

# EAPC - Comentaris d'actualitat en matèria de personal al servei de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic



## La desconeguda figura de la remoció del lloc de treball dels funcionaris públics

27-03-2024

La remoció del lloc de treball ha estat i és una figura molt poc analitzada del règim jurídic dels empleats públics. L'escassa aplicació pràctica ha fet que esdevingui una institució jurídica certament residual, principalment en els casos en què es tracta de cessar els funcionaris del seu lloc de treball per una manca de capacitat per desenvolupar correctament les funcions atribuïdes al lloc de treball.

No obstant això, en els supòsits excepcionals en què la realitat imposa trobar solucions immediates a situacions complexes, sorgeixen els dubtes i temors sobre l'aplicació correcta d'aquests expedients. La poca jurisprudència contenciosa existent en aquesta matèria tampoc no ajuda precisament a delimitar-ne els contorns, a diferència del que succeeix amb la ineptitud sobrevinguda com a causa d'acomiadament objectiu en el dret laboral.

Aquest apunt tracta precisament d'analitzar els diferents supòsits que habiliten per a la remoció dels llocs de treball i de distingir-la d'altres institucions frontereres.

### La regulació de la remoció del lloc de treball

L'actual règim jurídic de la institució de la remoció del lloc de treball és establert en el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (TREBEP), el qual en deixa expressament la concreció a les lleis de la funció pública que es dictin per desenvolupar-lo (art. 78.3). No obstant això, el TREBEP n'esbossa alguna pinzellada, relativa a l'assignació de llocs de treball un cop es produeix la remoció de llocs de treball obtinguts per concurs (art. 79.4) i també per garantir, en el cas de remoció, la continuïtat en l'administració de destinació dels funcionaris procedents d'una altra administració pública.

Sense al·ludir específicament a la remoció, l'article 20.4 del TREBEP vincula la continuïtat en el lloc de treball aconseguit per concurs amb l'avaluació de l'acompliment, per tant, s'esmenta indirectament que la remoció del lloc de treball podria produir-se per una avaluació negativa de l'acompliment, en funció dels sistemes d'avaluació que cada administració estableixi.

La regulació vigent a Catalunya de la remoció del lloc de treball, la trobem en l'article 75 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública (d'ara endavant, Text refós). D'entrada, el precepte deixa clar, respecte dels llocs de treball obtinguts per lliure designació, que la remoció es produeix amb caràcter discrecional. Seguidament, estableix les causes de remoció del personal funcionari nomenat pel sistema de concurs, sigui general o específic, i assenyala que s'ha de dur a terme mitjançant un expedient administratiu contradictori i no disciplinari, un cop escoltats la junta de personal o el delegat de personal.

El Text refós estableix dues causes de remoció dels llocs aconseguits per concurs, que en realitat són tres. En primer lloc, la remoció pot tenir lloc quan s'altera el contingut del lloc de treball mitjançant les relacions dels llocs de treball i es modifiquen els supòsits que servien de base en la convocatòria. En segon lloc, la remoció es pot acordar per rendiment insuficient, sempre que no comporti inhibició, o bé quan es manifesta una evident manca de capacitat per ocupar el lloc de treball que impedeix complir amb eficàcia les funcions assignades.

L'article 78 del Text refós disposa una altra causa de remoció, que és la supressió del lloc de treball que s'ocupa, i li atorga idèntiques conseqüències jurídiques (adjudicació provisional de lloc i garanties retributives) que la resta de causes de remoció, però no requereix l'obertura d'un expedient administratiu contradictori i de caràcter no disciplinari.

L'article 20.1.e de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, precepte bàsic, estableix una regulació gairebé idèntica amb dues particularitats: l'una, que la remoció ha de tenir lloc per causes sobrevingudes i, l'altra, que la manca de capacitat per al desenvolupament del lloc de treball s'ha de manifestar per un rendiment insuficient.

Finalment, el capítol XI del Decret 123/1997, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, regula amb detall la remoció i, pel que ens interessa, afegeix dues causes més de remoció respecte de les esmentades al Text refós, en concret, la supressió del lloc de treball mitjançant la modificació de la relació de llocs de treball i la remoció com a sanció a conseqüència d'un expedient disciplinari.

### **Les diferents causes de remoció del lloc de treball**

Com hem vist, la remoció del lloc de treball ha de tenir lloc per les diferents causes establertes legalment. No obstant això, a efectes sistemàtics, hem de distingir entre la remoció per causes organitzatives, la remoció per manca de capacitat funcional (ineptitud), la remoció per motius físics o psíquics (motius de salut) i la remoció normativa.

#### **La remoció per causes organitzatives**

Aquest tipus de remoció és conseqüència de la modificació o la supressió del lloc de treball, que comporta que el funcionari perdi el lloc de treball obtingut per concurs.

L'alteració del contingut del lloc de treball, que exigeix la tramitació de l'expedient contradictori no disciplinari, a diferència de la supressió del lloc de treball, no es pot produir per qualsevol modificació de la relació de llocs de treball, sinó que és necessari que, d'acord amb la llei, aquesta modificació canviï els supòsits essencials que van servir de base a la convocatòria del lloc de treball. Correspon a cada administració pública, per tant, concretar quines modificacions de la

relació de llocs de treball s'han de considerar substantives i que, atesa la seva intensitat, són suficients per acordar la remoció del funcionari que ocupa el lloc de treball. La modificació funcional que comporta una reclassificació amb el canvi de més d'un nivell del lloc de treball (vinculada principalment a un canvi funcional sense que impliqui la supressió del lloc de treball), generalment ha de comportar la remoció del funcionari que l'ocupa.

### La remoció per manca de capacitat funcional

Es tracta de la ineptitud funcional que podríem definir, seguint la STS de 23 de febrer de 2022 (recurs núm. 3259/2020), com la manca d'habilitat per desenvolupar el lloc de treball que resulta en imperícia o incompetència i generalment es tradueix en un baix rendiment o productivitat de caràcter permanent.

Certament, la manca de capacitat funcional pot estar vinculada a una disminució física o psíquica del funcionari, com veurem més endavant, però no és una conseqüència necessària.

Aquí ens trobem, seguint la STS esmentada, amb l'absència o la disminució de les facultats, condicions, destreses i altres recursos personals necessaris per al desenvolupament de la feina en termes de normalitat i eficiència, entès com la impossibilitat de desenvolupar totes o, com a mínim, les funcions bàsiques del lloc de treball.

Seguint la doctrina del TS, en seu laboral, aquesta manca de capacitat funcional o ineptitud pot derivar de la manca de coneixements o la no actualització d'aquests per desenvolupar correctament les funcions encomanades o bé pel deteriorament o pèrdua d'habilitats necessàries per dur a terme les prestacions requerides com, per exemple, la capacitat de concentració, destreses manuals, rapidesa, dificultats en la percepció, etc.

Aquesta pèrdua de capacitat funcional, que d'acord amb la Llei es defineix com a evident manca de capacitat per ocupar el lloc de treball que impedeix complir amb eficàcia les funcions assignades, s'ha de distingir de la causa de remoció vinculada a un rendiment insuficient, és a dir, per sota dels estàndards mínims exigibles, la qual cosa s'ha de concretar en els sistemes d'avaluació de l'acompliment que cada administració implementi. A ningú no se li escapa que aquest rendiment insuficient és difícil d'acreditar si no es disposa d'un sistema d'avaluació objectiu i fiable amb elements suficients per determinar quin ha de ser el rendiment exigible. D'altra banda, observem que la manca de capacitat, aptitud o habilitat de l'empleat generalment deriva cap a un rendiment insuficient, per tant, hi ha una evident connexió entre la manca de capacitat i el rendiment insuficient.

Les característiques d'aquesta manca de capacitat funcional o ineptitud són definides per la doctrina i la jurisprudència social.

S'ha de tractar d'una manca de capacitat **sobrevinguda**, és a dir, s'ha de conèixer o presentar de manera imprevista amb posterioritat a la incorporació efectiva al lloc de treball.

S'ha de tractar d'una manca de capacitat **permanent**, és a dir, no pot ser resultat d'una causa circumstancial o puntual.

Ha de tenir l'**origen en la persona de l'empleat**. En aquest sentit, ens trobem amb la singularitat del supòsit de la manca d'adaptació a les modificacions tècniques operades al lloc de treball. En aquest cas, que no té regulació en la funció pública però sí en el dret laboral, perquè

quedi afectada la continuïtat en el lloc de treball s'ha de tenir en compte que els canvis tècnics implementats per l'organització han de ser raonables, o sigui, assumibles per l'empleat d'acord amb la seva qualificació i capacitació, i abans de qualsevol decisió respecte de la remoció és exigible a l'organització l'oferiment de la formació adequada per a l'adaptació als canvis tècnics.

Continuant amb les característiques de la manca de capacitat funcional, aquesta ha de ser **independent de la voluntat del treballador**, és a dir, no ha de ser fruit d'una actuació deliberada i conscient, perquè si aquesta disminució del rendiment és voluntària, ens mouríem en el terreny disciplinari, tal com estableix la llei quan parla de la inhibició del funcionari en la manca notòria de rendiment. S'ha de destacar, en aquest sentit, que en l'àmbit disciplinari s'exigeixen accions o omissions voluntàries o negligents que provoquen l'incompliment notori de les funcions encomanades (art. 95.2.g del TREBEP) o la falta notòria de rendiment que comporti inhibició (art. 115.f del Text refós), ambdues faltes qualificades de molt greus, o bé la manca de rendiment que afecti el funcionament normal dels serveis (art. 116.n del Text refós).

Contràriament, la manca de capacitat, si bé és un fet imputable a l'empleat, no és una circumstància originada per la seva voluntat. No ens detindrem a valorar en aquest moment la dificultat que, en seu disciplinària, comporta provar que la manca de rendiment és voluntària, però indicarem que, conformement a una jurisprudència que podem considerar majoritària, un cop provada per l'administració de manera objectiva la manca de rendiment i l'afectació del funcionament normal dels serveis, correspondria a l'empleat la càrrega de provar que aquesta manca de rendiment no respon a la seva voluntat sinó que és deguda a causes alienes a aquesta; en cas contrari, es pot presumir la voluntarietat en l'incompliment.

Finalment, la manca de capacitat ha de ser **general**, és a dir, ha d'afectar les funcions o tasques pròpies del lloc de treball en conjunt i no únicament respecte de determinades tasques considerades aïlladament. No es tracta d'una ineptitud general sinó d'una ineptitud concreta per al desenvolupament de la prestació concreta vinculada al lloc de treball que s'ocupa.

La manca de capacitat funcional que comporta la remoció del lloc de treball ha de quedar **prou acreditada i motivada a l'expedient** de remoció, que ha de ser contradictori, és a dir, amb l'audiència de l'empleat. Per tant, els informes justificatius o d'avaluació no poden contenir fórmules genèriques o estereotipades, sinó que han de concretar amb una certa precisió quines són les actuacions o els resultats de l'activitat professional que han conduït a concloure l'existència d'una manca de capacitat o ineptitud del funcionari afectat.

### **La remoció per motius físics o psíquics**

Aquesta causa de remoció, submodalitat específica que dona lloc a una manca de capacitat per ocupar el lloc de treball perquè impedeix complir amb eficàcia les funcions assignades, està directament relacionada amb la normativa sectorial de prevenció de riscos laborals.

En aquest terreny adquireix una importància especial el paper de l'anomenat "informe d'aptitud" dels serveis de prevenció de riscos laborals, que avaluen la capacitat psicofísica de l'empleat per acomplir les seves funcions sense risc per a la seva pròpia salut o la dels altres. Es revisen en aquest informe les condicions de salut de l'empleat i les del lloc de treball concret que s'ocupa, i ha de tenir caràcter obligatori quan l'estat de salut de l'empleat pot constituir un risc o un perill per a la seva salut o per a tercers. El resultat de l'informe d'aptitud ha de concretar si l'empleat és apte per a l'acompliment del lloc de treball, és apte amb limitacions o restriccions o bé resulta no

apte. Quan el resultat és d'apte amb limitacions, s'han de destacar les limitacions concretes i proposar les alternatives per a l'adaptació del lloc de treball, que han de ser implementades sempre que no impliquin una càrrega excessiva per a l'organització.

Quan el resultat de l'informe d'aptitud és no apte, la conseqüència és la remoció del lloc de treball i, si s'escau, s'han d'aplicar preferentment els sistemes de canvi de lloc per motius de salut si estan implementats (art. 78.3 del TREBEP). A diferència de la normativa laboral, que no preveu l'obligatorietat del canvi de lloc de treball llevat que es disposi en el conveni col·lectiu, en el règim de funció pública és preceptiva la recol·locació de l'empleat a un altre lloc de treball compatible amb el seu estat de salut.

S'ha de distingir la ineptitud com a causa de remoció dels supòsits d'incapacitat permanent, atès que són causes autònomes i diferenciades.

Recordem que són causes de jubilació (art. 67.1.c del TREBEP) la declaració d'incapacitat permanent per a l'exercici de les funcions pròpies del cos o escala, o el reconeixement d'una pensió d'incapacitat permanent absoluta, o la incapacitat permanent total en relació amb l'exercici de les funcions del cos o escala. En aquest sentit, la denegació de la incapacitat permanent no determina necessàriament que l'empleat tingui aptitud per al desenvolupament correcte del seu lloc de treball, i s'ha de tenir en compte que la remoció per manca de capacitat es refereix al lloc de treball concret que s'ocupa, mentre que la incapacitat es refereix a les funcions del cos o l'escala (professió habitual).

Les causes d'incapacitat en els graus de total, absoluta i gran invalidesa comporten la jubilació de l'empleat, és a dir, la pèrdua de la condició de funcionari, mentre que la manca de capacitat per motius de salut simplement aboca a la remoció del lloc de treball. No obstant això, la darrera jurisprudència del TSJUE, en l'àmbit laboral, qüestiona l'efecte automàtic de l'extinció contractual quan és declarada la incapacitat total, per tant, en l'àmbit funcional s'ha de sostenir que la jubilació per incapacitat total no comporta automàticament la pèrdua de la condició de funcionari en contra de la seva voluntat, sinó que és exigible l'adaptació del lloc de treball o la implementació d'ajustaments raonables.

### **La remoció normativa**

La remoció del lloc de treball en aquests casos deriva d'una manca de capacitat per l'absència sobtevinguda d'una condició o requisit específic exigit normativament, com és el cas de la pèrdua d'una autorització o títol habilitant per a l'exercici de l'activitat. Aquest seria el cas, per exemple, de la privació del carnet de conduir, permís de treball per a estrangers, la concurrència de delictes de naturalesa sexual, etc.

### **Conclusió**

El personal funcionari té el deure i l'obligació, no només d'actuar conformement als principis de legalitat, economia i eficiència, sinó també de vigilar que es compleixin els objectius de l'organització preservant el funcionament correcte dels serveis públics. Per aquest motiu, en determinats casos, llevat dels vinculats a la salut i a qüestions disciplinàries, és inevitable emprar els mecanismes adreçats a actuar quan la prestació del servei –que inclou el rendiment–, és defectuosa. El mecanisme es diu "remoció del lloc de treball" i faculta l'organització per apartar un funcionari del lloc de treball que ocupa. Com s'ha vist en aquest apunt, si les causes

concurrents queden justificades i motivades concretament, prèvia audiència de la persona afectada, no hauria d'haver-hi especials inconvenients a impulsar expedients de remoció del lloc de treball.



## **Isidre Estivill i Galdón**

Subdirector general d'Ordenació Jurídica i d'Inspecció General de Serveis de Personal de la  
Direcció General de Funció Pública