

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

Movilidad funcional y geográfica para una administración digital y sostenible: una mirada a España e Italia*

José Antonio RUEDA MONROY**

RESUMEN: El presente estudio analiza las medidas de movilidad funcional y geográfica en la función pública ante los retos de la digitalización y la transición ecológica, comparando los modelos de España e Italia, países que abordan estos desafíos desde marcos distintos: España con un régimen dual (funcionarial y laboral) e Italia con un sistema que ha optado por una amplia laboralización del empleo público. Las transformaciones actuales exigen reestructurar la gestión del empleo público mediante los antedichos mecanismos de flexibilidad, esenciales para una administración eficiente y sostenible. Pese a las diferencias entre el régimen dual español y la laboralización italiana, en ambos casos persisten rigideces normativas y organizativas que limitan su efectividad. El trabajo concluye que la flexibilidad no depende de la naturaleza del vínculo, existiendo en ambos marcos reglas que evidencian el predominio del derecho administrativo, sino de rigideces normativas y culturales, así como de una falta de planificación estratégica de los recursos humanos.

Palabras clave: Digitalización, flexibilidad interna, función pública, movilidad funcional, movilidad geográfica, transición ecológica.

SUMARIO: 1. Introducción. 1.1. Justificación del tema y objeto de la investigación. 1.2. Hipótesis de la investigación y metodología. 2. Estado de la cuestión en España e Italia: entre la rigidez estructural y las exigencias de modernización. 3. Marco institucional. 3.1. Principios constitucionales de la función pública y vínculo con la consecución de los objetivos sociales, digitales y medioambientales. 3.2. El auge normativo de los procesos de digitalización e instrumentos de políticas verdes y su vínculo con la actividad

* Este artículo se vincula a la ponencia presentada en el XV Congreso internacional ADAPT, *El trabajo y el no-trabajo, hoy. Repensar el concepto desde una perspectiva interdisciplinaria*, Bérgamo (Italia), 26-28 noviembre 2025, titulada *Medidas de flexibilidad interna en la función pública ante los retos de la digitalización y la transición ecológica: una comparación entre Italia y España*. En dicha comunicación se abordaron, con un enfoque más amplio y general, los desafíos que las transiciones digital y ecológica plantean a la función pública, así como el conjunto de medidas de flexibilidad interna existentes en ambos países. Asimismo, este trabajo se enmarca en el Proyecto Nacional *Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital* (PID2021-124031NB-C44).

** Profesor Ayudante Doctor, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Málaga (España).



administrativa. 4. Medidas de movilidad en la función pública española e italiana en un contexto digital y ecológico. 4.1. La movilidad funcional. 4.2. La movilidad geográfica. 4.3. Breve referencia al papel de la negociación colectiva en las medidas de movilidad. 5. A modo de epílogo. 6. Bibliografía.

Functional and Geographical Mobility for a Digital and Sustainable Administration: a Look at Spain and Italy

ABSTRACT: This study analyses the measures of functional and geographical mobility in the public service in light of the challenges posed by digitalization and the ecological transition, comparing the models of Spain and Italy, two countries that address these issues from distinct frameworks: Spain through a dual regime (public service and labour employment) and Italy through a system that has opted for extensive labourization of public employment. The current transformations demand a restructuring of public employment management through the aforementioned flexibility mechanisms, which are essential for an efficient and sustainable administration. Despite the differences between Spain's dual regime and Italy's labourization model, both systems continue to exhibit regulatory and organizational rigidities that limit their effectiveness. The study concludes that flexibility does not depend on the nature of the employment relationship, since in both frameworks there are rules evidencing the predominance of administrative law, but rather on regulatory and cultural rigidities, as well as on a lack of strategic human resource planning.

Key Words: Digitalization, internal flexibility, public service, functional mobility, geographical mobility, ecological transition.

1. Introducción

1.1. Justificación del tema y objeto de la investigación

Las administraciones públicas se enfrentan en la actualidad a una encrucijada marcada por la necesidad de responder, de manera simultánea, a dos procesos transformadores de gran alcance: la digitalización y la transición ecológica. Fenómenos que ya condicionan el funcionamiento externo e interno de los aparatos administrativos y su organización.

El reciente informe de la OCDE¹ viene a poner de manifiesto que la digitalización y la sostenibilidad ambiental son dimensiones inseparables de la gobernanza contemporánea en un contexto, además, en el que los parámetros de legitimidad y eficacia de la acción estatal encuentran una escasa valoración en términos de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía². La digitalización se erige en herramienta esencial para optimizar la eficiencia y eficacia administrativa y garantizar la prestación de servicios públicos de calidad en un escenario de recursos limitados, donde la inteligencia artificial, los datos y las tecnologías se conciben como instrumentos de productividad y transparencia. La transición ecológica, en cambio, exige reorientar las estructuras y políticas públicas hacia la reducción de emisiones y la adopción de prácticas de contratación y gestión ambientalmente responsables³. La actividad administrativa ha de ser eficiente y estar orientada a la consecución de los objetivos del Estado lo que, de acuerdo con los textos constitucionales que se revisan en este estudio, habrá de conllevar una ecologización de nuestras administraciones públicas⁴. La digitalización es un facilitador de las nuevas formas y necesidades de organización y prestación de la actividad laboral, pero, como se viene exponiendo, además de instrumento o medio, es, en sí misma, un elemento transformador, que causará necesidades específicas organizativas y en cuanto a la exigencia de nuevos perfiles profesionales, de formación, o incluso pérdida de empleos⁵.

¹ OECD, *Government at a Glance 2025*, 2025. Resulta significativo y revelador de la importancia que estas transformaciones tienen en la Administración que el capítulo primero de este informe esté dedicado a la gobernanza para la transición verde y el capítulo séptimo al gobierno digital e innovación.

² *Ibidem*, p. 9.

³ Véase de nuevo el Cap. I del informe OECD, *op. cit.*, antes mencionado en el que se observa la puesta en práctica por parte de países de todo el globo.

⁴ Algunos ejemplos de este tipo de prácticas se encuentran en el informe OECD, *op. cit.*, p. 34.

⁵ Sobre las implicaciones del mismo, véase M. DE FALCO, *Le competenze digitali per la trasformazione smart del lavoro pubblico*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2022, n. 4,

Lo anterior nos lleva directamente a afirmar la necesidad de una auténtica adaptación de las administraciones a estos nuevos requerimientos, para lo que se precisa de una reestructuración de la misma o, lo que es lo mismo, «modificaciones o transformaciones importantes en los elementos o factores productivos» que irían más lejos que los «ajustes ordinarios»⁶. Y, cómo no, en la ejecución de tal reestructuración es fundamental considerar el aparato humano, puesto que ocupa un papel esencial en las organizaciones. Pero, además, centrándonos en el mero elemento cuantitativo, esta concreta cuestión merece especial atención puesto que el empleo público representa una cantidad significativa del empleo total en términos porcentuales. En 2023, el empleo en las administraciones públicas representaba en los países de la OCDE el 18,4% del total. Permítase que, a la luz de este dato, se aproveche este momento para señalar la incorrección de los postulados que defienden el hipotético engrosamiento de las administraciones españolas e italiana, países de comparación en este estudio y que se encuentran por debajo de este porcentaje, tal y como se puede comprobar en el referenciado informe⁷.

Siendo importante el *quantum* de los recursos humanos para una administración eficaz y eficiente, lo es también que estos estén bien dispuestos y organizados. Cuando hablamos de reestructuración en el contexto que nos ocupa, no solo se han de concebir los ceses y/o contrataciones como únicas operaciones encaminadas a ella, sino que también caben otras medidas reorganizativas a priori menos drásticas. Ante la concurrencia de sucesos como los que revisamos, la alteración material de la prestación de servicios concertada entre Administración y empleado parece a todas luces necesaria, ya sea con una modificación de las condiciones laborales (mediante, por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo o la redistribución de la jornada)⁸, un cambio funcional o una nueva

pp. 789-794, y F. MAFFEI, *Digitalizzazione della p.a. e nuovi profili professionali: il ruolo del reclutamento*, *ibidem*, 2024, n. 2, pp. 295 y 306.

⁶ Ya en el año 2013 el profesor Martín Valverde hablaba de que «La incorporación de nuevas tecnologías a las distintas administraciones y ramas de actividad brindaría en la sociedad actual una multitud de casos de reestructuración de empresas u organizaciones». (A. MARTÍN VALVERDE, *Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas*, en *Documentación Laboral*, 2013, n. 97, p. 78).

⁷ OECD, *op. cit.*, pp. 168-169. Con respecto a la Administración Italiana, véase A. RICCOBONO, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, ESI, 2017, p. 11.

⁸ A modo ejemplificativo señalamos la STS 332/2022, de 7 de abril (rec. 52/2021) que nos muestra la necesidad, aunque en este caso transitoria, de modificaciones en el tiempo de trabajo y ampara la modificación unilateral las jornadas, horarios y calendarios laborales del personal laboral generadas a raíz del Plan de Contingencia ante la situación de

reasignación geográfica de los efectivos con la modificación del lugar de la prestación. La realización de estos necesarios ajustes y, en consonancia, la consecución de los objetivos propuestos requieren la utilización de los instrumentos de flexibilidad interna. Y eso, necesariamente, obliga a que se tenga en cuenta la satisfacción conjunta de los intereses tanto del individuo como los de la administración. De no ser así se redundará en su pérdida de eficacia y eficiencia y esta terminará por engrosarse, al verse obligada a responder con contrataciones a estas nuevas necesidades y sin que se produzca, a la inversa, una reducción de efectivos en entidades y servicios innecesarios, que se mantendrían, como ya ha ocurrido en diferentes épocas el pasado⁹. En palabras de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público en España, «La movilidad de los empleados, esto es, la posibilidad de cambio de puesto de trabajo o de funciones, es otro elemento esencial en una Administración que debe ser eficaz y eficiente, por lo que debe poder utilizar los recursos humanos de que dispone para la prestación adecuada de los servicios que la sociedad demanda»¹⁰.

En este sentido, considerando los cambios a los que se ha hecho referencia y las necesidades de adaptación de la administración, este trabajo se orienta a examinar dos concretos mecanismos de flexibilidad interna de los que estas disponen: la movilidad funcional y la geográfica. Se ha de indicar que este estudio parte de otro previo¹¹ en el que se ha considerado que la prevalencia del derecho administrativo como marco de referencia de la gestión pública limita la incorporación efectiva de medidas inspiradas en principios laborales y, por otro lado, que la rigidez que le es propia a este

emergencia (Covid-19) en el seno del Gobierno Vasco, recordando que «no todas las decisiones de la empresa que incidan en las condiciones de trabajo han de ser necesariamente negociadas con los trabajadores» ya que, en este caso, «son consecuencia de la excepcional situación derivada del estado de alarma a consecuencia del COVID-19, y no constituyen una modificación sustancial de las condiciones de trabajo» limitándose la empresa a aplicar la normativa vigente al respecto. Esta doctrina que fija que no tienen que seguirse los cauces de la modificación sustancial ante cambios de condiciones de trabajo que no tienen su origen en una decisión unilateral sino en el obligado cumplimiento de una norma es reiterada por el Tribunal Supremo. Véase, entre otras, la STS 13 mayo 2015 (rec. 80/2014).

⁹ Vid. A. MARTÍN VALVERDE, *op. cit.*, p. 89.

¹⁰ COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2005, p. 124.

¹¹ Comunicación presentada por el autor al XXXV Congreso AEDTSS, *Tiempo de Trabajo y cambio climático*, Valencia (España), 29-30 mayo 2025, titulada *Tiempo de trabajo y sostenibilidad medioambiental en la Administración: el complejo equilibrio entre las nuevas demandas laborales y el interés general* (pendiente de publicación).

marco institucional dificulta la adopción de medidas relacionadas con el personal que facilitarían el cumplimiento de objetivos medioambientales. Con base en ello, se concluyó que el régimen aplicable al empleo en la empresa privada ofrece una mayor flexibilidad, por lo que la creación de una figura laboral especial del sector público podría facilitar la adaptación a los cambios derivados del contexto ecológico y climático, conciliando derechos laborales, interés general, eficiencia administrativa y sostenibilidad ambiental. A partir de estos resultados y a la vista del proceso de laborización del empleo público que ha acontecido en las últimas décadas Italia –al que nos referiremos seguidamente– se ha considerado oportuno realizar este estudio desde una perspectiva comparada, profundizando en las conclusiones extraídas en aquella investigación inicial.

1.2. Hipótesis de la investigación y metodología

Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto se considera como hipótesis de este estudio la siguiente: el régimen laboral público, es decir, privatizado pero influenciado por el derecho administrativo no garantiza, per se, una mayor flexibilidad de la organización administrativa interna que el régimen estatutario. Adicionalmente, podríamos admitir la incapacidad del marco jurídico que nos ocupa de conseguir que la organización del trabajo se adapte a las demandas externas al mismo, concretamente la digitalización y la transición ecológica. Hipótesis que confrontaría con las afirmaciones que vinculan o relacionan directamente la mayor flexibilidad con el régimen laboral¹².

Para corroborar o, en su caso, refutar la hipótesis expuesta, se analiza la experiencia y resultados de ambos países aplicando modelos distintos de empleo público, así como la regulación de medidas de movilidad forzosa vigentes en los dos ordenamientos señalados. Todo ello, con apoyo principal en la doctrina científica.

¹² La doctrina se ha acercado a tal posición, como se desprende del trabajo de S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *Flexibilidad en la Administración pública: una necesidad inaplazable*, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 1997, n. 170, p. 7, o también la COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, *op. cit.*, p. 24 («en aquéllos que tienen una más acendrada tradición de función pública estatutaria se ha tenido que recurrir para determinadas funciones o tareas a regímenes contractuales, buscando una mayor flexibilidad»), e incluso el propio legislador en la versión original del EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) que en su preámbulo era explícito en relación con este particular: «La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración».

En lo que sigue, el trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se ofrece un panorama general de la situación en España e Italia en la materia (§ 2). A continuación, se examina el marco institucional de ambos países, con especial atención a los principios constitucionales que informan la función pública y su conexión con los objetivos sociales, digitales y medioambientales (§ 3). En el § 4 se analizan las medidas de movilidad funcional y geográfica, identificando los instrumentos jurídicos disponibles y su eficacia en la gestión del empleo público en un contexto de transición digital y ecológica, así como el papel que desempeña la negociación colectiva. Finalmente, el estudio concluye con un epílogo que sintetiza los principales hallazgos y plantea algunas reflexiones sobre la necesaria renovación del modelo de gestión pública.

2. Estado de la cuestión en España e Italia: entre la rigidez estructural y las exigencias de modernización

Las constataciones referidas con anterioridad plantean la necesidad de estudiar en clave comparada cómo España e Italia, dos países con tradiciones administrativas de raíz común, pero con desarrollos divergentes en su adaptación normativa y organizativa, articulan o prevén medidas de movilidad que les permitan afrontar los desafíos mentados.

Con carácter previo interesa destacar una primera peculiaridad y, a la par, dificultad que acompaña a este estudio: el régimen jurídico disperso y no unitario aplicable a los empleados públicos. Estas cualidades, compartidas por ambos países, se encuentran bastante matizadas en Italia, que ha generalizado el empleo público laboral y expandido su régimen básico a la totalidad de administraciones, siendo el país «que ha experimentado la transformación más radical en el ámbito del empleo público, ya que ha optado por una intensa laboralización de la relación de servicios»¹³.

En lo que respecta a España resulta fácil la identificación de diversos conjuntos normativos o regímenes jurídicos vigentes en función de la naturaleza del vínculo y en función del ámbito geográfico al que nos refiramos. En relación con lo primero, se ha de diferenciar entre la dualidad existente en lo que respecta a los funcionarios públicos y al personal laboral¹⁴. Los primeros, con una configuración de derechos y deberes en

¹³ A.I. OLMEDO GAYA, *El modelo privado de empleo público en Italia: su actual régimen jurídico tras las últimas reformas*, en *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2015, n. 93, p. 66.

¹⁴ De hecho, en lo que respecta al empleo de las Administraciones Públicas, según datos

régimen de imposición legal en un régimen estatuario y, los segundos, comprendidos, aunque con significativas particularidades, en el campo de la legislación laboral común¹⁵. Campo en el que, como es sabido, impera un marcado carácter negociador. Con respecto al ámbito geográfico, la normativa difiere según la Administración territorial de adscripción.

Por su parte, la denominada “*privatizzazione del pubblico impiego*” en Italia encuentra su punto de partida en la *Legge 23 ottobre 1992, n. 421*, que habilitó al Gobierno para adoptar medidas de reorganización de la Administración Pública y de racionalización del gasto. En desarrollo de la misma, el *Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*, introdujo un cambio estructural al incorporar la mayor parte de las relaciones de empleo público al derecho laboral, dejando al margen de las reformas aquellas funciones con una conexión más directa con el ejercicio de potestades soberanas. La culminación del proceso se observa hoy en el *Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)* que refundió y sistematizó la normativa precedente y constituye el texto de referencia en materia de empleo público italiano¹⁶. El ámbito subjetivo de la citada norma se extiende a todas las administraciones públicas enumeradas en su art. 1.2 (entre las que se encuentra el Estado, las Regiones y los entes locales) y a los todos los empleados públicos excepto a una franja residual, entre los que se encuentran, los magistrados ordinarios, administrativos y contables, los abogados y fiscales del Estado, el personal militar y el personal de las Fuerzas de Policía del Estado o el personal de la carrera diplomática¹⁷.

Con todo, en ambos casos y de forma general se podría afirmar que los empleados públicos gozan de un estatus que garantiza su inamovilidad, «eje esencial de nuestro sistema de función pública», aplicable en toda su amplitud al funcionario de carrera y vinculado al principio de objetividad que consagra el art. 103.3 CE en España¹⁸ y el 97 de la Constitución Italiana.

de 2023, del total de 3.037.432 de empleados públicos, 792.496 eran personal laboral y 1.634.510 funcionario (el resto, 610.426, otro tipo de personal). *Vid.* MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2025*, 2025, p. 8.

¹⁵ Sobre los tipos de personal y su estatus jurídico, véase, entre otros, X. BOLTAINA BOSCH, *La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2011, n. extraordinario 13.

¹⁶ Siendo imposible por cuestiones espaciales ofrecer una aproximación al régimen de empleo público italiano y a su evolución, remitimos a los siguientes estudios: A. RICCOBONO, *op. cit.*, pp. 23-85, y A.I. OLMEDO GAYA, *op. cit.*

¹⁷ Véase el art. 3 de la citada disposición.

¹⁸ En este sentido, J. FONDEVILA ANTOLÍN, *Régimen jurídico del personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas (I)*, en D. MONTOYA MEDINA (dir.), *Relaciones de trabajo en el*

Ahora bien, esto no implica la inamovilidad en lo que respecta a un concreto puesto de trabajo, sin que se pueda confundir «el desempeño del cargo (condición de funcionario de carrera) con el desempeño de un concreto puesto de trabajo, pues el vigente marco legal permite la revocación legal de nombramientos en los puestos de trabajo»¹⁹, ante necesidades de reorganización administrativa de los servicios.

Tenemos, pues, de un lado, garantías de inamovilidad y, de otro, necesidades objetivas y posibilidades legales de movilidad de los empleados públicos. Sin embargo, se ha constatado en ambos países el tradicionalmente poco uso a estos mecanismos que posibilitan la reorganización del personal²⁰. Se podría afirmar que en ambos países subsiste una generalizada percepción de que el aparato público es sustancialmente estático y rígido, poco familiarizado con la innovación y los cambios, con problemas de reestructuración interna y con empleados que gozan de altas garantías de inamovilidad por aplicación de los principios garantistas propios del derecho administrativo²¹. Cuestiones que, por otro lado, son conocidas y asumidas por el legislador en ambos países. En España, lo propio ya se puso sobre la mesa en los informes para la elaboración de la norma básica que rige el empleo público²². Y, en Italia, las

sector público, 2024 (versión electrónica).

¹⁹ *Idem*.

²⁰ «Nonostante gli innumerevoli interventi di riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, le relazioni allegate al Conto Annuale della Ragioneria dello Stato e le altre statistiche nei vari comparti del pubblico impiego dimostrano l'inefficacia della disciplina in materia di mobilità del personale» (E. FIATA, *La mobilità dei dipendenti pubblici*, Giappichelli, 2020, p. 11). En el mismo sentido, M. ESPOSITO, *La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui*, en *Sinapsi*, 2020, n. 1, pp. 84-85. Resulta sumamente interesante en este sentido el documento ARAN, *Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego*, Aran Occasional Paper, 2012, n. 1, en el que se hace referencia a esto mismo y a su vinculación con la mejor distribución territorial de los recursos disponibles y, con ello, mejoras en la eficiencia administrativa, así como la fuerte resistencia a la movilidad. Tanto es así que la jurisprudencia a la que se ha tenido acceso en cuanto a estas medidas forzosas es sumamente escasa en ambos países. La mayoría de los casos observados son de medidas voluntarias o se extralimitan a cuestiones retributivas, sobre el derecho a mantener o no ciertos complementos, siendo esta una de las limitaciones de este estudio, pero, a su vez, una cuestión reveladora y significativa, puesto que reafirma el poco uso de tales medidas.

²¹ *Vid.* M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, 2017, p. 189. En lo que respecta a Italia, *vid.* A. RICCOBONO, *op. cit.*, pp. 13 y 17. En esta última página el autor utiliza el término “*sclerosi*” (“esclerosis”) para referirse al mercado de trabajo público.

²² *Vid.* COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, *op. cit.*, p. 124: «la movilidad forzosa tropieza con grandes dificultades y resistencias, que dificultan la planificación estratégica de recursos humanos y la correcta distribución del personal. Hasta el punto de que, en ocasiones, una

sucesivas reformas siempre han dedicado un importante papel a las instituciones de la movilidad del empleado público puesto que «siempre ha representado un eje regulador y organizativo esencial y estratégico para las administraciones públicas»²³. Pese a todo, se asevera que en uno y otro caso las disposiciones normativas han sido inefectivas²⁴.

A lo anteriormente expuesto se le sumaría otro problema que resulta vital en el abordaje de estas transiciones: la existencia de un déficit de cultura organizacional y falta de una planificación coherente en la gestión de las relaciones laborales públicas²⁵. Piénsese, a mayor abundamiento, que las políticas medio ambientales parten de un compromiso a largo plazo, lo que implica la incorporación y ejecución de mecanismos que perduren a los ciclos electorales²⁶. En nuestro contexto y como se verá, la Unión Europea ha sido capaz de superar tales reticencias en lo que respecta a las normas medioambientales, vinculadas a periodos extensos en el tiempo, y que, sin embargo, chocan con la visión cortoplacista en la gestión de los recursos humanos²⁷. Visión cortoplacista en la *praxis*, puesto que ambas legislaciones incorporan planes específicos para la gestión de recursos humanos a medio y largo plazo que muestran una orientación legislativa correcta pero que no

Administración no puede recurrir a personal excedente en ciertas áreas o unidades para cubrir las necesidades surgidas en otras. Esto último lleva frecuentemente a las Administraciones Públicas a contratar personal temporal o a la externalización de servicios y actividades, como solución más simple. Efectos que no deberían minusvalorarse en ningún caso».

²³ M. ESPOSITO, *Modelli e strumenti per la mobilità interna del lavoro pubblico: tradizione, resistenze e spinte in avanti fra tensioni ideali e criticità operative*, en F. CARINCI (ed.), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, ADAPT University Press, 2015, p. 434, traducción nuestra («rappresenta da sempre uno snodo regolativo e organizzativo essenziale nonché strategico per le amministrazioni pubbliche»). En el mismo sentido, E. FIATA, *op. cit.*, p. 1 ss.

²⁴ *Vid.* M. ESPOSITO, *Modelli e strumenti per la mobilità interna del lavoro pubblico: tradizione, resistenze e spinte in avanti fra tensioni ideali e criticità operative*, cit., p. 435, y A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 30: «nonostante la lunga distanza temporale che intercorre rispetto a quello studio, può senz'altro affermarsi che l'odierna rappresentazione del mercato del lavoro interno alla p.a. non sia troppo lontana da quella appena descritta, né che abbia subito alcun rivolgimento sostanziale nel tempo. Le cennate caratteristiche, infatti, sono rimaste pressoché inalterate, nonostante il legislatore abbia manifestato – come si è detto – un estenuante attivismo per rilanciare l'efficacia della disciplina della mobilità con regole, procedure, decreti e circolari applicative ogni volta più sofisticati».

²⁵ *Vid.* M. ESPOSITO, *La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui*, cit., p. 83.

²⁶ Esto, según señala la OECD, *op. cit.*, p. 15, resultaría poco atractivo para los líderes electos, que tienen a centrarse en cuestiones de corto plazo con más rédito político.

²⁷ *Vid.* C. RAMIÓ, M. SALVADOR, *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*, Tibidabo, 2018, p. 53.

se lleva a efectos²⁸. Un correcto diagnóstico y previsión, además de facilitar la aplicación de tales mecanismos y podría facilitar en casos concretos la aplicación de medidas de movilidad voluntarias.

En lo que se refiere a la reflexión doctrinal, los estudios sobre la materia y en general de las medidas de flexibilidad interna se han centrado principalmente en contextos de crisis, particularmente en los orientados a la consecución de los objetivos financieros acordados con las instituciones europeas a raíz de otra emergencia, la financiera, siendo esta otra específica problemática y ajena, en principio, a la crisis económica²⁹.

3. Marco institucional

La comprensión de las medidas de flexibilidad interna en la función pública exige partir de los principios constitucionales y axiológicos que inspiran la acción administrativa y el régimen jurídico del empleo público tanto en España como en Italia. Solo desde esa perspectiva es posible valorar la legitimidad y el alcance de los cambios organizativos que las transiciones digital y ecológica demandan.

²⁸ Por ejemplo, en España el art. 69.2 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (IREBEP) establece que «Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan [...] Medidas de movilidad». En este sentido, la Orden TDF/380/2024, de 26 de abril, sobre planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado, ha contemplado en su art. 6 un plan de reestructuración específico motivado por un «cambio tecnológico, una modificación en la forma de prestación de los servicios, la aparición de nuevos perfiles competenciales u otras circunstancias comprometan de manera significativa la prestación eficaz de los servicios o el cumplimiento de los objetivos estratégicos en un sector». En Italia, con carácter imperativo y en virtud de los arts. 6.2 y 6-ter del *Decreto Legislativo n. 165/2001* las Administraciones han de aprobar el *Piano triennale dei fabbisogni di personale* que incluye los procesos de movilidad. En este sentido la *Legge 19 giugno 2019, n. 56 (Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo)*, incorporó con relación a estos planes la prioridad para la contratación de profesionales con un alto nivel de especialización en áreas específicas entre las que se incluye la digitalización (art. 3.2.a). Esta norma de 2019 ha introducido algunas reglas importantes en lo que se refiere a la gestión de las excedencias de personal a las que nos referiremos en el apartado oportuno.

²⁹ Es el caso de los siguientes estudios: C. MOLINA NAVARRETE, *Las medidas de "flexibilidad interna" en el empleo público como alternativa a los despidos. ¿Un régimen especial o excepcional?*, en Á. ARIAS DOMÍNGUEZ, J.M. RODRÍGUEZ MUÑOZ (coords.), *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis*, Aranzadi, 2015, y J. MAURI MAJÓS, *Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 2011, n. 26.

3.1. Principios constitucionales de la función pública y vínculo con la consecución de los objetivos sociales, digitales y medioambientales

En ambos ordenamientos la función pública se configura como instrumento esencial para la realización del interés general, lo que determina el establecimiento de un particular estatuto jurídico para estos empleados y la existencia de un régimen diferenciado respecto al empleo privado. Téngase nuevamente presente que mientras en España subsiste una dualidad estatutaria-laboral, en Italia se ha producido una laboralización generalizada.

En España, el art. 103.1 CE impone que la administración pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. El RDL 5/2015, por el que se aprueba el TREBEP, desarrolla este mandato. Lo propio sucede en Italia, consagrándose en los arts. 97 y 98 de la Constitución principios análogos: el buen funcionamiento (*buon andamento*) e imparcialidad de la Administración (art. 97) y el deber de los empleados de servir exclusivamente a la Nación (art. 98). En este caso, es esencialmente el ya mentado *Decreto Legislativo n. 165/2001*, el que actualmente se ocupa de la regulación del empleo público italiano, contemplando en su artículo primero también los criterios de eficacia y eficiencia. Estos principios, tal y como se ha dicho con anterioridad y como se comprueba de declaraciones normativas explícitas que se dirán en el apartado siguiente, se encuentran íntimamente relacionados con las nuevas tecnologías y la digitalización de la administración.

Se hace preciso partir de la constatación de la raigambre constitucional de las transformaciones medioambientales que también motivan este estudio. En ambos países la protección del medio ambiente se ha elevado a mandato constitucional, estando consagrado en España en el art. 45 CE el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, imponiendo a los poderes públicos el deber de velar por su conservación y mejora; y en el caso de Italia, en el art. 9 de la Constitución de la República, tras una reciente reforma, en el año 2022, que refuerza el mandato de protección del medio ambiente al incluirse como principio fundamental. Asimismo, su art. 41 incorpora un mandato al legislador en el sentido del establecimiento de programas y controles para que la actividad pública y privada se coordine a los fines sociales y medioambientales.

De este modo, en ambos supuestos examinados la cuestión ambiental se configura no únicamente como una prioridad política y económica de primer orden, sino como un objetivo y valor fundamental del ordenamiento jurídico, insertado en la categoría de interés público general y, por tanto, dotado de una especial fuerza normativa en la interpretación y aplicación del derecho. Y esta cuestión no es baladí, puesto que exige que, en caso de conflicto con otro (como pudiera ser los principios tradicionales relativos a la función pública), se haya de acudir a la regla de la ponderación³⁰.

A la luz de lo anterior, y acercando la reflexión al objeto específico de este trabajo, podría afirmarse que una mayor flexibilidad interna en la organización del empleo público se concibe y plantea en términos de promoción del desarrollo sostenible. En otras palabras, la inamovilidad individual del empleado público se ha de conectar con las condiciones contextuales en las que se manifiesta, esto es, un panorama en el que prima necesariamente la sostenibilidad ambiental, erigida como valor y derecho constitucional. Desde esta perspectiva, la inamovilidad material que de facto se ha comprobado caracteriza el estatus de los empleados públicos puede ser hoy reflejo de una cultura organizacional obsoleta³¹ y necesitada de cambios por imperativo constitucional. La propuesta que aquí se promueve de entender la flexibilidad como vehículo para la consecución de fines constitucionales, resulta plenamente aplicable tanto a las relaciones de empleo público funcionariales como a las laborales, en la medida en que se fundamenta en el estatuto constitucional del empleador público, que tiene el mandato de servir con objetividad a los intereses generales. En esta situación las medidas de flexibilidad interna cobran especial importancia puesto que estamos ante «una institución que responde a necesidades fundamentales como la satisfacción de las necesidades profesionales de las administraciones, una distribución más racional del personal dentro de la administración o entre administraciones» o «la contención del gasto público»³².

³⁰ Vid. P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, 2018, p. 85: «gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali maggioritari convergono nel ritenere che l'affermazione del principio di primarietà dell'ambiente non equivalga a riconoscere ad esso una incondizionata subordinazione di ogni altro interesse, dovendo piuttosto essere collocato tra gli interessi fondamentali riconosciuti dall'ordinamento, i quali operano in un rapporto di parioridinazione».

³¹ En este sentido, ARAN, *op. cit.*, p. 5: «A questo proposito, non va dimenticato che la migliore efficienza che si vuole ottenere con i trasferimenti di personale è posta in ogni caso a rischio in situazioni di forte resistenza alla mobilità. L'affermazione di una cultura di accettazione di questi eventi è quindi decisiva per lo scopo che si vuole perseguire».

³² E. FIATA, *op. cit.*, p. 1, traducción nuestra («un istituto che risponde ad esigenze fondamentali quali il soddisfacimento del fabbisogno professionale delle amministrazioni,

3.2. El auge normativo de los procesos de digitalización e instrumentos de políticas verdes y su vínculo con la actividad administrativa

En concordancia con los valores constitucionales antes señalados, tanto el ordenamiento español como el italiano han incorporado en los últimos años el principio de sostenibilidad ambiental como eje de la acción pública. Como se conoce, la Unión Europea ha sido impulsora y actora principal de políticas en este sentido, con instrumentos importantes como el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*)³³, estrategia para lograr la neutralidad climática para 2050, o la Estrategia Digital Europea (*Digital Strategy*)³⁴. Más concretamente en lo que nos atañe, debemos destacar el propio concepto de “Administración pública verde” promovido por el Consejo de Europa y que exige a las instituciones liderar con el ejemplo en la reducción de emisiones, la eficiencia energética y el uso responsable de recursos, imponiendo nuevas obligaciones organizativas y funcionales a las entidades públicas³⁵. A nivel normativo es muestra de ello el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática.

En España todo lo anterior ha resultado en normas como la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, y también en instrumentos administrativos como es el Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado (Orden PCM/466/2022). La primera contempla obligaciones de muy diversa índole, como la imposición de un parque de vehículos neutro en carbono para 2050 (art. 14) o la imposibilidad de renovar contratos de arrendamiento de edificios «que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo» más allá de 2030. Obligaciones que requieren de migraciones hacia flotas eléctricas y oficinas o inmuebles eficientes. La

una più razionale distribuzione del personale all'interno dell'amministrazione o tra le amministrazioni, il contenimento della spesa pubblica, l'interesse del dipendente di trovare una collocazione lavorativa più consona alle proprie necessità professionali o personali»).

³³ Comunicación de la Comisión *El Pacto Verde Europeo*, 11 diciembre 2019, COM(2019)640 final.

³⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Configurar el futuro digital de Europa*, 19 febrero 2020, COM(2020)67 final.

³⁵ *Vid.* L. VÉRTESY (dir.), *Towards Green Public Administration: Goals and Principles*, European Public Administration Network Directors General Meeting, Budapest, 28-29 noviembre 2024.

Orden PCM/466/2022, con referencias explícitas al personal al servicio de la Administración General del Estado y en las entidades del sector público institucional, promueve el «refuerzo de la modalidad de trabajo a distancia, a fin de reducir el impacto energético producido, tanto por los desplazamientos al lugar de trabajo, como por el consumo de energía en el propio centro de trabajo, asegurando la atención presencial a la ciudadanía» y la «promoción del uso del transporte público o colectivo y otras medidas de movilidad sostenible», entre las que se encuentra «el establecimiento de rutas de transporte colectivo» (art. 3). Por su parte, el impulso de la digitalización de la Administración se contempla como componente fundamental del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del país³⁶ y esta, a su vez, se espera que sirva de «palanca clave para descarbonizar sus actividades y contribuir a los objetivos del país de conseguir una economía más resiliente y climáticamente neutra en 2050», como se manifiesta en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025³⁷.

En Italia, estos principios se hacen efectivos, entre otros instrumentos³⁸, a través de dos códigos. Primero en el tiempo, el *Codice dell'amministrazione digitale* (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82), en el que el art. 12.1 dispone sobre la obligada utilización de la tecnología por parte de las Administraciones en la organización de sus actividades para lograr eficacia, eficiencia y rentabilidad. Lo que, sin duda, y a pesar de la poca concreción del precepto, apunta a la consecución del objetivo constitucional antes señalado³⁹. Esto, no obstante, se complementa con otras disposiciones que reafirman este vínculo, como las dirigidas a potenciar la contratación de empleados con perfiles digitales para mejorar la eficiencia y la acción administrativa⁴⁰. Sin embargo, existe un retraso estructural en los procesos de digitalización de la Administración Pública italiana⁴¹, lo que se comprueba de los índices que a tales efectos viene anualmente publicando la Comisión Europea y que, por otro lado, sitúan a

³⁶ Vid. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas*, 2023, p. 100.

³⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025. Estrategia en materia de Administración Digital y Servicios Públicos Digitales*, 2021, p. 12.

³⁸ A modo de ejemplo, AGID, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021*, 2019.

³⁹ Establece el citado precepto lo siguiente: «Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza».

⁴⁰ Véase el art. 3.2 de la *Legge n. 56/2019*.

⁴¹ Vid. M. DE FALCO, *op. cit.*, pp. 792-793.

España algo por encima de la media⁴².

En lo que respecta al ámbito medioambiental, el *Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, aprueba el conocido como *Codice dell'ambiente*, cuyo art. 3-*quater*.2 dispone expresamente que la actividad de la Administración debe orientarse a la mejor implementación posible del principio de desarrollo sostenible⁴³, lo que otorgaría prioridad al interés ambiental en la ponderación administrativa ante otros intereses tal y como se viene exponiendo. Tal y como se ha dicho, mientras que para los particulares el principio de desarrollo sostenible ha de concretarse en normas específicas, para la administración es un verdadero principio jurídico⁴⁴, lo que se conecta directamente con el marco constitucional antes descrito.

4. Medidas de movilidad en la función pública española e italiana en un contexto digital y ecológico

Los distintos estatutos jurídicos de aplicación, a los que se ha hecho referencia en el § 2 de este trabajo, obligan a examinar las materias objeto de este estudio desde un enfoque general, atendiendo a su razón de ser y destacando sus virtudes para afrontar las dos transformaciones reiteradas, que constituyen el eje del mismo. En el caso español, resulta necesario distinguir la diversa naturaleza jurídica de las relaciones de empleo público y la trascendencia que ello tiene en la aplicación de las medidas analizadas. Debe advertirse, no obstante, una limitación metodológica en lo que respecta al ámbito español: no solo existen diferencias relevantes entre administraciones territoriales, sino que, además, en las relaciones de carácter laboral –como se examinará más adelante– el convenio colectivo puede

⁴² Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Digital Decade 2025: eGovernment Benchmark 2025*, en commission.europa.eu, 16 junio 2025. La media de los indicadores medidos en este informe en la UE es de 74,5, en España del 78,7 y en Italia 69,4 (archivo 1. *eGovernment Benchmark 2025 – Final Results*).

⁴³ Establece lo siguiente: «Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

⁴⁴ «Il principio dello sviluppo sostenibile per i privati potrebbe unicamente condensarsi in regole specifiche e concrete derivanti da fonti normative sovraordinate (legge e contrattazione collettiva), laddove per l'amministrazione esso si delinea come un vero e proprio principio giuridico» (P. TOMASSETTI, *op. cit.*, p. 201, citando a F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, en *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, n. 0, pp. 13-42).

disponer de cierto margen regulatorio respecto de tales instrumentos de flexibilidad. En consecuencia, el análisis se centrará en el régimen básico de ámbito estatal, con referencias al convenio colectivo aplicable a la Administración General del Estado, sin pretender abarcar la totalidad de las posibles configuraciones existentes en el conjunto del sector público español. Con todo, las conclusiones alcanzadas podrán considerarse en buena medida extrapolables al resto de administraciones territoriales.

Este apartado se divide en dos bloques, correspondientes a cada una de las medidas de flexibilidad interna objeto de estudio: la movilidad funcional y la movilidad geográfica.

Con carácter previo a dicho análisis, conviene partir de la consideración de que la movilidad, en tanto que instrumento de estructuración de los recursos humanos, aparece nominativamente recogida en las normas básicas de la función pública de los países que tratamos. En el caso español el TREBEP se refiere a la misma ya en su art. 72 (estructura de los recursos humanos) para concretarla entre los arts. 81-84 del mismo texto legal. En el sistema italiano, el eje regulatorio se sitúa en los arts. 30-34 del *Decreto Legislativo n. 165/2001* que ensambla de una forma poco sistemática heterogéneas medidas de flexibilidad interna.

Se ha de aludir, a su vez, que el concepto de movilidad en este ámbito abarca distintas categorías: la movilidad interna (dentro de una misma administración) y la externa (entre distintas administraciones o incluso entre entidades pública y privadas, en supuestos de privatización o externalización de actividades); la voluntaria y la forzosa; y la temporal y la definitiva. En el marco del presente trabajo, centrado en las herramientas jurídicas disponibles por el empleador público para hacer frente a las dos grandes transformaciones dichas, el análisis se limita a la movilidad interna y forzosa, ya sea temporal⁴⁵ o definitiva. Queda excluida del mismo la movilidad externa, que podría considerarse más propiamente medida de flexibilidad externa⁴⁶, y la voluntaria, puesto que la posibilidad del empleado

⁴⁵ La movilidad temporal precisamente se ha utilizado para afrontar las escasas posibilidades reales de acudir a los instrumentos de movilidad funcional o geográfica en este ámbito y permitir así una mayor movilidad en el seno de las administraciones públicas, habiéndose constatado que, lo que debería ser un instrumento excepcional, se ha convertido en un medio ordinario para superar la rigidez de la disciplina administrativa. *Vid.* E. FIATA, *op. cit.*, pp. 79-78. Para A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 216, el recurso a instituciones de movilidad temporal va a pareja a las posibilidades de contratación de empleados públicos, así, cuando estas son más estrictas el recurso a las medidas de flexibilidad interna afloran.

⁴⁶ Téngase presente que en España no se recoge legalmente la movilidad interadministrativa forzosa, al contrario de Italia, en la que se encuentra expresamente prevista en su regulación. En España la movilidad entre Administraciones siempre tiene

de aspirar a otro puesto o funciones la alejan del *ius variandi* empresarial.

4.1. La movilidad funcional

La posibilidad de modificar las funciones o reasignar tareas del empleado público es sin duda una de las claves en el contexto actual. El impacto de los cambios tecnológicos y políticas verdes en la función pública traen consigo nuevas necesidades de adaptación en la organización y se precisan de mecanismos que permitan una nueva disposición de los mismos para absorber las posibles consecuencias negativas en esta parcela. Concretamente se pueden hacer referencia a nuevos procedimientos administrativos digitalizados y/o automatizados⁴⁷ que harían cuestionar ciertas actividades que puedan quedar sin contenido como, por ejemplo, las realizadas por los auxiliares administrativos o los empleados en actividades básicas, necesitándose de un sistema que facilite los cambios funcionales tras la supresión o refundición de estas actividades y no incorpore rigideces en su gestión⁴⁸. Por su parte, la implementación de nuevas políticas verdes para mitigar el cambio climático suprimirá, y a la par incorporará, nuevas actividades que inciden directamente sobre el mismo (tanto en una vertiente positiva como negativa), lo que también requerirá de cambios organizativos. En este sentido, se precisan de nuevos conocimientos técnicos relacionados con estas políticas, por lo que esta cuestión mantiene una estrecha relación con la formación para el desarrollo de “competencias verdes” que, a la postre, garanticen un cambio de funciones de los empleados alineadas con estas nuevas necesidades⁴⁹.

carácter voluntario y está destinada a empleados públicos de Administraciones vinculadas por un acuerdo de reciprocidad o para trabajadores sujetos al ámbito convenios colectivos de la Administración General del Estado (art. 45 del IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado).

⁴⁷ Introducción de datos, contabilidad, revisiones o cálculos, atención presencial, comprobación de requisitos en expedientes administrativos, etc. También caben, por supuesto, otras funciones más operativas como pudieran ser las menores necesidades de conductores por la automatización de ciertos vehículos para el transporte, o las de los mozos u ordenanzas, gestión de inventarios y archivos, etc. En este sentido, compruébese la intensa evolución de las notificaciones efectuadas por sede electrónica en España en los últimos años y hasta el 2026 según el OBSAE, [Boletín del OBSAE. Indicadores Relevantes](#), febrero 2026.

⁴⁸ *Vid.* R. DEL VECCHIO, [Verso la Funzione Pubblica immateriale. Il lavoro agile nell'amministrazione pubblica: dall'emergenza all'organizzazione del futuro](#), Working Paper ADAPT, 2020, n. 7, p. 28.

⁴⁹ En cuanto a estas nuevas necesidades y competencias de los empleados públicos, véase L. VÉRTESY (dir.), [op. cit.](#), p. 30, y M. DE FALCO, [op. cit.](#), p. 805 ss.

En lo que respecta al régimen español, el art. 73.2 TREBEP alude a que las «Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones»⁵⁰. Conviene precisar en estos momentos que la potestad de variación funcional de la prestación con la que cuenta la administración respecto al funcionariado queda circunscrita al concreto puesto de trabajo⁵¹, posibilitándose la variación funcional dentro de la clasificación, grado o categoría, en los casos en los que pueda justificarse por necesidades del servicio, quedando, por tanto, supeditadas a estas, y sin que ocasionen merma de retribuciones⁵².

Si nos centramos ahora en la normativa que rige la movilidad funcional del personal laboral, según el art. 83 TREBEP, habrá de estarse en primer término al convenio colectivo que resulte de aplicación y, en su defecto, a la norma aplicable al personal funcionario de carrera⁵³. Estas concreta

⁵⁰ La sala de lo contencioso del TS ha estimado en la STS 33/2024, de 11 de enero (rec. 8358/2021), que esta previsión que «no significa que el mayor trabajo no deba ser remunerado, tampoco impide la aplicación de la jurisprudencia que relaciona la remuneración del empleado público con las tareas que efectivamente realiza, ni excluye el juego del principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración si se sirve de este instrumento sin compensar a los funcionarios por las funciones adicionales que les asigna». Se ha considerado necesidades del servicios justificativas de una atribución temporal de funciones a trabajadores de un Ayuntamiento, la realización de funciones técnicas que no podían desarrollarse por el personal de Administración General adscrito a los Distritos Municipales apoyándose en datos técnicos expresivos de la incompetencia del personal de los Distritos para realizar tales funciones, significando la urgente necesidad de que se tramiten contratos y no se produzca una paralización de las actividades que se desarrollan en los mismos. Véase la STSJ Andalucía 1462/2019, de 21 de octubre (rec. 385/2019). Asimismo, es conforme a derecho la asignación al funcionario de nuevas funciones, por la disminución de las tareas propias de su puesto relacionado con las materias de urbanismo y expropiación forzosa, como consecuencia de la crisis económica y la explosión de la burbuja inmobiliaria, puesto que existen necesidades de servicio que justifican estos cambios o modificaciones, las cuales no desbordan el marco normativo de los cometidos que puede asumir el recurrente según su titulación, categoría y puesto. Véase la STSJ Valencia 25/2021, de 14 de enero (rec. 147/2019).

⁵¹ Sobre el particular, véase la STSJ Madrid 407/2017, de 4 de julio (rec. 581/2016) en la que se razona que la redistribución de funciones dentro de un puesto de trabajo, aun cuando modifique el ámbito específico de las tareas, no constituye una alteración del contenido funcional del puesto (que queda abierto en la Relación de Puestos de Trabajo) ni se genera derechos adquiridos sobre funciones concretas.

⁵² Véase sobre esta posibilidad que trasciende del puesto de trabajo, pero previa motivación, la STSJ Madrid 164/2018, de 5 de marzo (rec. 960/2017).

⁵³ «En caso de inexistencia o inconcreción del convenio colectivo, la movilidad no se regirá por las normas del art. 39 ET, sino por el sistema de movilidad funcional previsto para los

remisión (preferentemente al convenio y subsidiariamente a la norma estatutaria) que excluye de aplicación el régimen general laboral del art. 39 ET, tiene importantes consecuencias prácticas: La primera –introduciendo una importante rigidez–, que el *ius variandi* del empleador público (sin acreditación ni justificación de causa) queda circunscrito al puesto de trabajo⁵⁴ y no al grupo profesional (concepto mucho más amplio); la segunda, que el convenio colectivo tiene total libertad para estipular un régimen distinto, pudiendo neutralizar este elemento de rigidez al que nos referimos e, incluso, optar por la regulación prevista en el ET⁵⁵.

Todo ello nos lleva además a que, salvo lo previsto en convenio para el régimen laboral, cuando la alteración exceda de las funciones y afecte al puesto en sí (por supresión, creación o modificación estructural), ya no pueda considerarse un supuesto de movilidad funcional, sino ante provisión de puestos sometida al principio de mérito y capacidad y el necesario sometimiento a los mecanismos previsto para ello, como son, en la normativa estatal básica, las figuras de concurso o adscripción provisional (arts. 78 y 81.3 TREBEP)⁵⁶.

Junto a ello, se ha de mencionar otras instituciones de movilidad que contempla el TREBEP: la remoción del puesto y la movilidad forzosa. La remoción (art. 79.3 TREBEP) que en estos casos obedecería a causas objetivas y habría de ir unido a su modificación o supresión en la Relación de Puestos de Trabajo garantiza la adscripción a otro puesto conforme al sistema de carrera de la propia administración. Causa objetiva, que pudiera estar relacionada con el propio empleado público, puesto que el art. 50.1 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de

funcionarios de carrera (arts. 72 a 84 TREBEP)» (F. GALLEGO MOYA, *Modificación de las condiciones de trabajo del personal laboral, vicisitudes suspensivas y excedencias*, en D. MONTOYA MEDINA (dir.), *op. cit.* Véase en aplicación de esta relación de normas la STSJ Comunidad Valenciana 1682/2021, de 21 de mayo (rec. 349/2021) en la que se discute los límites entre la movilidad funcional y la modificación sustancial de las condiciones de trabajo en un supuesto en el que existe variación en las retribuciones.

⁵⁴ Según lo dispuesto en el transcrito art. 73.2 TREBEP.

⁵⁵ Así lo contempla el IV Convenio Único del personal laboral de la AGE (art. 47) que admite la movilidad dentro del grupo profesional mediante comunicación motivada (que, dicho sea de paso, no se exige en el régimen *inter privados*) y permite asignaciones de distinto grupo (superior o inferior) por necesidades del servicio «cuando existan razones técnicas, de eficiencia organizativa o para una mejor prestación de los servicios públicos» y siempre por el tiempo imprescindible (art. 48).

⁵⁶ A modo de ejemplo, véase la STSJ Comunidad Valenciana 446/2023, de 29 de mayo (rec. 662/2021).

los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, incorpora como tal la «falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto». Esta institución, sin duda, podría ser relevante en casos de falta de adaptación a los cambios producidos o a los nuevos medios de trabajo que no conlleven una trasgresión disciplinaria pero que incidan en el rendimiento del empleado público. Con todo, en este caso también, al funcionario se le debe asignar un nuevo puesto de trabajo en aplicación del mismo precepto del TREBEP y el 50.5 de la norma de desarrollo antes citada. Por su parte, la movilidad forzosa por necesidades del servicio o funcionales (art. 81.2 TREBEP) permite traslados a otras unidades, departamentos u organismos, respetando retribuciones y condiciones esenciales de trabajos. En este sentido, reglamentariamente se prevé la posibilidad de un cambio en la adscripción del puesto de trabajo, es decir, tanto el funcionario como el puesto se trasladan a otra unidad o centro (art. 61.1, Reglamento General). Nos ocuparemos de ambas figuras en el apartado siguiente, relativo a la movilidad geográfica, en la medida en que pueden conllevar un cambio de municipio, con consecuencias importantes en cuanto a los derechos del empleado público.

Cabe mencionar por último que el TREBEP no reproduce hoy la antigua reasignación de efectivos, figura histórica de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública para gestionar excedentes, que posibilitaba la pérdida de la condición de funcionario en activo por causas objetivas relacionadas con la reestructuración de servicio. Para ello, se colocaba al funcionario en situación de expectativa de destino y, transcurrido un año, en excedencia forzosa (arts. 20.1.g y 29, apartados 5 y 6, Ley 30/1984). No obstante, el art. 85.2.a TREBEP posibilita la creación de situaciones administrativas especiales por leyes de desarrollo en casos en los que cuando concurren «razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo». A continuación, se comprobará como en Italia sí rige una figura similar.

Sin duda, estas fórmulas de flexibilidad, bien aplicadas y con los mecanismos de garantías correctos, pueden ser una buena herramienta para el abordaje de las transiciones que nos ocupan. No obstante, obsérvese como en lo que respecta a la movilidad funcional de los empleados públicos en España, el régimen administrativo se ha impuesto respecto al laboral, dotándolo de un carácter extraordinario, alejado de las facultades ordinarias del poder de dirección que posee el empresario privado.

Como ya se ha dicho, Italia ha configurado un régimen de movilidad que se contiene hoy en los arts. 30-34 del citado *Decreto Legislativo n. 165/2001*. El art. 30 se convierte en piedra angular de esta regulación y en él se puede apreciar un mosaico de soluciones que combina procedimientos voluntarios, obligatorios, de movilidad geográfica y funcional y hasta intra y extra-administraciones. Con un título que podría ser traducido como “tránsito directo de personal entre diferentes administraciones”, el precepto engloba todas estas heterogéneas figuras de flexibilidad, habiendo trastocado, a juicio de la doctrina italiana especializada, el marco conceptual de la disposición y su coherencia sistemática⁵⁷.

En esta fase inicial, conviene señalar estas distintas posibilidades que este precepto configura en relación con el instituto de la movilidad. Y a tales efectos nos interesa principalmente sus dos primeros apartados. En primer lugar, el art. 30.1 permite el “traslado directo” voluntario de personal laboral (el incluido en el art. 2.2 ya descrito) entre Administraciones (una cesión de contrato en términos sustantivos), con acuerdo del trabajador y de las administraciones implicadas, aunque con algunas excepciones en cuanto a autorización de la transferente (que siempre será preciso en lo que respecta a determinados puestos, para personal con menos de tres años de antigüedad o si el traslado da lugar a una escasez de personal superior al 20% en la cualificación a la que se refiera) y con una posibilidad “experimental” sin exigencia de consentimiento de la Administración de origen, para transferencias en el perímetro estatal (ministerio, agencias y organismos públicos estatales no económicos). No se profundiza en esta posibilidad, por tratarse de una modalidad voluntaria e interadministrativa⁵⁸ que excede del objeto de este estudio.

A continuación, el art. 30.2 introduce una movilidad obligatoria también para el personal “privatizado” con una doble modalidad, ya que prevé el traslado a la misma Administración o hacia otra⁵⁹, ya sea en el mismo municipio o hasta 50 km. En ambos casos no se precisa acreditar las causas de las recogidas en el art. 2103 del Código Civil italiano (precepto que se refiere a razones técnicas, organizativas y de producción

⁵⁷ En este sentido, véase A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 161, que identifica hasta al menos seis hipótesis de movilidad en el indicado precepto.

⁵⁸ Véase sobre esta figura L. ROCCHI, *Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2024, n. 1, y, recientemente, la Sentencia del Consejo de Estado Italiano 1826/2025, de 24 de julio.

⁵⁹ Se configura una movilidad interna y otra externa a la Administración empleadora sin necesidad de acuerdo con la persona trabajadora, configurándose una auténtica modificación subjetiva “*ex latere creditoris*”. *Vid.* A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 209.

demostradas)⁶⁰, y no resulta de aplicación a progenitores de hijos menores de tres años y a titulares de licencias parentales o cuidadores (art. 33.3, *Legge 5 febbraio 1992, n. 104*). Para el supuesto de movilidad interadministrativa se exige acuerdo de ambas administraciones. Por su parte, el art. 30.2-*bis* del *Decreto Legislativo n. 165/2001* prevé una movilidad externa para cubrir carencias estructurales de personal en comisión de servicios.

En lo que respecta en exclusiva a las posibilidades de reasignación de tareas sin cambio geográfico, el art. 52 de la misma norma impone que al empleado se le asignen tareas para las que fue contratado o tareas equivalentes dentro de su área de clasificación (apartado 1). Pero una indicación importante es que estos se encuadran al menos en tres áreas funcionales distintas (apartado 1-*bis*). Todo ello, sin que exista la previsión de una especial justificación de las medidas adoptadas. En este sentido, el mero traslado de un empleado público de una oficina a otra, que conlleva la asignación de tareas distintas a las que desempeñaba anteriormente, no se considera una transferencia de las del art. 30.2 mencionado puesto que, para ello, según la jurisprudencia italiana, debe producirse un cambio geográfico significativo en el lugar donde se presta el servicio. Es por ello por lo que, si no existe cambio geográfico significativo, se aplica el art. 52 y la administración empleadora no tiene la carga de probar la existencia de razones organizativas⁶¹.

Con estas instituciones descritas, y a falta de profundizar en cuanto a la movilidad geográfica, se observa un mayor ensanchamiento de la movilidad funcional en el régimen italiano debido principalmente a una noción más amplia y diversa en el encuadre profesional que permite más libertad en la reasignación de tareas sin necesidad de acreditar causa alguna⁶², así como a las posibilidades externas que conllevan cambio de empleador público pero que, como se ha dicho, tienen mejor encuadre en las medidas de flexibilidad externa (tanto de entrada como de salida) de las administraciones. Esta concreta cuestión ha suscitado debate doctrinal sobre su compatibilidad con garantías constitucionales⁶³, pero pudiera ser defendido en respuesta a garantizar el interés público y asegurar la

⁶⁰ Lo que amplía las facultades del empresario con respecto al régimen privado al hacer irrelevante, a efectos de legitimidad y posibilidades de revisión del traslado, la existencia de razones técnicas, organizativas y de producción. *Vid.* E. FIATA, *op. cit.*, pp. 76-77. Respecto a la determinación de su aplicación al sector público véase la *ordinanza* del Tribunal de Casación Italiano 20827/2022, de 30 de junio.

⁶¹ Véase la Sentencia del Tribunal de Casación 34014/2021, de 12 de noviembre.

⁶² En este sentido, en C. RAMIÓ, M. SALVADOR, *op. cit.*, p. 105, se propone para España una carrera profesional más adaptada a entornos cambiantes y la necesidad de reformular el concepto de puesto de trabajo.

⁶³ En este sentido, A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 214.

continuidad de funciones institucionales.

El sistema italiano se completa con los mecanismos de gestión de excedentes de personal. El art. 33 del *Decreto Legislativo n. 165/2001* regula la declaración de *eccedenze di personale*, en relación con necesidades funcionales o la situación financiera, y el art. 34 contempla la gestión de dicho personal que se articula mediante el *collocamento in disponibilità*. Esta situación conlleva la suspensión de la relación con derecho a una indemnización equivalente, con carácter general, al 80% de la retribución por un máximo de 24 meses, con cotizaciones sobre la base salarial previa a la situación. Durante la situación de disponibilidad, el empleado público: 1) se inscribe en listas especiales del Departamento de Función Pública con itinerarios de recualificación y recolocación; 2) puede ser asignado temporalmente a otra administración, suspendiéndose el cómputo del plazo de 24 meses; 3) puede solicitar la reubicación en una vacante incluso de inferior cualificación o posición económica, con pérdida de la indemnización, pero conservando el derecho a la recolocación originaria. Transcurrido el bienio sin recolocación efectiva o tras el rechazo de dos ofertas adecuadas de asignación en el ámbito provincial, conforme al art. 34.4⁶⁴, la relación se extingue automáticamente⁶⁵.

El “*collocamento in disponibilità*” se configura, pues, como una situación jurídico-administrativa transitoria, orientada a preservar el empleo público mediante mecanismos de reasignación interadministrativa. No es, por tanto, ni una medida disciplinaria ni meramente financiera, ya que pretende un ajuste del sistema público en su conjunto desde el punto de vista organizativo tras la desaparición de necesidades concretas o de puestos de trabajo, sin que produzca la extinción automática del vínculo. Concretamente, en este contexto de transformación, tiene la potencialidad de convertirse en un mecanismo de amortiguación jurídica de los procesos de reorganización administrativa, permitiendo absorber excedentes derivados de la digitalización o la externalización para una posterior recolocación. En este sentido, se podría admitir que constituye una manifestación avanzada de flexibilidad interna basada en la movilidad y la recualificación más que en la ruptura del vínculo, ya que la extinción automática de la relación habría de concebirse como una solución de cierre excepcional, subordinada al fracaso de todos los mecanismos previos de

⁶⁴ Artículo reformado para incluir esta posibilidad en el año 2019 por la citada *Legge n. 56/2019* que, en virtud de su art. 3.9.a.1, incorpora la posibilidad extintiva con vigencia de febrero de 2025.

⁶⁵ En estos casos se está ante una extinción automática y no ante un despido. Véase sobre esta figura, *in extenso*, E. PASQUALETTO, *Il collocamento in disponibilità nel pubblico impiego privatizzato: un istituto proteiforme?*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2019, n. 1.

recolocación y agotadas las alternativas razonables de movilidad dentro del ámbito territorial y funcional.

Finalmente, debe hacerse referencia que, para supuestos no subsumibles en los cauces específicos de los arts. 30-34, rige la disciplina general del art. 2103 del Código Civil italiano sobre *ius variandi* y movilidad funcional/geográfica por razones técnicas, organizativas o productivas demostradas.

En conjunto, el diseño italiano ofrece un abanico algo desordenado, pero más amplio y flexible en cuanto a sus posibilidades, cerrando el círculo con los circuitos de recolocación asociados a excedentes, con las correspondientes garantías para el empleado público. Círculo que queda abierto hoy día en la norma española.

4.2. La movilidad geográfica

La movilidad geográfica posibilita, en lo que nos ocupa, la reorganización física del personal y, consecuentemente, de los servicios públicos en las unidades administrativa más necesitadas de los mismos. La conjunción de políticas medioambientales antes descritas y los avances tecnológicos traerán, como se ha visto, entre otros, cambios en el parque inmobiliario de la administración, que podrá aglutinar actividades en los edificios con menor impacto ambiental o neutros en carbono, reduciendo así la segmentación geográfica de las oficinas y concentrando actividades lo que puede requerir traslados de empleados públicos.

En el caso español, sobre este particular se aprecia de nuevo la «simplificación y homogenización» de regímenes jurídicos con el fin de «eliminar diferencias de tratamiento y agravios comparativos» entre el personal laboral y funcional⁶⁶. Y, como en el supuesto anteriormente analizado, se realiza en virtud del mentado art. 83 TREBEP mediante el acercamiento del régimen laboral a la norma estatutaria.

Dicho esto, se comprueba como el art. 81.2 TREBEP permite a las administraciones públicas de manera motivada y bajo la misma lógica finalista (por “necesidades de servicio” o “funcionales”), que trasladen a sus funcionarios a «unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares»⁶⁷. Además, establece que «cuando por

⁶⁶ F. GALLEGU MOYA, *op. cit.*

⁶⁷ Ello implica que una Administración pueda trasladar a sus trabajadores a un centro de

motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados»⁶⁸. Por tanto, se puede afirmar que corresponde a la propia administración, en atención al interés general, el ejercicio de su potestad de autoorganización, y ello le permite ordenar los servicios públicos y decidir en cada caso, el traslado de sus funcionarios dentro de unos límites, que exigen que los traslados forzosos estén debidamente motivados y justificados. Las llamadas “necesidades de servicio”, como concepto jurídico indeterminado, han de concretarse mediante una adecuada base fáctica que respalde la decisión administrativa. En definitiva, aun tratándose de una potestad discrecional, su ejercicio debe estar suficientemente motivado⁶⁹.

De la citada regulación se desprende además que el traslado forzoso con cambio de domicilio solo puede imponerse de manera excepcional, en el marco de una planificación estratégica de los recursos humanos debidamente motivado⁷⁰, amparado en un instrumento de negociación colectiva con las organizaciones sindicales *ex art. 37.1.m TREBEP*. Todo ello, sin perjuicio del mantenimiento por parte del empleado público de sus retribuciones y condiciones esenciales, y de las indemnizaciones por traslado establecidas reglamentariamente⁷¹.

Como se aprecia, estas previsiones, sin embargo, no exigen, como ocurre en el art. 40.1 ET, específicamente la concurrencia de circunstancias

trabajo distinto que no exija cambios de residencia ni comporte cambio de categoría y/o grupo profesional, en los mismos supuestos y condiciones en que lo podría efectuar un empresario privado. Véase, a título ilustrativo, la STSJ Andalucía 9 febrero 2010 (rec. 1605/2009) o la STSJ Castilla y León 182/2017, de 23 de marzo (rec. 157/2017).

⁶⁸ El TS ha considerado que el desplazamiento temporal de personal laboral a otro centro de trabajo situado a una distancia máxima de 50 km sin cambio de residencia está amparado por el poder de dirección del empresario, máxime estando regulado por el convenio colectivo aplicable. *Vid.* STS 652/2016, de 12 de julio (rec. 222/2015).

⁶⁹ *Vid.* STSJ Madrid 200/2020, de 6 de febrero (rec. 1322/2017).

⁷⁰ Resulta interesante la STSJ Cataluña 621/2011, de 20 de mayo (rec. 2216/2008) en la que no se considera cambio de residencia un traslado inferior a 40 km en un proceso de movilidad del personal estatutario, pero además reflexiona sobre la virtualidad de un hipotético procedimiento voluntario previo de los establecidos en la norma cuando la movilidad deriva de una reorganización administrativa que implica la supresión de una gerencia.

⁷¹ Véase el art. 23 ss. del Decreto 462/2002, de indemnizaciones por razón del servicio. Entre otras de fechas próximas, en la STS 405/2022, de 31 de marzo (rec. 6736/2020), se estimó que «el traslado temporal de la sede del centro de trabajo a otra localidad diferente a la suya, no determina la aplicación del artículo 20.1.c de la Ley 30/1984 (o del artículo 81.2 del EBEP) puesto que no integra un traslado del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino».

económicas, técnicas, organizativas o de producción, ni reconocen la posibilidad de extinguir el vínculo de forma indemnizada en los términos del régimen común. Pero, tal y como ocurre en los supuestos de movilidad funcional, el convenio colectivo aplicable (*ex* art. 83 TREBEP) podrá articular otra regulación que tendría preferencia aplicativa, pudiendo aproximar la solución al canon del ET⁷².

En el régimen italiano, tal y como se ha apuntado *supra* las posibilidades de movilidad geográfica quedan circunscritas a un radio de 50 km. Recuérdese, además, que este caso se posibilita la movilidad a una Administración distinta, con un impacto mucho más radical en la experiencia del trabajador público⁷³ ya que no solo viene determinada por un cambio en el lugar de prestación laboral, sino un cambio en el sujeto empleador.

Sin duda que ambas disposiciones, la española y la italiana, se reducen a un espacio geográfico que puede considerarse de corto radio o incluso irrelevante en lo que respecta a la esfera personal del empleado público, aunque resulta verdaderamente amplio en aras de la satisfacción de los intereses de la administración⁷⁴. Esto no empecé para que, en España, a diferencia de lo que ocurre en Italia, se sigan requiriendo justificaciones específicas a una medida de esta índole incluso en distancias cortas, lo que, dicho sea de paso, tampoco se exige en el régimen privado de trabajo.

4.3. Breve referencia al papel de la negociación colectiva en las medidas de movilidad

La negociación colectiva, aun con las limitaciones derivadas del principio de legalidad y de la reserva de ley en la configuración del régimen jurídico del empleo público, constituye un instrumento esencial y fundamental, con reconocimiento constitucional⁷⁵, en lo que respecta a la ordenación de las condiciones laborales y su fuerza vinculante, también en

⁷² En efecto, al igual que ocurre en el ámbito de la movilidad funcional, el art. 50 del IV Convenio Único AGE lo hace en ciertos extremos. No obstante, no se reconoce la posibilidad de extinción del contrato en casos de traslado. Sobre las posibilidades en estos extremos de los convenios colectivos véase la STS 200/2019, de 12 de marzo (rec. 1160/2017).

⁷³ *Vid.* M. ESPOSITO, *Modelli e strumenti per la mobilità interna del lavoro pubblico: tradizione, resistenze e spinte in avanti fra tensioni ideali e criticità operative*, cit., p. 449.

⁷⁴ *Vid.* A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁵ En virtud del art. 37.1 CE y del art. 39 de la Constitución de la República Italiana.

el ámbito de las Administraciones⁷⁶. Tanto en España como en Italia, la movilidad de los empleados públicos se debiera enmarcar en un sistema de distribución competencial donde la ley determine los contornos generales y el acuerdo colectivo dote de operatividad y equilibrio a las soluciones adoptadas.

Como se ha visto, en el caso español, el art. 37.1.*m* TREBEP reconoce expresamente la obligatoriedad de negociación de los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos y, más concretamente la materia de la movilidad funcional y geográfica. Con todo, se ha visto como el TREBEP regula estas medidas de forma imperativa para el funcionariado, dejando margen en este sector para cuestiones procedimentales, traslados forzados con cambio de domicilio o las modificaciones sustanciales más allá del puesto⁷⁷. Sin embargo, debiera cobrar un papel protagonista en lo que respecta al régimen laboral ya que, como se ha dicho, el contenido del convenio tiene prevalencia a la regulación del TREBEP, que en estos casos resulta supletoria, convirtiéndose en fuente directa *ex art.* 83. No obstante, ni en uno ni en otro supuesto se anudan consecuencias en cuanto a posibles incumplimientos de la obligación de negociar ni se determina como puede exigirse el respeto a los acuerdos⁷⁸, lo que debilita bastante estas disposiciones. En términos materiales, la participación sindical, entre otras muchas cuestiones, podría facilitar medidas de acompañamiento formativo,

⁷⁶ Si bien, en ambos países se ha debatido sobre este reconocimiento constitucional respecto a los empleados públicos. En España principalmente sobre su extensión a los funcionarios y en Italia, en la que esta cuestión tiene mucha menos repercusión práctica debido al carácter laboral de la inmensa mayoría de relaciones, sobre su distinta lógica con respecto al régimen privado por estar sometida al sistema administrativo. Véase la evolución doctrinal en España en J.L. MONEREO PÉREZ, M.N. MORENO VIDA, J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS, B.M. LÓPEZ INSUA, *Problemas de carácter general. Significación político-jurídica y fundamento constitucional*, y J. GARCÍA BLASCO, A.L. DE VAL TENA, M. GONZÁLEZ LABRADA, *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos: reconocimiento y marco legal*, ambos en J. GARCÍA BLASCO (dir.), *La negociación colectiva en el sector público*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019, respectivamente pp. 33-34 y p. 38 ss. Con respecto a la italiana, *in extenso*, M. TIRABOSCHI, *Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico* (adelanto de *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2025, n. 3), en *Bollettino ADAPT*, 2025, n. 35: «il settore pubblico dove la negoziazione collettiva ha assunto più o meno direttamente, nel corso della sua breve evoluzione, le fattezze di una fonte regolamentare» (p. 772).

⁷⁷ Sobre la omisión de esta obligación de negociación véase STSJ Madrid 52/2016, de 3 de febrero (rec. 716/2013).

⁷⁸ *Vid.* C.L. ALFONSO MELLADO, *La negociación colectiva en el empleo público*, en M.A. PÉREZ ALONSO, B. BELANDO GARÍN, G. FABREGAT MONFORT (dirs.), *Derecho del empleo público*, Tirant lo Blanch, 2013, p. 81.

lo que resulta especialmente relevante en el contexto de digitalización y transición ecológica, donde la movilidad funcional se entrelaza con la recualificación profesional.

En el contexto italiano, la negociación colectiva presenta un papel aún más matizado, puesto que art. 40.1 del *Decreto Legislativo n. 165/2001* dispone expresamente que se permite la negociación colectiva en materia de movilidad dentro de los límites establecidos por la Ley. En este sentido, el art. 30.2.2 establece que los convenios colectivos nacionales pueden integrar los procedimientos y criterios generales para la implementación de estas medidas, pero añade que cualquier acuerdo o cláusula que entre en conflicto con las disposiciones legales será nulo. En consecuencia, el margen de los contratos colectivos del sector público negociados por la Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (Aran) es estrecho en lo que respecta al desarrollo de estas medidas cuando tienen carácter forzoso más allá de cuestiones procedimentales y criterios de selección⁷⁹. Por su parte, el art. 52.6 del mismo texto, en lo que se refiere a la asignación de funciones, deja margen exclusivo al convenio en materia de asignación temporal de funciones de categoría superior por necesidades del servicio.

Se aprecia como ninguno de los países que nos ocupa la negociación colectiva en ambos países no constituye un instrumento central de la gestión de la transición, careciendo de capacidad real para conectar las exigencias de eficiencia y sostenibilidad con las garantías de las personas trabajadoras. Únicamente, según lo apuntado, el régimen laboral español posibilita a los agentes negociadores la adopción de medidas y procedimientos específicos en este régimen con autonomía, pudiéndose separarse incluso de las previsiones legislativas, aunque en la práctica las soluciones actuales no separan mucho de lo previsto para el régimen común. Dicho esto, el camino parece que se abre aún más en este régimen con la nueva Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible que ha motivado la modificación del art. 85 ET para incluir «el deber de negociar medidas para promover la elaboración de planes de movilidad sostenible al trabajo» que pretende impulsar el «transporte colectivo, la movilidad de bajas emisiones, la movilidad activa y la movilidad compartida o colaborativa, de cara a conseguir los objetivos de calidad del aire y reducción de emisiones, así como a evitar la congestión y prevenir los accidentes en

⁷⁹ Véase, a modo de ejemplo, el *Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali. Triennio 2022-2024* en el que apenas se hace referencia a la regulación de criterios para la movilidad o incentivos para la movilidad voluntaria. En el mismo sentido el *Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Funzioni locali. Triennio 2019-2021*.

los desplazamientos al trabajo». No estamos ante un contenido mínimo o obligatorio de las normas paccionadas, pero sí ante un verdadero deber de negociación motivado por el cambio climático y que puede plantear la posible modificación de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras para facilitar la movilidad sostenible al centro de trabajo.

Es evidente que la negociación colectiva tiene un notable potencial como cauce de diálogo social orientado a la reestructuración de plantillas y a la implantación de políticas verdes y digitales. Esta novedad normativa es muestra de ello. Sin embargo, el margen real de proyección es mínimo en el régimen italiano y en el funcionarial español. No obstante, no se puede despreciar que el dotarle de mayor margen de maniobra se puede enfrentar a las profundas barreras culturales que venimos comentando y a una resistencia arraigada frente a la movilidad forzosa, tanto por parte de los empleados públicos como, en ocasiones, de los propios empleadores (Administración) o, en la práctica, responsables políticos. La superación de esta cultura y la aceptación de que la movilidad es necesaria para el cumplimiento de los objetivos de los Estados resultan indispensables para fortalecer la negociación colectiva en estos extremos, dejando atrás un modelo de gestión coyuntural y excepcional y utilizando la misma como palanca de transformación institucional coherente con estos objetivos asumidos.

En definitiva, la eficacia de las medidas de movilidad en la función pública –ya sea en España o en Italia– depende tanto de una correcta previsión normativa como de la capacidad negociadora y predisposición de las partes para dotarlas de sentido práctico y, lo que es más importante, de legitimidad social y democrática.

5. A modo de epílogo

El examen paralelo realizado entre España e Italia permite sostener, como reflexión de cierre, que la flexibilidad interna en la función pública es un medio al servicio de mandatos constitucionales de estos países, hoy reforzados por las transiciones que nos ocupan: principalmente la ecológica que se ayuda de la tecnológica para alcanzar sus fines. En la medida en que la eficacia administrativa y la sostenibilidad ambiental operan como parámetros de validez de la organización pública, la movilidad funcional y geográfica han de considerarse especialmente por su capacidad para maximizar aquellos fines y no por su mera proclamación normativa. Este estudio revela, a su vez, que el obstáculo no es siempre jurídico, sino también organizativo y cultural: incluso donde el derecho habilita la práctica

resulta insuficiente. Por un lado, existe una ausencia general de reflexión y abordaje de un marco regulador de las medidas de flexibilidad interna, tradicionalmente tratadas como parches para situaciones de crisis puntuales. Por otro, escasea la planificación pública de los recursos humanos, siendo una tónica habitual la planificación cortoplacista de plantillas y necesidades, lo que impide activar de modo efectivo estos mecanismos de reordenación interna. En este sentido, las políticas de digitalización y medioambientales previstas a largo plazo, chocan con las relativas a la planificación del personal, más inmediatas en el tiempo.

Desde esta óptica, la comparación desautoriza la expectativa de que un modelo de función pública de relación laboralizada determine por sí mismo mayores márgenes de maniobra. La experiencia italiana ha cristalizado en un derecho del trabajo público con cautelas y límites que, en la práctica, converge con las soluciones del régimen estatutario español. Ciertamente se rebajan las exigencias de justificación de necesidades del servicio en más supuestos, pero no es una cuestión achacable a la laboralización, puesto que precisamente en este particular es más flexible el régimen público que el privado en Italia. A su vez, el ordenamiento español ha administrativizado la relación laboral del empleado público restringiendo en algunos casos el *ius variandi* empresarial respecto al régimen del ET, como se ha comprobado que sucede en el ámbito de la movilidad funcional. La conclusión es nítida: las herramientas están, cierto que necesitadas de mejora; pero sin una arquitectura de gestión –verdaderos planes de ordenación de recursos humanos– los instrumentos disponibles quedan infrautilizados y la flexibilidad se convierte en retórica.

Estimamos que tanto la movilidad funcional como la geográfica ofrecen un potencial alto para acompañar automatizaciones de procedimientos, modificaciones de sedes administrativas energéticamente eficientes o necesidades puntuales de continuidad del servicio; sin embargo, su activación es en ambos países muy baja. Falta ordenación y claridad normativa, estandarización procedimental (criterios objetivos, plazos, prioridad de colectivos protegidos, compensaciones), coordinación interadministrativa y una buena evaluación *ex ante* y *ex post*⁸⁰. Si a ello se le suma un fortalecimiento de la negociación colectiva en un terreno donde, a diferencia del sector privado, la ley ha asumido centralidad casi exclusiva, se dotaría al sistema y a las decisiones de reorganización de mayores dosis de legitimidad, previsibilidad y paz social.

Finalmente, esta investigación invita a introducir explícitamente el principio de sostenibilidad en la ponderación de conflictos entre

⁸⁰ En España se carecen de datos públicos respecto de estos procedimientos.

inamovilidad e interés organizativo. No se trata de vaciar garantías del personal, sino de reordenarlas a la luz de un mandato constitucional y europeo que impone responsabilidad intergeneracional. Así, resoluciones administrativas, acuerdos y sentencias deberían considerar de forma expresa el componente ambiental, junto con el interés general y los derechos del empleado, cerrando el bucle entre legitimidad material y formal.

En conclusión, se confirma la hipótesis de partida: el régimen laboral público no garantiza por sí solo más flexibilidad que el estatutario; lo determinante es el diseño y la gobernanza de los instrumentos. España e Italia comparten dificultades de implementación, derivadas de rigideces organizativas, debilitamiento negociador y planificación cortoplacista de personal, que neutralizan las habilitaciones legales existentes. Para revertir esta tendencia, resulta imprescindible anclar la flexibilidad a planes plurianuales de Recursos Humanos con previsión de necesidades y de dotación. Solo entonces la flexibilidad dejará de ser un parche si acaso usado para situaciones de emergencia, para convertirse en política estructural: una herramienta estable para una Administración eficiente y social y climáticamente responsable.

6. Bibliografía

- AGID (2019), [*Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021*](#)
- ALFONSO MELLADO C.L. (2013), *La negociación colectiva en el empleo público*, en M.A. PÉREZ ALONSO, B. BELANDO GARÍN, G. FABREGAT MONFORT (dirs.), *Derecho del empleo público*, Tirant lo Blanch
- ARAN (2012), [*Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego*](#), Aran Occasional Paper, n. 1
- BOLTAINA BOSCH X. (2011), [*La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral*](#), en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extraordinario 13, pp. 129-169
- COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (2005), [*Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*](#)
- DE FALCO M. (2022), *Le competenze digitali per la trasformazione smart del lavoro pubblico*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, pp. 789-814
- DEL VECCHIO R. (2020), [*Verso la Funzione Pubblica immateriale. Il lavoro agile nell'amministrazione pubblica: dall'emergenza all'organizzazione del futuro*](#), Working Paper ADAPT, n. 7

- ESPOSITO M. (2015), *Modelli e strumenti per la mobilità interna del lavoro pubblico: tradizione, resistenze e spinte in avanti fra tensioni ideali e criticità operative*, en F. CARINCI (ed.), [*La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*](#), ADAPT University Press
- ESPOSITO M. (2020), [*La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui*](#), en *Sinapsi*, n. 1, pp. 83-90
- EUROPEAN COMMISSION (2025), [*Digital Decade 2025: eGovernment Benchmark 2025*](#), en commission.europa.eu, 16 junio
- FIATA E. (2020), *La mobilità dei dipendenti pubblici*, Giappichelli
- FONDEVILA ANTOLÍN J. (2024), *Régimen jurídico del personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas (I)*, en D. MONTOYA MEDINA (dir.), *Relaciones de trabajo en el sector público*, La Ley (versión electrónica)
- FRACCHIA F. (2010), [*Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*](#), en *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 0, pp. 13-42
- GALLEGO MOYA F. (2024), *Modificación de las condiciones de trabajo del personal laboral, vicisitudes suspensivas y excedencias*, en D. MONTOYA MEDINA (dir.), *Relaciones de trabajo en el sector público*, La Ley (versión electrónica)
- GARCÍA BLASCO J., DE VAL TENA A.L., GONZÁLEZ LABRADA M. (2019), *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos: reconocimiento y marco legal*, en J. GARCÍA BLASCO (dir.), [*La negociación colectiva en el sector público*](#), Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), [*Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025. Estrategia en materia de Administración Digital y Servicios Públicos Digitales*](#)
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2023), [*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas*](#)
- MAFFEI F. (2024), *Digitalizzazione della p.a. e nuovi profili professionali: il ruolo del reclutamento*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, pp. 290-313
- MARTÍN VALVERDE A. (2013), [*Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas*](#), en *Documentación Laboral*, n. 97, pp. 75-99
- MAURI MAJÓS J. (2011), [*Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública*](#), en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 26, pp. 55-86
- MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025), [*Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2025*](#)
- MOLINA NAVARRETE C. (2015), *Las medidas de "flexibilidad interna" en el empleo público como alternativa a los despidos. ¿Un régimen especial o excepcional?*, en Á. ARIAS

- DOMÍNGUEZ, J.M. RODRÍGUEZ MUÑOZ (coords.), *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis*, Aranzadi
- MONEREO PÉREZ J.L., MORENO VIDA M.N., FERNÁNDEZ AVILÉS J.A., LÓPEZ INSUA B.M. (2019), *Problemas de carácter general. Significación político-jurídica y fundamento constitucional*, en J. GARCÍA BLASCO (dir.), [La negociación colectiva en el sector público](#), Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- OBSAE (2026), [Boletín del OBSAE. Indicadores Relevantes](#), febrero
- OECD (2025), [Government at a Glance 2025](#)
- OLMEDO GAYA A.I. (2015), [El modelo privado de empleo público en Italia: su actual régimen jurídico tras las últimas reformas](#), en [Revista Andaluza de la Administración Pública](#), n. 93, pp. 63-105
- PASQUALETTO E. (2019), *Il collocamento in disponibilità nel pubblico impiego privatizzato: un istituto proteiforme?*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, pp. 40-64
- RAMÍO C., SALVADOR M. (2018), *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*, Tibidabo
- RICCOBONO A. (2017), *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, ESI
- ROCCHI L. (2024), *Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, pp. 87-110
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. (1997), [Flexibilidad en la Administración pública: una necesidad inaplazable](#), en [Revista de Trabajo y Seguridad Social – CEF](#), n. 170, pp. 3-40
- SÁNCHEZ MORÓN M. (2017), *Derecho de la función pública*, Tecnos
- TIRABOSCHI M. (2025), [Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico](#) (adelanto de *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2025, n. 3, pp. 742-792), en [Bollettino ADAPT](#), n. 35
- TOMASSETTI P. (2018), [Diritto del lavoro e ambiente](#), ADAPT University Press
- VÉRTESY L. (dir.) (2024), [Towards Green Public Administration: Goals and Principles](#), European Public Administration Network Directors General Meeting, Budapest, 28-29 noviembre

ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.

