva más amplia, en el lugar central. Es en el estado social, el tiempo de la “expansión” de las actividades estatales en la sociedad y aparecen, por ello, bajo la rectoría del Estado, los servicios de educación, sanidad, transportes, entre otros tantos⁶.

2 ¿Funcionarios públicos o contratados laborales, en qué puestos y bajo qué directrices o criterios?

En los distintos textos legales que han acometido la regulación de la relación de carácter profesional para la prestación de servicios a una Administración pública, el criterio que marca la posibilidad o no de optar por una forma de vinculación jurídica (funcionarial) u otra (contractual laboral), son los siguientes:

A.- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, BOE de 15 de febrero, a partir de ahora, LFCE-1964: mostró indiferencia por una u otra forma de vinculación (...) aunque, eso sí, se especificó cuáles pueden ser las funciones a desarrollar por los contratados laborales. No obstante, es indiscutible que se sitúa aquí, adquiriendo carta de naturaleza⁷ el origen de la dualidad de regímenes aunque para que se refleje en la práctica se tendrá que esperar a los años setenta⁸.

B.- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE de 3 de agosto, desde ahora, LMRFP-1984. Una primera redacción opta por una absoluta apertura a la laboralización que frenó sin dubitación alguna la Sentencia 99/1987 del Tribunal Constitucional. Esta sentencia dio lugar a la primera reforma de esta ley, decantándose, sin duda, por la opción funcionarial. Repárese en la redacción del artículo 15.c, cuando establece: *“con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos, así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos”*.

Este artículo, constituye, pues, la regla general en relación a la forma de vinculación jurídica de las administraciones públicas, de la que se exceptúan de forma expresa:

- *“los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;*

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, julio-diciembre 2010, p. 247.

7 IZQUIERDO HERNÁNDEZ, F.J. y 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.

- *o bien de escasa cualificación, o, justo lo contrario, “puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño,*
- *y los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares”.*

C.- Posteriormente, en el año 2003, **la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, BOE de 31 de diciembre, en su artículo 50**, indica puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, adicionando un nuevo guión al mencionado artículo 15.1c), el cual indica literalmente: *“Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo”*. Ello reduce la contundencia de la restricción de la LMRFP-1984, cuando sólo alude a puestos de baja cualificación y, auténticamente, de distintas funciones muy básicas.

La contratación laboral, lo que sí destaca es su utilización por las administraciones públicas, pero, **predominantemente de carácter temporal**, ocasionándose diversidad de problemáticas de carácter jurídico, que han supuesto multiplicidad de procesos judiciales y jurisprudencia pendular para solucionar la conflictividad, no obstante, punto ajeno a la temática objeto de este artículo.

El interés por la forma de vinculación mediante contrato de trabajo, se apoya en la filosofía que subyace, esto es, la búsqueda de una mayor flexibilidad en detrimento del régimen administrativo, siempre más reactivo a cualquier cambio, ya que se sustenta en la “inamovilidad”, nada acorde con la realidad de atender las necesidades derivadas de una sociedad cada vez más demandante de una prestación de servicios de modo dinámico, así como eficaz y eficiente.

En esta línea de acudir al personal laboral, algunas entidades independientes como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones..., atribuyen a su personal, vinculación contractual laboral, también al técnico y superior, aún asignándoles funciones típicamente administrativas, esto es, regulación pública, inspección, control o sanción.

D.- La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE de 13 de abril, de ahora en adelante, EBEP, supone la entrada en vigor, en 2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Éste, ve la luz como un texto **tardío** en implementar un mandato constitucional del año 1978, que, además, aborda ese mandato constitucional **por defecto**, ya que se elabora un estatuto “básico”, cuando se indicaba que tenía que ser un estatuto (no básico) de los funcionarios públicos, y, a su vez, también se caracteriza **por exceso**, pues, engloba a los “empleados públicos”, esto es, funcionarios públicos y contratados laborales, frente al que era unívoco redactado constitucional: “funcionarios públicos”.

El EBEP, se enfrenta al tema funcionario público y contratado laboral, adoptando una postura más flexible que la establecida en la LMRFP-1984, al limitarse a enunciar a los contratados laborales como posibles empleados públicos sometidos a la legislación laboral con los matices que incorpora, y sin derogar, las restricciones funcionales que establece la referida norma anterior. Eso sí, reserva al funcionario las tareas de gestión directa del interés público en

sentido estricto, en línea paralela al criterio europeo, cuando valoró la eventual reserva de puestos al personal funcional con la libertad de circulación.

El juego de los artículos 9.2 y 11.2 del EBEP, pone de manifiesto el tema limitativo referenciado, pero a la espera de la legislación de desarrollo (“*en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca*”) por lo tanto, en el tiempo que medie hasta existir esta legislación de desarrollo sigue vigente el criterio establecido en el artículo 15 de la LMRFP-1984.

Los empleados públicos alcanzan aproximadamente la cifra de 2.500.000 de personas, y sobre ellos impacta la crisis económica con la doble exigencia europea, por un lado, de reducción de gasto público y, por otro, saneamiento de las cuentas públicas españolas, que desde el inicio apuntaban con un tono bastante culpabilizador a un destinatario directo: los empleados públicos, en relación a la situación económica del momento.

3 Estatuto Básico del Empleado Público y movilidad geográfica: escenario actual y potenciales perspectivas

El colectivo funcional destaca por sus “*peculiaridades*”, ya adjetivadas como tales, inicialmente, en el propio texto constitucional y, ahora, lo hace el EBEP con idéntica terminología. Es de interés preguntarse cómo se acomete la regulación de los mismos desde la referida adjetivación. Tradicionalmente, la normativa aborda al colectivo funcional mediante contenidos de carácter muy rígido carentes de flexibilidad alguna, y en este tema el EBEP hace ciertamente poco, muy poco, pues de entrada mantiene en el listado de los “Derechos individuales de los empleados públicos” que tiene como destinatarios ambos colectivos funcional y contractual, el de “*inamovilidad en la condición de funcionario de carrera*”, sólo para los funcionarios de carrera, aunque, ciertamente, se puede identificar más con el concepto de estabilidad en el empleo, que con la inamovilidad absoluta que, además, supone el derecho al puesto de trabajo en determinado lugar⁹.

Si, además, avanzamos y nos preguntamos qué hace el EBEP en relación a la “necesidad de ordenación del personal”, incluso, más aún, en una línea de futuro sería mejor preguntarse más que por una necesidad de ordenación, aproximarse al eventual contenido de una “necesidad de planificación”.

Esta línea ya fue iniciada por la **Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales de reforma de la función pública y del desempleo, BOE de 31 de diciembre**, que reforma la LMRFP-1984, y lo implementó a través de la introducción de los denominados “planes de empleo”, lo cual significó ser el paradigma de la importación de instrumentos desde el marco del empleo privado al empleo público, al configurarse como el instrumento básico de la planificación global de la Administración pública y, en consecuencia, se sitúa en los planes de empleo el origen de potenciales procesos de movilidad de carácter administrativo e incluso de sistemas de ajuste de personal a través de procesos de reasignación de efectivos¹⁰.

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.

La respuesta es que el EBEP sólo apunta a este tema de forma genérica, y, además, cuando lo hace, opta por un modo “soft”, por lo tanto, sigue haciendo poco, pues lo deja en el ámbito de lo potestativo (artículo 69, que será abordado más adelante) y, en consecuencia, todo dependerá absolutamente de la persona responsable en la Administración pública de que se trate. Y, también destaca la mención de carácter expreso que contiene el EBEP al respecto, se encuentra en el **artículo 1.3.f**, con una alusión a la “*eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos*”. Este punto está pendiente, en gran medida, del desarrollo autonómico.

Como se ha adelantado, el EBEP sitúa el tema en el **artículo 69 y ss**. Este artículo acomete, de forma significativa, la regulación de la “*planificación*” de los recursos humanos públicos, aquellos humanos que tienen recursos profesionales y que los prestan para una Administración pública.

El eje vertebrador viene constituido por el denominado “*plan de ordenación de recursos humanos*”, cuyo desarrollo pormenorizado se encuentra en el artículo 69 del EBEP. Este artículo, por un lado, aúna en su ámbito subjetivo, y no es un tema baladí, a ambos colectivos (funcionarios públicos y contratados laborales) y, simultáneamente, enumera en una lista de carácter abierto (literalmente se indica: “*que incluye entre otras*”), por lo tanto, es un listado susceptible de ser ampliado con capacidad de adaptación a las necesidades que vayan surgiendo cuando tengan por denominador común: incidir en la necesidad de una mejor gestión, más flexible y, a su vez, planificada de los humanos con recursos. Y, a mayor abundamiento, es relevante poner de manifiesto que podrá ser elaborado en el marco de la negociación colectiva, un consenso entre las partes y propiciando un clima laboral más pacífico, aunando demandado en un momento como el actual que está afectado por múltiples limitaciones y restricciones de carácter económico.

En relación a la materia que nos ocupa, el referido listado, entre las diversas medidas que contiene, alude a “*movilidad*”: c) “*Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen*”.

En este contexto, no es baladí el rol de dos instrumentos de gestión de los recursos humanos en el empleo público, que son funcionales al macroinstrumento “*plan de ordenación de recursos humanos*”, esto es, tanto los registros de personal (RP) como las relaciones de puestos de trabajo (RPT).

Los registros de personal, implican una toma de decisiones en materia de personal mucho más “informada” respecto de la “**persona**” empleado público, ya que, desde luego, en materia de movilidad interadministrativa, permite conocer su historial, sus condiciones, así como las situaciones administrativas que ha disfrutado..., será, pues, también interesante que se establezcan reglas de funcionamiento comunes para que la cooperación entre los distintos registros opere de forma eficaz.

Por su parte, las RPT constituyen el instrumento informativo del “**puesto de trabajo**”, al ser obligatorio que contengan una mínima información sobre la caracterización del puesto de trabajo, lo cual se traduce en un mayor grado de objetivización en la gestión de personal en el desarrollo de los procesos de movilidad, sea ésta voluntaria o forzosa, al conocerse

públicamente las características esenciales del puesto de trabajo. Las RPT se caracterizan¹¹ por tener “vigencia indefinida” sin perjuicio de las modificaciones que sean necesarias; “racionalidad”, por la necesidad de estudiar/planificar decisiones de cambios como puede ser una movilidad; “discrecionalidad” en el ámbito de la potestad organizatoria, de crear y calificar los puestos de trabajo, siempre respetando los parámetros legales; “complitud”, porque las RPT deben ser completas, al tener que contener todos los puestos de cada una de las administraciones; “concreción”, porque cada puesto tiene que figurar detallado en las RPT, pormenorizando sus características; “suficiencia”, ya que la Administración debe contar con los medios necesarios para servir con objetividad los intereses generales y los puestos de trabajo son un medio imprescindible para lograrlo; “subjetividad”, vinculada a la relación de servicios y a las circunstancias personales de los funcionarios (nivel, situaciones administrativas...); y, finalmente, “eficacia”, por mandato del artículo 103 de la CE, esta nota viene a ser un resumen de las anteriores, pues sin una adecuada RPT no habrá optimización de los humanos con recursos profesionales disponibles en un momento y lugar determinados.

Avancemos, y la pregunta sería ¿a qué movilidad se refiere el texto del artículo 69.2.c EBEP? La referencia a “movilidad” de forma “genérica”, permite incluir en esta medida, legalmente prevista, la distinta tipología de la movilidad, cuyo destinatario sea indistintamente cualquiera de ambos tipos de personal, tanto el vinculado con relación derivada de un nombramiento (funcionario público) como de una contratación (contratado laboral).

Si bien es cierto que el grueso de la medida se centra en la movilidad de carácter funcional, que permite hacer frente a necesidades de personal, transitorias o duraderas, con el personal existente, nada impide que en materia de movilidad geográfica —traslado— con regulación de claridad meridiana en el artículo 40 de la LET, puedan articularse en sede funcional procesos de traslado, más allá de los de origen voluntario.

Por lo tanto, en relación a la distinta tipología de movilidad posible, ésta se circunscribe a cuatro ejes, tres funcionariales y otro para contratados laborales.

- En funcionarios públicos:

- A) Movilidad voluntaria (artículo 81.1 del EBEP):** ante necesidades específicas en sectores prioritarios, siempre en el marco de una planificación.
- B) Movilidad forzosa “general” (artículo 81.2 del EBEP):** por necesidades del servicio o funcionales, respetando condiciones laborales previas, derecho a la correspondiente indemnización, y en caso de comportar cambio de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad. Y, **movilidad forzosa “por violencia de género” (artículo 82 del EBEP).**
- C) Movilidad interadministrativa (artículo 84 del EBEP):** se produce entre la AGE, las CCAA y la Administración local, con la finalidad de optimizar los recursos, pero precisa para su implementación de convenios de la Conferencia Sectorial, mientras hacen el cambio quedan en la situación administrativa de “servicio en otras administraciones públicas”.

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.

- **En los contratados laborales**, se desarrollará una movilidad, según lo establecido en convenio colectivo o, a falta de convenio colectivo, la movilidad en los términos establecidos para el colectivo funcionarial.

A continuación, creemos de interés anotar dos breves anotaciones en relación a dos tipos de movilidad aludidos: la movilidad por violencia de género y la movilidad de los contratados laborales.

En relación a la movilidad por razón de violencia de género, el EBEP en el **artículo 82**, establece una tipología de movilidad forzosa en el marco de la violencia de género.

“En las actuaciones y procedimientos relacionados con la violencia de género, se protegerá la intimidad de las víctimas, en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y las de cualquier persona que esté bajo su guarda o custodia”.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE de 29 de diciembre, recoge en su Título II, Capítulo III, los derechos de las funcionarias objeto de violencia de género. El EBEP en su regulación coincide plenamente con la redacción dada por esta ley, por lo que es importante que este Estatuto incorpore con carácter definitivo este derecho y protección hacia la mujer.

Y, en relación al personal con contrato laboral, el artículo 83 del EBEP, se centra en la provisión de puestos y movilidad del personal laboral. *“La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera”.* Por lo tanto, en el ámbito laboral, el EBEP sigue confiando la regulación de la provisión de puestos o asignación de funciones al personal laboral y el reconocimiento de derechos o la sujeción a deberes de movilidad a lo que dispongan los convenios colectivos, sin perjuicio de que éstos puedan adaptarse a las normas previstas para los funcionarios públicos.

Sobre todo ello, volveremos más adelante, pero, interesa ahora destacar, en relación a la **movilidad voluntaria**, que, desde la doctrina administrativista, se reprocha un exceso de facilidad en su uso y se llama la atención sobre la función del apartado c) del artículo 69 del EBEP, ya transcrito, para que se “racionalice” esta vía de movilidad, en aras de los intereses de las administraciones públicas y lo relaciona con el artículo 81.1 del EBEP, *“Cada Administración pública, en el marco de la PLANIFICACIÓN general de sus recursos humanos, y, sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá (potestativo, siempre) establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos”.*

Esto significa, que la movilidad voluntaria no será implementada de forma unilateral a discreción de la persona interesada, sino que podría verse afectada por cierta “ordenación” a instancia de las administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la **movilidad forzosa** del funcionario público, no es ajena al texto del EBEP, ya que es el propio artículo 81, ahora en su segundo apartado, el que regula esta situación, si bien sometida a distintas condiciones que todas ellas requieren ser cumplidas

(respeto a las retribuciones, también a las condiciones esenciales del trabajo y modificando la adscripción al puesto de trabajo) y, desde luego, como no puede ser de otra forma, una decisión siempre **motivada** por parte de la Administración pública.

La movilidad forzosa, alcanza, sin duda, a la movilidad geográfica en el sentido más pleno de la misma, esto es, puede suponer “cambio de residencia”. Y, a mayor abundamiento, se puede afirmar que esta movilidad geográfica entendida en sentido laboralista, que llega a implicar cambio de residencia, tiene encaje, tanto en el artículo 69.2.c del EBEP, aunque lo sitúa en los planes de ordenación de recursos humanos y considera de forma excepcional que supongan modificar el lugar de residencia, como también en el artículo 69.2.d) del EBEP, que alude de forma expresa a la movilidad forzosa y remite para ello al título III (artículos 78 y siguientes).

La normativa vigente, pues, constata, la inexistencia de duda alguna para poder llevar a cabo con carácter forzoso la movilidad geográfica tratándose de un funcionario público, siempre sin perjuicio del derecho a indemnización que reglamentariamente le corresponda. Eso sí, antes se implementarán las decisiones de movilidad geográfica voluntaria que puedan existir en ese escenario. No obstante, la movilidad geográfica funcional se caracteriza, pues, por un proceso a través de distintas fases y, en cualquier caso, siempre priorizando lo voluntario sobre lo forzoso que, cuando suponga cambio de residencia, tiene una caracterización excepcional.

En conclusión, la movilidad geográfica puede practicarse en el marco del régimen jurídico del funcionario público, máxime en un contexto en el que es necesaria la “redistribución de personal” de áreas excedentes de personal a otras que son deficitarias, por lo tanto hay que contemplar posibles instrumentos, no sólo que la hagan factible, sino que la favorezcan con la mínima conflictividad posible.

En este contexto se han de articular procesos de redistribución, que se incluyan en el propio redactado del plan de ordenación de recursos humanos, de corte similar al que en su día se contempló en la reforma de la LMRFP-84 en el marco del denominado “plan de empleo”, a través del procedimiento denominado de “reasignación de efectivos”.

En consecuencia, la adopción de decisiones de tipología gestión/racionalización del personal, que se produzcan en esta línea, en el contexto de las coordinadas actuales, genera un doble efecto de carácter positivo, por un lado se evita nuevo acceso de personal (exigido por la totalidad de normativa de choque por razón de contención económica en el sector público) y, por otro, se aleja la necesidad de extinción de las relaciones de personal en activo, decisión ésta que debe adoptarse únicamente, “*in extremis*”.

Cambiando el plano de enfoque de la temática, se puede afirmar, sin duda alguna, que el hecho de poner en marcha la movilidad geográfica de un funcionario público es más “compleja” que la de un contratado laboral al que se aplica el correspondiente convenio colectivo, que tomará como base de contenido mínimo el del artículo 40 de la LET.

Por lo tanto, es irrefutable la siguiente afirmación: la movilidad geográfica es factible en el régimen jurídico del funcionario público, aunque, como ya se ha anticipado, tendrá que ser un proceso guiado por unas “pautas”, que se concretan en: motivación, más causa de apoyo de la decisión, más diversidad de potenciales nuevos destinos y, por último, también, si es posible, respeto a las condiciones laborales.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

A continuación, es de interés realizar una aproximación a cada una de estas pautas.

A.- Motivación, como cualquier otro acto administrativo, la decisión de movilidad geográfica, requiere de argumentación sistematizada de hechos y sustento normativo. Sólo así, la decisión administrativa no supondrá indefensión en el sujeto destinatario de la misma, por conocer la causa en que se apoya.

B.- Es necesario apoyar la decisión en una causa, que la legislación concreta en "*Necesidades del servicio o funcionales*", una redacción causal que no deja de ser un cúmulo de conceptos jurídicos indeterminados y, sin duda, permiten una amplitud de supuestos/decisiones susceptibles de encaje en la misma. Indeterminación que puede atenuarse por analogía de conceptos causales previstos en la movilidad geográfica, que supongan traslado con cambio de residencia, del contratado laboral, esto es, causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

C.- El nuevo lugar de destino para la persona afectada, abarca muy diversos supuestos "*unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos al de su destino...*". El cambio ha de ser dentro de su Administración, aunque sea en lugar distinto a su residencia habitual, repárese que se prioriza la Administración como límite antes que el cambio de residencia, que es el criterio que, en cambio, pone en marcha el supuesto de movilidad geográfica.

D.- Y, siempre con respeto a las condiciones de trabajo, que tenía y que el EBEP enumera, a saber, se han de respetar: retribuciones y condiciones esenciales del trabajo, aunque es posible modificar la adscripción al puesto de trabajo.

No obstante, y en aras al carácter "*básico*" de este estatuto, el grueso de potenciales situaciones encuadrables en movilidad en un sentido amplio, y por lo tanto, también la movilidad geográfica, queda en "*stand by*", a la espera de las leyes de desarrollo autonómico en esta materia. Es clara en este sentido la redacción del artículo 78.3 del EBEP, cuando indica: "*Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a los que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos*".

A mayor abundamiento, **más recientemente, en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, BOE de 17 de septiembre**, se ha modificado el artículo 84 del EBEP, en relación a la movilidad voluntaria entre administraciones públicas, al establecer la siguiente redacción para el apartado 3: "*Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras administraciones públicas. En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha administración...*".

4 Empleo público y movilidad geográfica en las coordenadas de crisis económica: ¿elemento añadido o inmunidad frente a la misma?

La incidencia de la crisis económica, de una intensidad tan notable, tan radical y tan sin solución evidente ni aproximada, ha ubicado el ámbito público de gestión en una situación ciertamente difícil. Los problemas comenzaron siendo de gestión, al cual añadir el retraso histórico en la optimización y la eficiencia del sector público, pero todo ello tiene una dificultad añadida por ser una organización donde la “salida” de la misma está limitada y protegida y hace de todo ello un proceso sumamente ralentizado. En definitiva, un escenario caracterizado por ausencia de criterios de gestión, falta de cultura directiva, nula exigencia de responsabilidades, utilización de plantillas en términos no estrictamente gestores, toda una situación poco adecuada para afrontar una crisis de la entidad de la actual¹².

Además, repárese que la Administración pública, cuando actúa en calidad de empleadora, que es el caso que nos ocupa, tiene unas limitaciones superiores a las de una empresa privada, a añadir también consideraciones de corte más propio de la política general que pondrían, cuando menos, en cuestión algunas de las medidas que se están adoptando en el sector público. Esto significa que cuando se trata de la aplicación por las administraciones públicas de normas pensadas para su aplicación por empresas privadas, hay que “modular” dicha aplicación en atención a esos límites que la Constitución impone¹³.

En definitiva, se produce una “difuminación” creciente entre aquello que es privado de lo que es público provocado por factores diversos (a destacar, la pérdida de valor del concepto de servicio público) a lo que hay que sumar recientemente, la imposibilidad de continuar asumiendo el crecimiento del sector público en momentos de restricciones financieras¹⁴.

Desde el año 2010, escasos tres años después de la entrada en vigor del EBEP, se inician una serie de reformas normativas en la legislación de aplicación en el ámbito de la relaciones laborales, que si bien pretenden incidir en el sector privado de forma genérica, no dejan de lado al empleo público, articulando para el mismo normativas y medidas “*ad hoc*”.

El **punto de partida** se ubica en la **Ley 35/2010, de 17 septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, BOE de 18 de septiembre**, si bien esta es una ley que tiene un objetivo ceñido al empleo privado y centrado en flexibilizar la gestión del personal.

Dos años más tarde, en 2012, se inicia un bienio que se prolonga hasta 2014 que centra el foco de atención en el empleo público, incidiendo plenamente en el mismo. A estos efectos destacan:

1.- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, BOE de 7 de julio, que en la DA 20ª modifica la LET, que por primera vez trasvasa al

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.

empleo público la aplicación de las CAUSAS económicas, técnicas y organizativas, también al personal que está al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, BOE de 16 de noviembre). Con posterioridad se desarrolla reglamentariamente mediante el **Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y suspensión de contratos y reducción de jornada, BOE de 30 de octubre.**

La **causa económica** se interpreta en relación a la cuestión presupuestaria, al entenderse que concurren causas económicas cuando se produzca en la misma una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes.

No obstante, recientemente, el 19 de mayo de 2015, el Tribunal Supremo dicta sentencia en la que estima parcialmente un recurso contra el citado reglamento de los expedientes de regulación de empleo. La Sala Tercera (contencioso) del Tribunal Supremo ha anulado parte del artículo 35.3 de este Reglamento por considerar contrario a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, la definición que hace de la insuficiencia presupuestaria que determina la existencia de causas económicas justificativas de despido colectivo cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Estado (Administración del Estado y de las comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, organismos autónomos, universidades públicas, diputaciones forales y juntas generales del País Vasco, y diversas entidades de Derecho público).

El mencionado artículo 35.3 del reglamento introduce dos criterios para determinar si hay insuficiencia presupuestaria: el déficit presupuestario de la Administración pública de referencia en el ejercicio anterior, y la minoración de crédito en un 5% en el ejercicio corriente o en un 7% en los dos ejercicios anteriores. Para el Tribunal Supremo, seguramente ambos criterios pueden reflejar situaciones de insuficiencia presupuestaria, es decir, situaciones en que la empresa no dispone de una previsión de ingresos suficiente para hacer frente a los servicios públicos que tiene encomendados. La sentencia recuerda “lo que la norma legal de referencia —esto es, la actual disposición final 20ª del ET— configura como causa justificativa del despido colectivo no es la mera insuficiencia presupuestaria, sino la *“insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente”*.”

Según indica el Tribunal Supremo, “esta importante adjetivación está literalmente ausente en el artículo 35.3 del reglamento y, sobre todo, este precepto reglamentario no responde a la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria sea persistente: el simple déficit presupuestario de la Administración pública de referencia en el ejercicio anterior no implica forzosamente tal persistencia; y en cuanto a la minoración de créditos, aun cuando pueda a veces ser indicio de dicha situación, no conduce ineluctablemente a ella. La sentencia continúa, que este criterio reglamentario supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo —como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados—, sustituyéndolo por un dato puramente formal.”

La **causa técnica** se entiende que concurre “cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate”.

Aquí a diferencia de la causa económica que tiene por ámbito de apreciación de la causa económica la empresa o unidad económica de producción, es el espacio o sector concreto de la actividad empresarial en que ha surgido la dificultad que impide su buen funcionamiento (STS 31 de enero de 2013). Y, la **organizativa**, se constata “cuando se produzcan cambios entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”. Es de destacar, la incidencia interpretativa que debe darse a “adscrito al servicio público”. Esta adscripción formal nos llevaría a un panorama que arroja confusión, por ejemplo, ante la supresión de un determinado servicio en el que la interpretación señalada incluiría únicamente a los trabajadores directamente adscritos al servicio, pero no a aquellos que aun prestando servicios generales no tienen esta adscripción, lo que podría conducir al absurdo de dejar fuera de los sistemas de reducción los denominados servicios generales que no tienen, por lo general, adscripción concreta, pero que, claramente y en un esquema proporcional, resultan afectados por una decisión organizativa¹⁵.

En materia de extinción el tenor literal de la norma es claro, la posibilita sin discusión alguna. Y, **en cambio, la suspensión contractual prevista en el artículo 47 se establece que no será de aplicación al sector público**, con lo cual, de forma expresa, no se opta por esta medida menos traumática frente al despido que sí se aplica y se regula con amplitud y sin limitaciones.

Reiteramos que esta medida legal es aplicable única y exclusivamente al colectivo de personal vinculado a la Administración pública mediante contrato de trabajo, lo cual va a permitir reducir costes en el capítulo uno, a través de diversas vías, bien extinciones objetivas, expedientes de regulación de empleo, o modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo.

Sin duda, esta es la opción que ha tenido mayor impacto en aquellas administraciones que previamente habían acudido, en mayor proporción, a la vía de la contratación laboral, tal es el caso de la Administración local.

2.- Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, BOE de 14 de julio, supone otra vuelta de tuerca en la normativa de impacto en el empleo público por razón de la situación de crisis. Desde eliminación de las pagas extraordinarias, inclusión de una medida altamente limitativa de la negociación colectiva de los contratados laborales, modificación del régimen retributivo durante la situación de incapacidad temporal, reducción de 6 a 3 de los días de libre disposición, en definitiva, diferentes medidas de diverso calado sobre el régimen jurídico de los empleados públicos, pero todas ellas con un denominador común: la reducción de derechos en la temática de que se trate.

La medida más destacable que incluye, es la que posibilita, con carácter “excepcional”, la suspensión o modificación de convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, sólo cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, y se entenderá por ello, cuando una Administración pública deba adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público. Esta norma, desde el punto de vista constitucional es cuestionable, por su ataque

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

directo a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE) y, sobre todo, por la vaguedad con la que se definen las causas establecidas.

En resumen, la nueva normativa consecuencia de las reformas del bienio 2010-2012 tiene impacto directo en el colectivo de empleados públicos, sobre todo en los contratados laborales, haciendo recaer sobre ellos la mayor parte de las reducciones de costes de personal, bien sea a través de despidos individuales-plurales o de carácter colectivo.

Diferente caracterización es la de la normativa del bienio posterior, 2013-2014, pues, pretende acometer la remodelación del sector público pero, en este período, con normas de aplicación exclusiva al mismo, y con una diferencia cualitativa respecto de la filosofía de la normativa del período anterior: 2010-2012, ahora se pretende ante todo “preservar” el puesto de trabajo, cambio que no es baladí, por un doble motivo positivo simultáneo: a) se evitan nuevas contrataciones, y, b) se incentiva la promoción de los empleados.

Esta nueva filosofía, acude para su implementación a mecanismos de redistribución/reasignación de personal. Y, aunque necesariamente, se afecta a los humanos con recursos, porque no hay organización que sufra una reestructuración con la finalidad de simplificación, que deje inmune al personal a su servicio, los contenidos son de corte muy distinto.

En este bloque normativo, destaca, el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, BOE de 26 de septiembre, el cual aún mantiene la dualidad de tendencias, esto es, extinción y conservación del puesto de trabajo.

A título de ejemplo, se suprime un organismo e indica que el personal laboral que lo conformaba, se integrará... *“conservando sus condiciones de trabajo sin perjuicio de que cuando los puestos queden vacantes por fallecimiento, jubilación o cualquier otra causa legal”*, se amorticen y, en su caso, se den de alta como puestos de funcionario si es necesario garantizar la continuidad de las tareas.

Preguntémonos, ¿qué sucede aquí de diferente? En este contexto, subyacen dos objetivos, a saber:

Uno primero, que implica conservar el empleo laboral, pero a medio plazo podrá amortizarse ese puesto de trabajo (aminorar el empleo público de forma no traumática, reducción del empleo mediante la “vía natural”) o, en caso de no hacerlo, transformación del puesto de trabajo en funcional (repárese, la opción por la funcionalización).

Uno segundo, se da en otros supuestos en los que se optan por aplicar la extinción contractual cuando falta continuidad en el órgano en cuestión y, en este caso, por lo tanto, no se acude a la redistribución.

En este bienio que referenciamos, también es destacable la **Ley 15/2014**, ya citada, la cual va más allá del RD 701/2013, y apuesta claramente por una única opción: conservar los puestos de personal laboral hasta su extinción por alguna causa legal y, es en ese momento, cuando se optará por amortizarlos o reconvertirlos en otros puestos también laborales o funcionariales, en consecuencia, deja abierta la opción para tiempo futuro.

También puede suceder, con esta misma filosofía, que se incorpora personal de una fundación extinguida a otro organismo, pero se hará con una cautela (no exenta de problemática)

pues ese personal subrogado no tendrá la condición de empleado público si no supera las pruebas selectivas que se puedan convocar. Lo mismo ha sucedido en Fundación ANECA y en Sociedad Estatal España... en todos los casos, se conserva el empleo, pero evitando el ninguneo de los principios constitucionales (mérito, capacidad e igualdad) y legales (publicidad/transparencia) convocando los procesos selectivos al efecto.

Además, en el artículo 28 de esta misma Ley 15/2014, se modifican diversos aspectos del régimen jurídico de los empleados públicos, estableciendo también en algunos casos un régimen transitorio (DA 12ª y DA 9ª).

Todos ellos son cambios para fomentar la movilidad de los empleados públicos, ya existentes, con un doble objetivo:

- a) Conseguir que en un contexto de reducción de gasto público, puedan destinarse más recursos a aquellas unidades deficitarias.
- b) Posibilitar que las personas que trabajan en la Administración tengan otras vías de desempeño profesional para completar su carrera administrativa a través de la promoción profesional.

Es la misma línea instaurada por la oferta pública de empleo de esa anualidad (RD 228/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2014, BOE de 10 de abril) que en el preámbulo se refiere a la promoción interna que regula el EBEP, al configurarla como una de las medidas de:

- planificación de recursos humanos que tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y que debe ser facilitada por la Administración como vía para la adquisición de las correspondientes competencias y requisito necesario para la progresión en la carrera profesional desde niveles inferiores a los superiores.
- Y, también merece destacarse, continúa la OEP, el esfuerzo que se realiza en relación con el número de plazas que se incluyen para ser cubiertas mediante procesos selectivos de promoción interna, configurándose ésta como una medida alternativa al ingreso del nuevo personal, limitada por la necesidad de contención de los gastos de personal.

Recientemente, la oferta de empleo público de este año 2015 (RD 196/2015, de 22 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2015, BOE de 23 de marzo), indica que *“la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, establece que, a lo largo del presente año, no se procederá en el sector público a la incorporación de nuevo personal, exceptuándose de la citada limitación una serie de sectores y administraciones que se contemplan en el artículo 21 de la citada norma, respecto de los cuales se determina que se aplicará una tasa de reposición de hasta un máximo del 50%”*.

La redacción de la oferta pública, prosigue indicando que *“el artículo 70 del EBEP establece que el correspondiente real decreto por el que se apruebe la oferta pública de empleo podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”*.

En este sentido, continúa, *“merece especial mención la promoción interna que, la citada Ley del EBEP, configura como una de las medidas de planificación de recursos humanos que*

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y que debe ser facilitada por la Administración como vía para la adquisición de las correspondientes competencias y requisito necesario para la progresión en la carrera profesional desde niveles inferiores a los superiores". Texto literalmente idéntico al de la redacción de la oferta pública de empleo de 2014. Y añade: *"el presente real decreto, por tanto, tiene como finalidad dar cumplimiento a lo indicado y establecer los criterios que deben orientar los procesos de selección de los candidatos que mejor se ajusten a las necesidades de la Administración General del Estado."*

Repárese que, desde un punto de vista evolutivo, procede destacar que, si bien inicialmente la oferta de empleo público, esto es, en la primera redacción que de la misma contenía la LMRFP-1984, gozaba de un alto protagonismo en el ámbito de los instrumentos de gestión de los recursos humanos públicos, progresivamente lo pierde¹⁶ en aras de potenciar a instrumentos que favorecen la optimización de los recursos humanos ya existentes, a modo de ejemplo, los planes de empleo, y, sólo en última instancia, se incluyen recursos nuevos en la oferta de empleo público, que queda relegada a una clara posición residual. Pero, en la actualidad, con ocasión de la limitación de recursos económicos en el contexto de la crisis económica, la oferta de empleo público deviene, de nuevo, un instrumento "fuerte" con inclusión de fórmulas extraídas ahora del propio EBEP, para potenciarla como un marco planificador de los recursos humanos, donde se motiva el porqué de la escasez de nuevos recursos y la mejor manera de aceptar la optimización de los existentes, por ejemplo, a través de mecanismos de promoción interna.

Pues bien, cabe preguntarse **¿qué sucede con esta diversidad de estrategias que contiene la Ley 15/2014, y que se aplican a los empleados públicos afectados por reestructuración, fusión, absorción, o supresión de la organización pública a la que pertenecen?**

De entrada, repárese, que, **en ningún caso**, se produce incremento de personal, y lo que se produce es cobertura de las necesidades de gestión de personal mediante el instrumento de la "redistribución de efectivos".

Es más, esta norma, contempla la posibilidad de una movilidad que va más allá de la conocida tradicionalmente como movilidad interadministrativa, al regular la **redistribución de personal desde la administración militar a la civil**, creando una nueva situación administrativa para los afectados denominada *"situación de servicios administrativos en la administración civil para el personal militar"*. Nada impide que este nuevo contexto de movilidad suponga cambio de residencia y, por lo tanto, estemos ante un nuevo supuesto de movilidad de carácter geográfico.

En este punto, es de interés añadir otra cuestión que abunde en el enfoque de la articulación de medidas previstas en esta legislación más reciente favorecedoras de posiciones que conducen a la "planificación" de los empleados públicos. Nos referimos, al directivo público profesional, una figura regulada por primera vez en el EBEP (artículo 13), que, entendemos, sería idónea para "liderar" la necesaria "planificación de los recursos humanos en el empleo público", mediante el proceso de redistribución en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos, máxime si atendemos a la regulación de su régimen jurídico. En la re-

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

gulación que establece el EBEP, indica expresamente que el directivo “*desarrolla funciones directivas profesionales... sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados...*”. No hay margen de duda, que impida afirmar que el Directivo es una figura perfectamente compatible con la función de planificación, porque estamos en un contexto, tanto de responsabilidad por gestión, como de control de resultados, lejos de la toma de decisiones de gestión de personal de forma puntual, aleatoria y sin planificación alguna, que la sistematice en aras de obtener unos objetivos, que pueden afectar a la mejora de las relaciones laborales y del servicio que será de mayor calidad. Merece ser destacado que el rol que cumple un directivo público no es diferente al que representa un directivo en el sector privado, lo que cambia radicalmente es el contexto, los valores en juego, las prioridades y la interpretación de los contenidos del mismo¹⁷. Y, además, la profesionalización de la dirección pública implica que quienes vayan a desempeñar esas funciones directivas dispongan de conocimiento, experiencia y un desarrollo profesional previo en ese sector o ámbito de actividad¹⁸.

5 Reflexiones finales

La normativa más reciente, último bienio, **lejos de abandonar la idea de aminorar los recursos humanos, deja que ésta se produzca de forma natural** y sólo llegado ese momento, proceder a la amortización o mantenimiento del puesto de trabajo en su propia tipología o bien transformación a laboral o funcionarial, según el caso.

Ciertamente, ahora, **sólo existe una única preocupación desde las instancias de poder: no aumentar costes en concepto de personal**. Pero ello, sin duda, ya es un cambio sustancial, porque se abandona la idea de reducir gastos (imperante, como hemos visto, hasta 2012), y se sustituye por la de mantenerlos, pero, sin incrementarlos.

La decisión de mantener gastos por un lado, reduce tensión en materia de personal, y, simultáneamente, traslada el protagonismo a la planificación con protagonismo de los procesos de redistribución, donde la movilidad en general y la movilidad geográfica en particular, pueden tomar partido en el nuevo enfoque legalmente diseñado, para un nuevo escenario que va más allá del tradicional empleo público, que ya superó, en su momento, a la histórica función pública, y ahora, en la reciente normativa del bienio 2012-2014, deja paso al omnicomprensivo o “macroconcepto”¹⁹ de “sector público”, más allá de las concretas administraciones públicas en sentido literal del término, o, en este nuevo ámbito conceptual denominado “microconcepto”²⁰.

Y, desde luego, se ha puesto de manifiesto a lo largo de los distintos textos legales referenciados, recientemente aparecidos, que, frente al sentido de propiedad, del “derecho al cargo”, de los derechos adquiridos y la “inamovilidad”, derecho reconocido en exclusiva al colectivo

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

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.



funcionarial en el EBEP, en un listado de aplicación tanto a funcionarios públicos como a contratados laborales, todo ello queda necesariamente neutralizado, al aflorar los retos de una Administración pública del siglo XXI que debe ser dinámica en aras de responder a las necesidades de atención a los servicios públicos en el marco del Estado SOCIAL que adjetiva con claridad la Constitución española en su primer artículo, al que añadir el impacto de crisis económica en un empleo público que no ha sido inmune a la misma, sino al revés, su principal destinatario con la toma de decisiones de impacto negativo en el régimen jurídico del empleado público, poniendo de relieve, actuaciones de forma desproporcionada y carentes de planificación alguna, ignorando los parámetros de actuación de las administraciones públicas: eficiencia, economizar, eficacia, productividad, coordinación y simplificación administrativa²¹.

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. y 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. y 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. y 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.

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

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, julio-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.

regap



MONOGRÁFICO
O emprego público