

LECCIÓN 5

MODELO CONSTITUCIONAL DE EMPLEO PÚBLICO¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 5.1. *Concepto y evolución del empleo público.*
- 5.2. *Marco jurídico del empleo público: configuración constitucional y régimen legal*
- 5.3. *Estructura y ordenación de los empleados públicos: clases, organización y planificación*

5.1 CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

§ 99. Aunque presenten características propias muy singulares, las Administraciones Públicas no dejan de ser, en última instancia, unas **organizaciones**, y como tales, consisten en un conjunto de medios personales y materiales dispuestos para un fin. Por lo tanto, al igual que, por ejemplo, las empresas, cuentan con mano de obra que vende su fuerza de trabajo a la organización a cambio de un salario para cumplir con sus fines bajo una determinada dirección.

Sin embargo, las personas que se encuentran al servicio de las Administraciones Públicas no son unos trabajadores por cuenta ajena cualesquiera ya que se integran en un poder público institucionalizado con personalidad jurídica propia que ejerce potestades al servicio del interés general, lo que explica que se encuentren sometidos a un **régimen jurídico o “estatuto” específico** en tanto ellos mismos constituyen la Administración Pública. Por tanto, los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas se diferencian de los empleados comunes que trabajan en el sector privado, por estar sometidos a un régimen jurídico específico que actualmente se contiene en el Estatuto Básico del Empleado Público (cuyo texto refundido se contiene en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) que resulta aplicable en su totalidad al personal funcionario, si bien otra parte de ellos –el personal laboral– desempeña su actividad sometidos al régimen común de los trabajadores asalariados –esto es, al Estatuto de los Trabajadores (cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015)– aunque bajo determinadas especialidades².

¹ Revisado en octubre de 2024.

² Dentro de los empleados públicos, los funcionarios son los que verdaderamente desarrollan su actividad en régimen estatutario (por eso también se les denomina personal estatutario) lo que significa

El estudio de este régimen jurídico específico de los servidores públicos no ha sido tradicionalmente objeto de especial atención por considerarse un asunto interno de las Administraciones Públicas que no presentaba relevancia a efectos externos. Desde hace ya décadas la atención ha ido incrementándose desde un punto de vista jurídico en tanto los empleados públicos constituyen un colectivo de enorme **importancia desde el punto de vista económico, político y social**. El Estado constituye el principal empleador del país y a su servicio se encuentran cerca de tres millones de personas de los cuales la mayoría se concentran en la Administraciones autonómicas y son funcionarios³, que consumen una gran parte de los fondos presupuestarios⁴. Además, se trata de las personas que mueven las Administraciones Públicas y que, por lo tanto, son los primeros garantes del derecho a una buena administración que beneficia a los ciudadanos, sino que resulta esencial para el desarrollo económico y social del país. En definitiva, los empleados públicos constituyen el cuerpo mismo de la Administración y, aunque no son los actúan directamente en nombre de éstas —ya que lo son los titulares de los órganos que la componen— son quienes gestionan su actividad y ejecutan sus decisiones, por lo que son la cara de la Administración ante los ciudadanos ya que son quienes les atienden y quienes les prestan servicios⁵.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que la ordenación de las relaciones de empleo público presentan **ciertas singularidades** dentro del régimen administrativo

que prestan sus servicios en un régimen especial que nada tiene que ver con una relación laboral articulada a través de un contrato de trabajo. Para identificar las profundas diferencias con respecto a las relaciones contractuales baste señalar ahora, por ejemplo, que a los funcionarios no se les “contrata” sino que se les “ nombra” como tales y no se les “despide” sino que pierden su condición como tales sólo por causas extraordinarias.

³ En concreto se trata aproximadamente 2.968.522 empleados públicos, de los cuales corresponden a la Administración General del Estado un 8,04% y un 9,32% a las FFAA, mientras que las CCAA cuentan con un 62,74% y a la Administración Local un 19,41%. Los empleados públicos se desglosan en un funcionarios públicos (51,84%), personal laboral (20,24%) y resto de personal (27,92%) ([Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 2024](#)).

Por lo que respecta a su comparación con la totalidad de los trabajadores (incluidos los desempleados), el número de empleados en el sector público en España supone un 15,3% de la población activa. Por otra parte, en términos de comparación internacional, de acuerdo con los últimos datos disponibles de la OCDE, esta cifra está por debajo de la media de todos los países está en el 17,7% y lejos de otros países de nuestro entorno como Francia con un 21,9% o Noruega con un 30,3% (Government at a Glance 2019).

⁴ Una de las principales partidas de los presupuestos son siempre los gastos de personal que significativamente siempre aparecen en el denominado Capítulo I. El porcentaje del total de los presupuestos públicos que se dedica a los gastos de personal ronda el 25%.

⁵ Sin pretender ahora entrar en demasiadas distinciones debe desterrarse la idea del funcionario como persona que se limita a un trabajo “de oficina” ya que la actividad administrativa no sólo jurídica sino también material como la que desempeñan el personal sanitario, el docente, los miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, etc.

ya que se trata de un subsistema normativo compuesto por los elementos propios del Derecho Administrativo que ordena la prestación de servicios en régimen especial distinto del común propio del resto de trabajadores asalariados, pero en el que se no sólo se atiende la realización del interés general, sino que se ha de conjugar con los intereses particulares de los empleados públicos que, además, tiene una enorme capacidad de influencia sobre su propia regulación.

Concepto empleo público y distinción de elementos afines

§ 100. Antes de avanzar en su análisis debe procederse a la acotación del **concepto mismo de empleo público**, y distinguirlo de situaciones similares con los que pueden ser confundido. En sentido estricto, los empleados públicos son el personal tanto funcionario como laboral, que se encuentra al servicio de las Administraciones Públicas dentro del Poder Ejecutivo.

Esta definición nos indica, en primer lugar, que no todo aquel que sirve al Estado y forma parte de su aparato es un empleado público en sentido estricto. Podemos encontrar personas que se integran en las estructuras de **poderes distintos del Ejecutivo** y quedan al margen de la llamada función pública. Por una parte, resulta evidente que las personas integran los órganos legislativos (Diputados, Senadores, Parlamentarios autonómicos) y judiciales (Jueces y Magistrados) se les puede denominar genéricamente servidores públicos, pero no son empleados públicos ya que se encuentran sometidos a un régimen específico para el cumplimiento de sus funciones constitucionales –representativas y jurisdiccionales que evidentemente no consisten en la prestación de servicios–. Otro tanto ocurre con quienes ejercen funciones públicas en órganos constitucionales o autonómicos como el Tribunal Constitucional (los magistrados), los Tribunales de Cuentas (Consejeros) o el Defensor del Pueblo. Por otra parte, todos estos órganos –órganos legislativos (Congreso y Senado y sus equivalentes autonómicos) y judiciales (Tribunales y Juzgados) y en los órganos constitucionales y estatutarios (Tribunal Constitucional CGPJ, Defensor del Pueblo y equivalentes autonómicos)– cuentan con personal que prestan servicios profesionales de forma permanente dentro de la organización para permitir el desarrollo de las funciones que estos órganos tienen encomendadas (letrados, ujieres, etc.). Estos no forman parte de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas, aunque desempeñan tareas de administración para permitir el funcionamiento de los respectivos órganos por

lo que, si bien quedan en principio fuera del TREBEP sometidos a su legislación específica, éste se les aplica cuando ésta así lo disponga la misma⁶.

En segundo lugar, en el marco del Poder Ejecutivo, dentro de las personas que se integran e integran las Administraciones Públicas se distinguen entre las **autoridades** de los **empleados públicos**. Las primeras son aquellas personas que ocupan cargos en órganos administrativos de elección o designación política que conforman una reducida franja que encabeza la estructura de la Administración mientras que los empleados públicos se integran en las unidades administrativas que dependen de aquéllos constituyendo el grueso de la Administración. Las autoridades – también identificados coloquialmente como los “políticos”– son personas que ocupan eventualmente cargos superiores o directivos de la Administración General del Estado (Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, etc.), en las Administraciones autonómicas (Consejeros, Secretarios Generales, Directores Generales, etc.), en las Administraciones locales (diputados provinciales, concejales) y al frente de las Administraciones instrumentales dependientes de cada una de éstas (Presidentes, Directores, etc.). Sus características contrastan con las propias de los funcionarios públicos en particular, aunque las diferencias no están siempre claras:

- a) Las autoridades son nombradas libremente conforme a criterios políticos o de confianza, mientras que los funcionarios públicos a través de un proceso selectivo basado en los principios de mérito y capacidad⁷.
- b) No se les exige, por lo general, requisitos específicos para ocupar el cargo⁸, mientras que en el caso de los funcionarios públicos se les exigen una

⁶ El artículo 4 TREBEP se refiere expresamente a:

- a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.
- c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.
- d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
- e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- f) Personal retribuido por arancel.
- g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- h) Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

⁷ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, dentro de los empleados públicos, además del personal funcionario y laboral, existe el llamado personal eventual (los conocidos como asesores) que se nombran y cesan discrecionalmente. Por otra parte, debe distinguirse en este punto la designación discrecional en los llamados puestos de libre designación que no suponen el acceso a la condición de funcionario sino una forma de asignación de los puestos de trabajo entre los funcionarios.

⁸ Si bien en el caso de determinados órganos (Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales) el nombramiento sólo puede efectuarse entre funcionarios de cuerpos con determinada titulación, siempre que no se disponga lo contrario. Esto no

titulación específica para poder acceder junto a otros méritos que son valorados en los procesos selectivos.

- c) Ocupan sus cargos con carácter eventual siendo cesados libre y discrecionalmente, mientras que los empleados públicos mantienen su condición, por lo general, con carácter permanente gracias a su inamovilidad⁹.
- d) Su cese tradicionalmente no determinaba indemnización ni derecho a prestación, aunque se extiende cada vez la compensación tras el cese para evitar (o postergar más bien) las “puertas giratorias”¹⁰, mientras que, en el caso de los empleados públicos, no se prevé para los funcionarios por razón de su inamovilidad, pero sí para el personal laboral que tiene derecho a la prestación por desempleo correspondiente (excluido el personal eventual).
- e) Por último, las autoridades ejercen a efectos internos funciones públicas directivas y concentran el ejercicio del poder público con efectos jurídicos externos, mientras que los empleados públicos siguen las directrices de aquéllas y preparan el desarrollo de sus funciones y potestades¹¹.

Una vez analizada la composición misma de las Administraciones Públicas para distinguir lo que entendemos como personal a su servicio son necesarias algunas observaciones adicionales para terminar de delimitar el alcance del empleo público.

- a) En primer lugar, los empleados de públicos son exclusivamente aquellos que están al **servicio de las Administraciones Públicas**, por lo que quedan excluidos los trabajadores al servicio entidades del resto de entidades del sector

impide que los funcionarios puedan ser designados para asumir estos órganos en cuyo caso lo harían en situación de servicios especiales.

⁹ Aunque, como se ha señalado, existen otros empleados públicos distintos de los funcionarios que son personal eventual (denominado así).

¹⁰ En el régimen de los altos cargos de la AGE, el artículo 6 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, contempla que puedan recibir un derecho a la compensación tras el cese conforme a la normativa que le resulte de aplicación, consistente en una compensación económica mensual, durante un período máximo de dos años y siempre que se mantengan las condiciones que motivaron su reconocimiento. Entre las disposiciones compensatorias a nivel estatal destacan las indemnizaciones para miembros del Gobierno y asimilados –el artículo 10.5 de la Ley 74/1980 determina que los Ministros y cargos equivalentes, así como Secretarios de Estado disfrutarán del 80% de su último salario anual durante un periodo de dos años desde su cese– o el llamado complemento por alto cargo para los funcionarios –en este caso los que hayan sido altos cargos y se reintegren a su condición de funcionario se les reconoce un complemento de destino adicional de carácter vitalicio conocido como el nivel 33 (artículo 33.2 Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado que se asimila en todas las CCAA)–.

¹¹ No obstante, en ese marco pueden desarrollar funciones directivas (existe el denominado personal directivo dentro de los empleados) y con efectos a terceros de forma directa (mediante una delegación por parte del titular del órgano) o indirecta (en el desarrollo de una inspección).

público, en concreto de las entidades privadas del sector público institucional como son, esencialmente, empresas y fundaciones públicas y que son trabajadores asalariados comunes, sin que pueda considerárseles personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, pero presentan algunas particularidades en su selección ya que deben aplicarse los principios de mérito y capacidad¹².

- b) En segundo lugar, no pueden considerarse empleados públicos aquellas personas que prestan **servicios externalizados** a las Administraciones Públicas ya sea directamente a través de un contrato de obra o servicio determinado o bien como trabajadores de empresas contratistas de las Administraciones Públicas¹³.
- c) Para finalizar, debe tenerse en cuenta que **determinado personal** al servicio de las Administraciones Públicas que, en principio, debería ser considerado empleados públicos no se someten al régimen común de éstos por razón de las especiales características de sus funciones (defensa, seguridad e inteligencia) o del organismo al que se adscriben¹⁴.
- d) Otro tanto ocurre con determinados sujetos que se encargan del **ejercicio privado de funciones públicas** como es el caso de los notarios o registradores de la propiedad. En estos casos, aunque los notarios y registradores son funcionarios públicos y que pertenecen al cuerpo de notarios o registradores, quedan sometidos a un régimen propio y particular en el que se prevé que ejerza su actividad por cuenta propia sin retribución del Estado sino de los particulares que reclaman sus servicios conforme a unos aranceles fijados.

¹² Se trata de personal al servicio de entidades privadas del sector público institucional. Debe distinguirse del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas que también quedan sometidos al régimen laboral común del Estatuto de los Trabajadores si bien lo hacen de forma distinta ya que éstos son trabajadores ordinarios sometidos exclusivamente al Estatuto de los Trabajadores mientras aquéllos son empleados públicos a los que se aplica la legislación laboral, así como el TREBEP y el resto de la normativa administrativa. Debe notarse no obstante que, si bien los trabajadores de empresas y fundaciones públicas quedan al margen del régimen de los empleados públicos, sin embargo, se les aplica en lo relativo a su selección, tal y como dispone la disposición adicional primera TREBEP.

¹³ 1. El artículo 11.1 LCSP dispone que «*La relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral queda excluida del ámbito de la presente Ley*». Asimismo, el artículo 308.2 LCSP señala expresamente que «*a la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista*».

¹⁴ Como hemos visto el artículo 4 TREBEP deja fuera del mismo al personal militar de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas, de los Cuerpos de Seguridad del Estado y del Centro Nacional de Inteligencia, así como del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

§ 101. Para comprender mejor las características del régimen jurídico al que se somete en la actualidad el personal al servicio de las Administraciones Públicas debe atenderse a su **evolución histórica** ya que el actual Estatuto del Empleado Público es, sin duda, el resultado de un proceso de formación acumulativa del empleo público.

Con anterioridad a la aparición de la Administración Pública como tal a partir de las Constituciones liberales, durante el **Estado absoluto** la característica esencial era la patrimonialización de los oficios públicos. Al margen de su carácter honoríficos (signo de distinción) los oficios eran una fuente de rentas para sus titulares por lo que se vendía por parte del monarca absoluto como titular y propietario de los mismos a determinados sujetos que podían revenderlo, arrendarlo y transmitirlo por vía hereditaria.

§ 102. Durante **la primera mitad del siglo XIX**, estas características no desaparecieron de las Administraciones Públicas, aunque se fueron progresivamente diluyendo en un sistema en el que la patrimonialización es sustituida por la apropiación política por turnos del incipiente aparato burocrático. Los escasos funcionarios existentes ingresaban por voluntad de quien gobernaba y carecían de inamovilidad, lo que daba lugar al llamado *spoils system* o sistema del botín por el que con cada cambio político el nuevo responsable nombraba a todos los funcionarios y se producía una remoción de todo el personal nombrado por el responsable precedente dando lugar a los conocidos “cesantes”. Este sistema que puede parecer irracional ahora, se justificaba sobre la base de la responsabilidad del Ministros, ya que éstos respondían de los actos de sus funcionarios. La inexistencia de un proceso selectivo explica que los funcionarios no tuviesen ninguna preparación y si la tenían era generalista, insuficiente para el cumplimiento de funciones específicas que se les encomendaban dentro de un sistema esencialmente estructurado por departamentos que los circunscribía exclusivamente a los respectivos Ministerios. Asimismo, no existía un sistema racional de promoción que era igualmente discrecional.

§ 103. A partir de **mediados del siglo XIX**, con la aprobación del Estatuto de Bravo Murillo en 1852¹⁵ se pretendió llevar a cabo una unificación del régimen

¹⁵ El Estatuto de Bravo Murillo fue aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1852, aunque no es la primera normativa en este ámbito. Debe recordarse la regulación impulsada por el Ministro de Hacienda Luis López Ballesteros que promovió el Real Decreto de 3 de abril de 1828, y que fue

jurídico de los funcionarios bajo inspiración francesa. Se trataba de una reforma limitada ya que, si bien no pretendía modificar el carácter discrecional del nombramiento y cese de los funcionarios, sí trató de paliar alguno de los defectos de este sistema. Por lo pronto planteaba exigir alguna preparación para los que fuesen nombrados y, asimismo, que la promoción se hiciese por antigüedad lo que garantizaba cierto conocimiento por razón de la experiencia. Por otra parte, introdujo una organización funcional de inspiración francesa y de corte militar sobre la base de los cuerpos de funcionarios, distinguiendo entre cuerpos generales que desempeñaban funciones genéricas de administración con distintas categorías entre ellos (Cuerpo General de Administración, Cuerpo Auxiliar Administrativo, etc.) y especiales o facultativos que desarrollaban función concretas (Cuerpo de Ingenieros, de Letrados, de Archiveros, de Estadística, etc.) bajo un régimen diferenciado.

Estatuto Maura
1918

§ 104. Estas características se mantuvieron con escasas modificaciones hasta la aprobación del llamado **Estatuto Maura** en 1918¹⁶ que introdujo la inamovilidad de los funcionarios que puso fin a las cesantías. Esto se acompañó con la generalización de las oposiciones como sistema de acceso. También reestructura la clasificación de los funcionarios para procurar una la carrera profesional, pero manteniendo la distinción entre cuerpos generales y especiales que asimilan a aquéllos.

Ley de Funcionarios
Civiles del Estado
1964

§ 105. En la primera etapa del franquismo se produjo un retroceso con depuraciones y vuelta del sistema de nombramiento y cese discrecionales. Sin embargo, a partir de la **segunda mitad del siglo XX**, tuvo lugar una profunda reforma. El texto articulado de la **Ley de Funcionarios Civiles del Estado** (LFCE) aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964 supuso la unificación del régimen jurídico de los funcionarios extendiendo a todos los cuerpos las características que se habían ido introduciendo –pruebas de acceso, especialización, inamovilidad–, bajo una organización sistemática y homogénea que regulaba los aspectos fundamentales de la relación de servicio de los funcionarios –adquisición y pérdida de la condición, situaciones, derechos– y los sometía a la dirección de unos órganos comunes que

precedido por otras normas para los funcionarios de la Real Hacienda (Reales Decreto de 7 de febrero de 1827).

¹⁶ En realidad, el Estatuto Maura se contiene en la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y en su Reglamento de 7 de septiembre.

rompían la tradicional gestión departamentalizada en cada Ministerio. La organización del empleo público se basaba en cuerpos que servían para garantizar una preparación homogénea a través de la exigencia de una misma titulación para el acceso en unas pruebas comunes y, asimismo, permitía la carrera profesional dentro del mismo. Como gran novedad se introdujo, en contraste con el concepto de cuerpos propio del sistema francés, la organización a través de puestos de trabajo, propia del modelo anglosajón, que se asignan a la persona con aptitudes más idóneas dentro de los cuerpos. Esto rompió con la tradicional carrera interna dentro de los cuerpos que era muy jerarquizada en base a la antigüedad. Por lo demás se legalizó asimismo el modelo de empleo con el reconocimiento del personal laboral que ya existía con anterioridad, y que quedaba sometido en bloque a la legislación laboral.

§ 106. El siguiente hito en el desarrollo del empleo público tuvo lugar tras la aprobación de la Constitución en cuyo artículo 103.3 CE se prevé el desarrollo por Ley de un “estatuto de los funcionarios públicos”. Dicho estatuto no se aprobó hasta décadas más tarde, pero sí se aprobó en cambio la **Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública** (LMRFP). Se trata de una norma de carácter provisional diseñada para dar inicio a un proceso de transformación –razón por la cual mantenía vigente la LFCE–, aunque finalmente ha permanecido vigente hasta la actualidad si bien sometida a numerosas modificaciones. La reforma partía del carácter mixto del sistema en el que ya coexistían elementos de un sistema cerrado o de carrera como eran los cuerpos de funcionarios y elementos de un sistema abierto o de empleo basado en los puestos de trabajo, si bien procuraba potenciar las características de este último modelo sobre la reordenación de los puestos de trabajo. Asimismo, si bien se mantenía la presencia de personal laboral junto a los funcionarios, se pretendió incrementar la importancia de aquéllos hasta el punto de dejar en manos de la propia Administración la decisión de si un determinado puesto era ocupado por un funcionario o personal laboral, lo que fue declarado inconstitucional junto con algunos otros aspectos de la Ley (STC de 7 de junio de 1987, núm. 99/1987) y provocó su modificación a través de la Ley 23/1988. Por lo demás, se produjo una modernización del régimen de los funcionarios al que se incorporaron numerosos derechos propios del ámbito laboral.

§ 107. La última etapa en esta evolución la protagoniza la Ley 7/2007, de 12 de abril, del **Estatuto Básico del Empleado Público** (EBEP) con el que se cumplió – con casi tres décadas de retraso– la previsión del artículo 103.3 CE que dispone que la Ley regulará el estatuto de los funcionarios público estableciendo un estatuto completo y sistemático para el personal al servicio de las Administraciones públicas que hasta entonces sólo existía de manera fragmentaria y parcial¹⁷.

El EBEP pretendía afrontar las profundas transformaciones experimentadas por las Administraciones Públicas como consecuencia del proceso de descentralización y la consiguiente multiplicación de las formas de gestión de las actividades públicas dentro de cada nivel territorial, así como mejorar y modernizar la gestión del personal para responder a las exigencias de una sociedad en constante transformación bajo la inspiración de las técnicas de gestión la empresa privada, todo ello en el marco de un modelo coordinado para las políticas de empleo público que terminase así con la dispersión de la legislación básica en ese ámbito.

En este sentido el EBEP dispuso un marco común para todas las Administraciones que daba respuesta a la progresiva descentralización administrativa. Este marco común se aplica a todas las Administraciones, pero es lo suficientemente flexible como para permitir afrontar las particularidades de cada una de ellas en sus distintos niveles territoriales –no es lo mismo la gestión del personal de un Ministerio que la de un pequeño Ayuntamiento– y en las especialidades de las funciones que desarrollan –no es lo mismo auxiliar con funciones generales de administración que un técnico de laboratorio de un organismo autónomo–. Por ello, el EBEP pretende tanto la apertura de mayores espacios a la autonomía organizativa a nivel territorial en materia de personal como la posibilidad de una regulación diferenciada de los sectores del empleo público que lo requieran.

En cuanto a la mejora y modernización del empleo público, el EBEP pretendía mejorar el empleo público para que fuese atractivo para los mejores profesionales y también estimulante para los ya tuviesen la condición de empleados gracias a una adecuada formación y a las oportunidades reales de promoción profesional que les

¹⁷ Este retraso de casi treinta años se explicó por la dificultad de abordar una reforma legislativa del sistema de empleo público de carácter general, considerando la diversidad de Administraciones y de sectores, de grupos y categorías de funcionarios a los que está llamada a aplicarse. Así lo razonaba la Exposición de Motivos del EBEP que recuerda los sucesivos fracasos de las reformas planteadas en el ámbito del sector público. En la explicación de ese recurrente fracaso recurrente no debe negarse la dificultad que entraña ordenar a unos sujetos que forman parte del poder público y tienen directa influencia en la elaboración de las normas que deben aplicárseles.

animasen al cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades. Asimismo, pretendía hacer más eficiente el sistema a través de una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, para afrontar las necesidades de las diferentes Administraciones a través de la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.

Esta es la última gran reforma del empleo público ya que el vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), se ha limitado (lógicamente) a sistematizar las modificaciones que se habían llevado a cabo sobre el EBEP, que, en ningún caso, supusieron un gran cambio sobre el sistema inicialmente previsto. El EBEP ha venido a ser la enésima reforma fallida del sistema de empleo público ya que los verdaderos cambios previstos en el EBEP dependían de su desarrollo a través de Leyes a nivel estatal, así como a través de las correspondientes Leyes a nivel autonómico que, en la mayoría de los casos, no han visto todavía la luz¹⁸.

5.2. MARCO JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO: CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN LEGAL

Modelo constitucional

§ 108. Como hemos podido comprobar el **modelo actual de empleo público** es el resultado de un prolongado proceso de evolución histórica que, en su última etapa, se ha adaptado al marco establecido por la Constitución.

Como es bien sabido, **la Constitución** no impone un modelo concreto y detallado por lo que respecta a la configuración institucional de las Administraciones Públicas, pero sí establece las líneas maestras de su caracterización, incluido lo relativo a su personal. Por una parte, el artículo 103.3 CE presupone la existencia de un personal específico al servicio de las Administraciones Públicas sometido a un régimen especial que debe determinar el legislador. En el mismo apartado se establece una reserva legal de Ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de

¹⁸ En julio de 2024 se aprobó por el Consejo de Ministros el proyecto de ley de Función Pública de la Administración General del Estado que actualmente se encuentra en tramitación. A nivel autonómico se han ido aprobando leyes generales pero no en todas las CCAA como se verá más adelante.

incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Carácter funcional

§ 109. El artículo 103.3 CE constitucionaliza el modelo de servicio profesional en condiciones de inamovilidad, **modelo funcional o público**, al hacer referencia al estatuto de los “funcionarios”, lo cual no impide la existencia de personal laboral sometido a la normativa común del Estatuto de los Trabajadores, que son típicos de un modelo de empleo o privado.

De hecho, en su concreción legal nuestro modelo de empleo público introduce una dualidad de regímenes, presente también en otros países de nuestro entorno, ya que incluye dentro de los empleados públicos tanto a personal funcionario como laboral. Sin embargo, la presencia de uno u otro en la configuración de las Administraciones Públicas no es indiferente ya que del texto constitucional se deduce una preferencia por el régimen funcional. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 11 de junio de 1987 núm. 99/1987, al señalar que la Constitución ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (art. 103.3 CE y art. 149.1.18ª CE) y habrá de ser una Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicios de las Administraciones. En esta sentencia, primero, se reafirma el principio de reserva de Ley para la determinación del modelo de empleo público al declarar inconstitucional la deslegalización operada por la LMRFP en la configuración como funcional o laboral de los puestos de trabajo que se dejaba en manos de la Administración (a través de las relaciones de puestos de trabajo). Pero, además, si bien exige que sea el legislador el que establezca los criterios para la concreción de la naturaleza de los puestos de trabajo – esto es, para determinar la ratio entre el personal funcionario y el laboral en la composición de la Administración–, asimismo señala la preferencia constitucional por el régimen funcional de modo que el personal laboral no puede introducirse sino como excepción mediante Ley que debe determinar en qué casos y con qué condiciones caben dichas excepciones¹⁹. De este modo el legislador no podría llevar a cabo un vaciamiento

¹⁹ La sentencia 99/1987 afirma que así se desprende de la «opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18ª) a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal revisión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario».

de la función pública dentro del modelo de empleo público ya que se consideraría contrario a lo previsto en el artículo 103.3 CE.

Tras la mencionada sentencia, el legislador asumió la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional mediante la Ley 23/1988, de 28 de julio, que modifica la LMRFP cuyo artículo 15 reconoce como modelo general el funcional de carrera –al afirmar que «*con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos así los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social serán desempeñados por funcionarios públicos*»–, y determina los criterios en los que cabe la excepción a esta regla y la consiguiente introducción de personal laboral señalando aquellos puestos de trabajo en los que resulta inadecuado el funcional por ser puestos de trabajo no permanentes o que respondan a necesidades fijas discontinuas, por tratarse de actividades que no exijan preparación teórica especial, o cuando su carácter manual, de esfuerzo físico o especialización no posibilite una carrera administrativa²⁰.

Esto no supuso un debilitamiento y, menos aún, la desaparición del régimen laboral en el empleo público. Por el contrario, el actual TREBEP reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de las Administraciones pública viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas.

§ 110. Por lo demás, el artículo 103.3 CE no ofrece mayores detalles de cómo debe ser el modelo funcional. Al hacer referencia al estatuto de los funcionarios se presupone que éstos desarrollan una relación de servicio en régimen especial que debe

²⁰ En concreto el artículo 15 LMRFP modificado por la Ley 23/1988 se refiere a:

- los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;
- los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;
- los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;
- los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

Estos criterios deben aplicarse caso por caso lo que ha dado lugar a numerosos pronunciamientos jurisprudenciales. Entre otros en la STS de 14 de noviembre de 2011, sobre que la adscripción al personal laboral de determinadas plazas de nueva creación por un ayuntamiento (auxiliar administrativo, conserje de biblioteca y técnicos de empleo y desarrollo local) señala que las plazas de auxiliar administrativo deben quedar reservados al personal funcionario, al estimar que se impone la obligatoriedad de que los puestos de carácter permanente deban ser cubiertos con personal funcionario.

garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, tal y como indica ese mismo artículo, lo que implica esencialmente **su inamovilidad**, que no debe interpretarse como privilegio corporativo sino como la garantía más importante de su imparcialidad.

Por otra parte, se indica asimismo que debe regularse el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. De aquí se deduce la **formación y profesionalidad** que se exige a los funcionarios públicos y que debe ser demostrada a través de una serie de pruebas y concursos objetivos. Además del mérito y la capacidad habría que sumar en el acceso el principio de igualdad que se concreta en el artículo 23.2 CE. Este reconoce el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos establecidos legalmente que el Tribunal Constitucional ha reconocido como aplicable no solamente a cargos públicos representativos sino también al acceso a función pública y a la permanencia sin que pueda ser removido por causas que vulneren un derecho fundamental²¹.

También se deducen **la exclusividad** en el desempeño de sus funciones ya que el artículo 103.3 CE se refiere al sistema de incompatibilidades que debe ser regulado por Ley. Aunque caben ciertas flexibilidades en su dedicación, sin duda el texto constitucional apunta a una dedicación exclusiva de los funcionarios para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones y la ausencia de interferencia de intereses públicos o privados en el desempeño de las mismas.

Por último, cabe hacer mención a las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación a las que se refiere el artículo 103.3 CE. Se hace así referencia de manera eufemística a una limitación en los derechos de determinados funcionarios frente al resto de los trabajadores –a los que reconoce el derecho a sindicarse libremente en el artículo 28 CE– que, al integrarse en unos poderes públicos como son las Administraciones públicas, se encuentran en lo que la doctrina ha denominado como una **situación de sujeción especial**. Esto supone que algunos de los derechos y garantías que se reconocen en general a los ciudadanos, en el caso de los funcionarios quedan modulados para garantizar el buen funcionamiento de la Administración²².

²¹ De este modo puede invocarse la violación de este derecho en las actuaciones irregulares que tengan lugar durante el desarrollo de un proceso de selección (oposiciones y concursos) lo que determina la posibilidad de acceder al procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales y, en última instancia, al recurso de amparo.

²² Las situaciones de sujeción especial se identifican también en el caso, por ejemplo, del personal militar, de los estudiantes o de los internos en instituciones sanitarias) y supone una modulación en las

§ 111. Por último, en cuanto su organización la Constitución configura un modelo de empleo público esencialmente **descentralizado**, en coherencia con la autonomía reconocida a las distintas instancias territoriales para configurar su propio modelo de Administración Pública a partir de un marco común. En efecto, el artículo 149.1.18ª CE atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de sus funcionarios. Por lo tanto, es competencia estatal básica los aspectos esenciales de la situación y relación funcional sin perjuicio del desarrollo que puedan llevar a cabo las CCAA ya que todas ellas asumieron dicha competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía. De este modo el artículo 149.1.18ª CE garantiza la existencia de un modelo común administrativo que garantiza un trato común de los ciudadanos ya que corresponde al legislador estatal tanto las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas como de su composición –régimen estatutario de los funcionarios–, lo que implica que las CCAA cuenten con un ámbito propio de desarrollo²³. En todo caso el sistema de empleo público también se ve condicionado por otros títulos competenciales que igualmente garantizan la unidad²⁴.

La falta de aprobación en los primeros años de andadura de la Constitución de un estatuto del empleado público que permitiese determinar con certeza el contenido básico estatal obligó a tener como referencia una dispersa y obsoleta normativa estatal contenida esencialmente en la LFCE y la LMRFP. Sobre esta base, por lo que respecta al desarrollo **a nivel autonómico**, las diecisiete CCAA aprobaron sus respectivas Leyes de la función pública, que fueron modificadas en sucesivas ocasiones como consecuencia de las constantes modificaciones aprobadas a nivel estatal que alteraban el

libertades, derechos y garantías como se puede apreciar especialmente en el ejercicio de la potestad sancionadora que se ejerce de forma más intensa y flexible (de hecho, se denomina potestad disciplinaria).

²³ El deslinde de las competencias del Estados y de las CCAA en materia de empleo público ha sido objeto de controversias. Así, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en cuestiones puntuales reconociendo el espacio propio de las CCAA como en su STC de 29 de octubre de 2012 en la se desestima el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 26 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2006, de 5 de julio, de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña, en relación con el art. 48.1 h) TREBEP, en la que se reconoce que el legislador estatal puede ejercer la competencia básica que le atribuye el art. 149.1.18 CE permitiendo que las Administraciones públicas determinen los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración, y que solo «en defecto de legislación aplicable» los permisos y su duración serán, al menos, los establecidos en el citado precepto.

²⁴ Es el caso del artículo 149.17ª relativo a la legislación laboral que sirve para establecer las bases del régimen del personal laboral. Por otra parte, también se han llegado a invocar otros títulos competenciales como el contenido en el artículo 149.13ª CE para fijar a nivel estatal algunos aspectos retributivos en tanto constituyen una medida económica general de carácter presupuestario (por todas, STC 222/2006).

contenido básico al que debían atender. Su contenido era una traslación muy estrecha del contenido de la normativa estatal con mayor o menor grado de detalle, con el mismo alcance en su aplicación, la misma estructura de su personal, los mismos derechos y obligaciones, los mismos órganos responsables en materia de personal. Sin embargo, este mimetismo se fue rompiendo progresivamente según se produjo un progresivo crecimiento y especialización de las Administraciones autonómicas que en la actualidad concentran más de la mitad del total de los empleados públicos. Las CCAA fueron introduciendo particularidades –como las exigencias lingüísticas en su caso, determinados procedimientos para la selección del personal eventual, figuras novedosas como el personal directivo, mecanismos específicos de promoción, etc.– que hicieron necesario un marco común más laxo que permitiese un mayor recorrido al desarrollo autonómico, cuestión que ahora resuelve el TREBEP.

En cuanto al personal al servicio de las **Administraciones locales** se encuentran igualmente sometidas al contenido básico establecido por el Estado conforme al artículo 149.1.18ª CE. El TREBEP se ha ocupado de racionalizar la dispersa normativa que le resultaba de aplicación y establece de forma expresa que se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación –de la que forma parte el TREBEP y el Título VII (menos el Capítulo III) de la LBRL– así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local –incluyendo a los Cuerpos de Policía Local– (art. 3 TREBEP). Sin embargo, las CCAA han asumido de forma diferenciada las competencias sobre el mismo, ya que algunas CCAA incluyeron en sus Estatutos de autonomía de modo expreso la competencia de desarrollo legislativo de la función pública local, mientras que otras carecen de dicho título competencial. En cuanto a la ordenación actual del empleo público local puede afirmarse que, al igual que sucede a nivel autonómico, el personal de las Entidades locales se encuentra sometido a un modelo fuertemente inspirado en el estatal, por lo que se desatienden sus especificidades –como son, por ejemplo, la falta de capacidad y recursos para dotarse con un personal adecuado, el alto número de personal laboral (más de la mitad)–. A través del TREBEP se pretende llevar a cabo un desarrollo más amplio de su propio régimen que permitiera resolver este problema.

aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado. Este texto refundido resulta absolutamente injustificado dadas las escasas modificaciones que se habían llevado a cabo sobre el EBEP y que se habían incorporado a su propio texto – por lo que opera como un texto consolidado–, y que, como se ha indicado, fueron de carácter menor orientadas muchas de ellas a ajustar cuestiones económicas del régimen de los empleados públicos como consecuencia de la crisis.

Por lo tanto, persiste el modelo del EBEP aprobado en 2007 que, casi treinta años después de la aprobación de la Constitución, sistematizó de forma integral el modelo de función pública estableciendo un nuevo marco normativo con mayor espacio para el desarrollo a nivel autonómico.

Por lo tanto, el EBEP constituye la norma básica de cabecera del régimen jurídico del empleo público aunque no es la única. Existen otras normas también de carácter básico que regulan aspectos concretos del estatuto de los empleados públicos como son su régimen de dedicación ordenado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y las condiciones de seguridad y salud en el desarrollo de sus funciones reguladas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Una vez concretado el marco de la normativa básica que rigen el empleo público corresponde ahora continuar con la identificación del esquema de las normas de desarrollo. Como se ha indicado, el EBEP se aprobó como una norma de características singulares ya que necesitaba ser desarrollado a través de una Ley estatal para los empleados de la AGE y sus entidades, organismos, agencias vinculados; de Leyes autonómicas para los empleados de las Administraciones autonómicas; así como de Leyes estatales y, en su caso, autonómicas para los empleados las entidades locales que deben respetar la autonomía organizativa de las entidades locales. El EBEP planteó así dos problemas como eran el encaje entre éste y sus Leyes de desarrollo y la situación transitoria generada en tanto se producía el despliegue completo del EBEP y dichas Leyes de desarrollo se dictasen.

§ 113. El EBEP establece los principios generales aplicables al contenido de las relaciones empleo público por lo que requiere del **necesario desarrollo** de su contenido. En efecto, el EBEP constituye precisamente la piedra angular del régimen de los empleados públicos por lo que es en su integridad norma básica, aunque no es la única que contiene la normativa básica en la materia como hemos visto. En efecto, el

EBEP fue aprobado como norma básica en sentido pleno con la intención de reducir el contenido básico dispuesto por el Estado ya que el enorme desarrollo de la Administraciones autonómicas –que suman más de la mitad del total de los empleados públicos– y locales exigía un replanteamiento en el diseño del régimen del personal a su servicio que respondía a un esquema nacido y desarrollado desde y para la Administración del Estado. Como señala la propia Ley, el régimen de los empleados públicos no puede configurarse sobre la base de un sistema homogéneo que tuviese como modelo único de referencia a la Administración del Estado, sino que cada Administración (autonómica y local) debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de instrumentos de coordinación.

Esta retracción en lo básico con la intención de dejar más espacio al desarrollo por las CCAA termina por caracterizar al EBEP que es una Ley básica en el sentido pleno del término ya que sólo establece la estructura elemental del empleo público. En efecto, el EBEP dispone las líneas maestras del régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y, por ello, se limita a los aspectos esenciales y desde una perspectiva general y de principios, dejando regulados muchos de ellos como simples habilitaciones que dejan abierta la posibilidad de su desarrollo. Esta estructura dispuesta por el EBEP requiere de Leyes de desarrollo tanto para el personal al servicio de las Administraciones a nivel estatal como, por supuesto, para el personal al servicio de las Administraciones autonómicas y de las entidades locales (art. 6 TREBEP). Éstas no tienen que ser Leyes generales, sino que pueden referirse a los sectores específicos de la función pública que lo requieran. Transcurrida casi una década desde la aprobación del EBEP su desarrollo no ha sido llevado a cabo ni a nivel estatal ni en la mayoría de las CCAA²⁵.

El EBEP constituye así una norma básica atípica ya que su contenido es de naturaleza tan elemental que, a diferencia con otras Leyes básicas estatales al uso, no

²⁵ En algunas Comunidades sí se ha llevado a cabo el desarrollo del EBEP como es el caso de Asturias (Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público), País Vasco (Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco), Galicia (Ley 5/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público de la Comunidad Autónoma de Galicia), Castilla La Mancha (Ley 6/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha), la Comunidad Valenciana (Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana). En otras Comunidades como, Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, no se ha llevado a cabo técnicamente un desarrollo del EBEP, sino que se mantiene su normativa precedente que si se ha adaptado a través de sus modificaciones.

puede aplicarse sin el desarrollo de las correspondientes Leyes. En este sentido se ha afirmado que comparte en cierto modo la naturaleza de las Directivas comunitarias o de las Leyes de bases del artículo 82 CE ya que solamente adquiere carácter vinculante cuando se concreta mediante una norma posterior. Tanto es así que el propio EBEP dispone un sistema retardado de entrada en vigor para aquellas partes del mismo que exigen más claramente el desarrollo por Leyes estatales o autonómicas (disposición final cuarta) lo que complica enormemente su aplicación.

§ 114. En efecto, la singular configuración del EBEP hizo necesario establecer un complicado sistema de vigencia y transitoriedad para evitar que se generase un vacío a partir de su aprobación precisamente al requerir de desarrollo por parte de las Leyes de Función Pública estatales y autonómicas correspondientes. Así, la **aplicación del EBEP** no es inmediata ya una buena parte del mismo sólo producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la función pública que se vayan dictando. Esto no significa que el EBEP no se aplique en la actualidad, sino que ahora mismo no se aplica en su integridad, lo cual complica enormemente la identificación del Derecho vigente²⁶.

Es necesario, primero, distinguir aquellas partes del EBEP que conforme a su redacción son de aplicación directa²⁷, lo cual no quita que dicho contenido tenga que ser desarrollado por las Leyes de Función Pública a nivel estatal como autonómico y las normas reglamentarias correspondientes. Por otra parte, debe distinguirse, como se ha indicado, que determinados aspectos quedan diferidos en su entrada en vigor hasta la

²⁶ La complejidad del sistema de vigencias y transitoriedades del EBEP hizo necesaria la aprobación de unas instrucciones aclaratorias que si bien se encuentran referidas exclusivamente a la Administración General del Estado sirve para interpretar en general el régimen actualmente aplicable en materia de empleo público. Se encuentra en la [Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos](#).

²⁷ [Las Instrucciones, de 21 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos](#), señalan como preceptos del EBEP directamente aplicable:

- a) El Título I (Objeto y ámbito de aplicación).
- b) El Título II (Clases de personal al servicio de las Administraciones públicas)
- c) Del Título III (Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos):
 - el artículo 25.2 del Capítulo III (Reconocimiento de los trienios de los funcionarios interinos)
 - el capítulo IV (Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión),
 - el capítulo V (Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones)
 - el capítulo VI (Deberes de los empleados públicos. Código de conducta)
- d) El Título IV (Adquisición y pérdida de la relación de servicio);
- e) El Título V (Ordenación de la actividad profesional), salvo el Capítulo III (Provisión de puesto de trabajo y movilidad);
- f) la disposición final tercera, apartados 1 y 2 (Régimen de incompatibilidades).

aprobación de las mencionada Leyes de Función Pública, y que son la promoción interna, el régimen retributivo y la provisión de puestos de trabajo y movilidad²⁸.

Por lo tanto, **la normativa precedente** sigue presente y juega un papel esencial en tanto no se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias correspondientes. Debe quedar claro que ésta se aplica tanto en las partes en que el EBEP ha diferido su entrada en vigor –aquí con mayor alcance– como en aquellas otras en que se aplica ya que es una norma marco necesitada de desarrollo (disposición final cuarta)²⁹. De este modo continúa aplicándose en lo que corresponda, y en la medida que lo requiera el EBEP y no se oponga a su contenido, tanto la LMRFP como la LFCE, que no había sido derogado por aquélla. Estas Leyes permanecen en vigor de forma directa para la Administración General del Estado y para las Administraciones autonómicas y locales en el caso de la LMRFP y con carácter supletorio en el caso de la LFCE ya que no tiene reconocido carácter básico³⁰.

Lo mismo sucede con la normativa estatal reglamentaria de desarrollo que se mantiene vigente de forma directa o supletoria siempre que no se opongan a lo establecido en el EBEP. Se trata de normas importantes para completar el régimen jurídico del empleado público como son el Reglamento de ingreso y provisión de puestos de trabajo aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo; el Reglamento de situaciones administrativas, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo; y el Reglamento de régimen disciplinario, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

Una vez que se aprueben las Leyes de Función Pública estatal y autonómicas en desarrollo del EBEP, este dejará de tener virtualidad práctica en la medida en que su contenido se integrará en dichas Leyes, tal y como ocurre con las Directivas comunitarias. Sin embargo, como ya se ha mencionado, a estas alturas solamente se han aprobado Leyes de desarrollo en algunas Comunidades, por lo que esta complicada situación para la determinación de la normativa aplicable al empleo público amenaza

²⁸ La disposición final cuarta EBEP ordena este régimen diferido de vigencias y, en concreto dispone que la carrera profesional, los derechos retributivos y la provisión de puestos de trabajo y movilidad (Capítulos II y III del Título III, y Capítulo III del Título V) sólo producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo del mismo.

²⁹ Así lo dispone la propia disposición final cuarta en su apartado 4 en el que señala que *«hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto»*.

³⁰ Tal y como se señaló en la STC 37/2002.

con perpetuarse. A esta situación ya confusa de por si se ha sumado la aprobación de un nuevo texto refundido del EBEP mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015 que en nada modifica la situación precedente ya que se limita a integrar las escasas modificaciones que se había producido del texto originario de 2007.

Por lo demás debe recordarse que aquellas normas que completan la normativa básica de los empleados públicos, como son la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, no se ven afectadas por todo lo expuesto al quedar al margen del EBEP.

§ 115. Por último, como cierre a la descripción del marco jurídico del empleo público, debe tenerse en cuenta que **la negociación colectiva** de los funcionarios públicos y del personal laboral incide en los proyectos de legislativos y otras cuestiones de interés general a través de la Mesa General de las Administraciones Públicas, en la que están representadas todas ellas, y, asimismo, contribuye a concretar las condiciones de empleo de todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas.

5.3. ESTRUCTURA Y ORDENACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: CLASES, ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN

§ 116. **Los empleados públicos** son quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales (art. 8 TREBEP). Sin embargo, no todo el personal al servicio de las Administraciones son empleados públicos, al menos a los efectos de la aplicación del TREBEP. El TREBEP se aplica a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, independientemente de su naturaleza (funcionarial o laboral), si bien determinadas categorías quedan sometidas a sus normativas específicas y supletoriamente al TREBEP (art. 2.2 y 3 TREBEP). Por otra parte, determinado personal al servicio de las Administraciones Públicas queda excluido de la condición de empleado público y de la aplicación del TREBEP, excepto que si en su normativa específicamente dispone que se aplique (art. 4 TREBEP).

Si se procede a un análisis más detallado se puede comprobar que son empleados públicos sometidos al TREBEP el **personal al servicio de las**

La negociación
colectiva como
fuente normativa

Empleados públicos:
Ámbito de aplicación
del EBEP

Administraciones territoriales (la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y las Administraciones de las Entidades Locales), así como sus Administraciones instrumentales (Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas), así como a las Universidades Públicas. Como ya se indicado, el TREBEP no se aplica al personal al servicio de personas privadas en mano pública (empresas y fundaciones públicas) que se someten al régimen laboral común porque precisamente con el recurso a la personalidad jurídico-privada se pretende huir, entre otras normas, del TREBEP, aunque en su selección deben cumplir los requisitos generales fijados para los empleados públicos (disposición adicional primera TREBEP).

Dentro del personal al servicio de las Administraciones Públicas se reconocen determinados colectivos sometidos, además, **normativa específica** que se aplica preferentemente, aplicándose el TREBEP de forma supletoria. Este es el caso del personal investigador con respecto al que se pueden desarrollar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades. También el personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud (que se asimilan a los funcionarios públicos) se rigen por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas y por lo previsto en el TREBEP³¹.

Por lo demás, determinado personal **queda fuera del ámbito de aplicación del TREBEP**, sometido a su legislación específica. Se trata de personal al servicio de otros poderes u órganos del Estado y de las CCAA, así como personal al servicio de las Administraciones Públicas que se distinguen por razón de la singularidad de sus funciones que exigen un régimen específico diferenciado (militares, policías)³². Todos

³¹ En el caso del personal docente se aplica lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación –modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa–, mientras que los profesores universitarios se rigen por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. El personal estatutario de los servicios de salud queda sometido a la Ley 55/2003, de 14 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

³² Se trata de los siguientes supuestos enumerados en el artículo 4 TREBEP:

- a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.
- c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.
- d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
- e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- f) Personal retribuido por arancel.
- g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- h) Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

ellos quedan sometidos a su normativa específica y el TREBEP solamente se les aplica en la medida que así lo disponga ésta.

Clases de
empleados (1):
Funcionarios

§ 117. Dentro del personal al servicio de las Administraciones Públicas se distingue en dos clases fundamentales a las que se viene haciendo referencia, y son los funcionarios y el personal laboral –aunque existen otras clases de personal a las que hará referencia más adelante–. **Los funcionarios** (de carrera) se distinguen porque se encuentran vinculados a una Administración pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo –el TREBEP, Leyes de Función Pública de desarrollo, etc.–, que constituye una relación jurídica muy singular por la que éstos desempeñan sus servicios profesionales retribuidos con carácter permanente (art. 9.1 TREBEP). No se trata de profesionales que prestan sus servicios de forma externa a la Administración –como podrían ser, por ejemplo, los contratistas que elaboran proyectos normativos o técnicos (labores externalizadas propias de la Administración) por razón de un contrato de servicios– sino que trabajan por cuenta de ésta. Pero, aunque trabajan por cuenta ajena –de la Administración– y bajo salario se someten a un régimen distinto al resto de trabajadores ya que se integran en ésta y ellos mismos constituyen la Administración y, sobre todo, ejercen las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales (art. 9.2 TREBEP)

Clases de
empleados (2):
Funcionarios
interinos

§ 118. Este es el régimen de los funcionarios públicos, que pueden ser funcionarios de carrera (permanentes) o **funcionarios interinos**, que son dos tipos distintos de funcionarios. En ambos casos desempeñan sus funciones bajo una condición de inamovilidad –que se refiere esencialmente a la imposibilidad de una remoción discrecional de su condición de funcionarios–, si bien los funcionarios interinos –que desempeñan su actividad en los mismos términos si bien con carácter eventual sometidos a un límite temporal en función de las necesidades del servicio– lo son de forma temporal por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias (art. 10 EBEP):

- a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años.

- b) La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

Además de por su carácter temporal, los funcionarios interinos se caracterizan porque no acceden a su puesto a través de una oposición, lo cual no significa que puedan ser libremente nombrados. Su selección debe realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (art. 10.2 TREBEP).

Su cese de los funcionarios interinos se producirá cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento, además de por las causas comunes para todos los funcionarios (muerte, jubilación, etc.). Por lo tanto, no se trata de un cese discrecional, sino que tiene carácter causal y como tal, deben acreditarse las circunstancias que lo motiven.

Como se ha señalado, los funcionarios interinos no son funcionarios de carrera por tiempo limitado ya que su régimen jurídico no es idéntico. En efecto, los funcionarios interinos disfrutaban del régimen general de los funcionarios en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición (art. 10.5 TREBEP), lo cual no ha sido pacífico y han sido necesarios distintos pronunciamientos judiciales para ir asimilando el régimen de los funcionarios de carrera y de los interinos en aspectos como las retribuciones por antigüedad (trienios)³³ y otras retribuciones complementarias³⁴ o la carrera profesional³⁵, hasta equiparlos casi completamente. En todo caso existen aspectos no asimilables como, por ejemplo, la imposibilidad de que los funcionarios

³³ Uno de los temas más controvertidos era el reconocimiento del complemento de antigüedad (trienios) a los interinos ya que muchos de ellos se mantienen en una supuesta situación temporal durante años. El artículo 25.2 TREBEP terminó por reconocerles el derecho a los trienios a partir del mismo, tras una sistemática negación del mismo a la que posteriormente se ha opuesto el propio TJUE con sentencias como la de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro e Iglesias, C-444/09 y C- 456/09 o últimamente la de 9 de julio de 2015, Regojo Dans, C-177/14 en la que se pronuncia obligando a reconocer dicho derecho con carácter retroactivo.

³⁴ En el caso de los profesores, la STC de 5 de noviembre de 2015 concluye que no cabe negar los complementos por productividad investigadora (conocidos como “sexenios”) a los profesores interinos.

³⁵ Es el caso de la STS del 25 de febrero de 2019 (rec. 4336/2017) que reconoce que la carrera profesional horizontal ha de ser considerada “condiciones de trabajo”.

interinos desarrollan una carrera profesional por la naturaleza temporal de su desempeño por lo que no pueden acceder a los concursos para ocupar los distintos puestos de trabajo. Por lo demás, debe tenerse en cuenta con respecto a los funcionarios interinos que suelen adoptarse medidas para permitir su acceso a la condición funcionarios de carrera para lo que deben superar el correspondiente proceso de selección³⁶, pero no se les reconoce el derecho a obtener la condición de funcionario de carrera permanente a pesar de que la Administración haya abusado de la temporalidad³⁷. También el desempeño como funcionario interino debe tenerse en cuenta en su promoción profesional una vez que se adquiriera la condición de funcionario³⁸.

§ 119. **El personal laboral** presta sus servicios retribuidos a la Administración en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral.

Su progresiva introducción y consagración definitiva a partir de la LFCE supuso la creación de dos grandes clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta dualidad en el empleo público de personal funcionario y laboral es común en todos los Estados occidentales, si bien en aquellos de tradición continental francesa en los que existe una fuerte concepción estatalista existe una prevalencia cuantitativa y cualitativa de los funcionarios públicos, mientras que en los países anglosajones vinculados al *common law* y a una idea más individualista y empresarial se tiende a una mayor presencia del personal laboral. Sin embargo, la importancia del personal laboral ha ido progresivamente en aumento en todos los sistemas por razón de la diversificación

³⁶ Evidentemente no existe un derecho de los funcionarios interinos al acceso a la condición de funcionario ya que sería contrario el principio de mérito y capacidad del artículo 23 CE, lo que no quita que existan procesos de consolidación (o funcionarización) de personal interino, mediante los que se trata de facilitar su acceso (por ejemplo, valorando la experiencia previa) sin llegar a eximirse de las correspondientes oposiciones en las que no se puede excluir a otros aspirantes (vid. en este sentido disposición transitoria cuarta TREBEP o, a nivel autonómico, el Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía, para el mantenimiento de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos a la ciudadanía).

³⁷ En la STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y 429/18) se indica que deben ser los órganos jurisdiccionales nacionales los que aprecien en cada caso si los procesos de consolidación, la transformación de dichos empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de la interinidad.

³⁸ En efecto, el reconocimiento de la antigüedad de los funcionarios interinos a efectos de concursos se exige a partir de la STJUE de 8 de septiembre de 2011 (C-177/10).

y especialización de las tareas de una Administración propia del Estado social que requiere de un personal cada vez más numeroso, diverso y especializado.

En este punto debe recordarse lo expuesto anteriormente al analizar el modelo constitucional de función pública, ya que el artículo 103.3 CE reconoce exclusivamente el modelo funcionarial, lo que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como una opción preferente que no impide la presencia del personal laboral que debe limitarse a las funciones complementarias que determinadas por el legislador.

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del TREBEP que así lo dispongan (art. 7 TREBEP)³⁹. Esto significa que su régimen no es estrictamente laboral, sino que queda modulado por el régimen funcionarial por cuya razón se introducen particularidades que cada vez los distancian más del régimen común laboral. En efecto, la experiencia y la jurisprudencia han demostrado que la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y ciertas normas de Derecho público como el régimen de incompatibilidades vienen siendo aplicadas al personal estatutario y al laboral.

Conforme a los principios propios de los empleados públicos, su acceso tiene lugar conforme a los criterios de mérito y capacidad a través de procedimientos selectivos (oposición y/o concurso) si bien no existe obstáculo para su cese –más que los derivados de la legislación laboral– ya que carecen de la condición de la inamovilidad. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Incluso en las últimas reformas se ha extendido el régimen propio de los funcionarios al personal laboral por lo que respecta a los permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, y en estos aspectos, el personal laboral se rige por lo previsto en el TREBEP, sin que le sea de aplicación las suspensiones de los contratos de trabajo del Estatuto de los Trabajadores que le corresponderían en estos supuestos de hecho.

En todo caso, el personal laboral queda vinculado en virtud de un contrato de trabajo por cuenta ajena con la Administración pública correspondiente en el marco del Estatuto de los Trabajadores y sometidos al orden jurisdiccional social.

³⁹ En el TREBEP se disponen así las normas que configuran la relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7ª CE.

§ 120. El **personal eventual** es una categoría minoritaria de empleados públicos que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. Se trata esencialmente de los conocidos “asesores” de confianza de las autoridades y órganos de gobierno que los acompañan y asisten durante su mandato.

Se asimilan a los funcionarios interinos, pero se distinguen de éstos en que su nombramiento y cese son plenamente libres, teniendo lugar este último, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento. También les distinguen las funciones que desempeñan que están centradas en el asesoramiento a los cargo que los nombran. También es necesario distinguir al personal eventual del personal labora ya que no acceden como éstos a través de un proceso selectivo y sus funciones son igualmente distintas al estar centradas en el asesoramiento⁴⁰.

El artículo 11 TREBEP limita la presencia del personal eventual dentro de los empleados públicos, y exige que sean las Leyes de Función Pública (estatal y autonómicas) las que determinen los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal, si bien el número máximo del personal eventual se establece por los respectivos órganos de gobierno que asimismo determina las condiciones retributivas, información que deberá ser pública.

Asimismo, se pretende evitar que el acceso a la condición de personal eventual sea una puerta de acceso para el acceso a la función pública, por lo que la propia Ley

⁴⁰ ATS de 19 de Diciembre de 2013 (rec.956/2013) por que se rechaza considerar personal laboral a quien es en realidad personal eventual: *«en el de autos consta que la demandante fue nombrada primero y confirmada después, directamente por las personas que ostentaron el cargo de Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, sin que tuviera que superar prueba objetiva alguna para valorar sus meritos y capacidades (tal como exige para el personal laboral el art. 22 del Estatuto de personal de las Cortes de Castilla-La Mancha); el nombramiento se realiza para ocupar uno de los puestos de Asesores de Área reservado a personal eventual(art. 10.1 de la Ley del Defensor del Pueblo) –puesto que aparece reflejado en la Relación de Puestos de Trabajo reservados a personal eventual adscritos a la Oficina del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, elaborada por la Cortes de Castilla-La Mancha–; el nivel salarial fijado para la demandante, por importe de 3.941,73 € (según la demanda 4.576,80 €), es el propio para dicho personal eventual, con categoría de Asesor; y la encomienda de servicios asignada a la demandante se encuentra incluida en aquellas que pueden considerarse como de confianza o asesoramiento especial, pues el Asesor de Área, como se desprende del art. 10.1 de Ley autonómica 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, ostenta la dirección de aquellas áreas de materias que le hayan sido asignadas por el Defensor del Pueblo, equiparándose en esa materia a los propios Adjuntos/as –en el presente caso alcanza las áreas de Sistema sanitario, Función Pública y Varios, incluyendo Seguridad Social, y otras similares–. De todo lo cual deduce la Sala que la relación jurídica que la demandante ha mantenido con la entidad demandada es la propia del personal eventual, excluida por tanto del conocimiento de la jurisdicción sociab.*

señala de forma expresa que dicha condición no puede constituir mérito para dicho acceso o, incluso, para la promoción interna.

Al igual que ocurre con los funcionarios interinos, el personal eventual se somete a su propio régimen jurídico que es esencialmente el propio de los funcionarios de carrera en todo lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición.

§ 121. Por último, y al margen de las clases comunes de empleados públicos, el artículo 13 del TREBEP prevé la posibilidad de que el Estado y las CCAA desarrollen un régimen específico para el **personal directivo profesional**. Se trata de la consagración de una nueva figura, que ya se había utilizado de forma puntual (sobre todo a nivel local), aunque en otros países su uso es bastante común, con la que se pretende llevar a cabo una verdadera modernización administrativa a través de la incorporación un personal directivo cuya gestión, profesional, esté sometida a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de dichos objetivos.

Se trata de una figura a medio camino entre los políticos que ocupan los cargos en los órganos administrativos, y los administradores que se encuentran en las unidades administrativas, combinando habilidades de unos y otros. En todo caso deben distinguirse de las autoridades, ya que los cargos en los distintos órganos administrativos no tienen que ser ocupados por el personal directivo profesional ni el ocuparlos los convierte en este⁴¹. Se trata de una figura inédita por lo general, ya que su introducción debe llevarse a cabo por las Leyes de Función Pública, algunas de las cuales han previsto esta figura ⁴² que se encarga de funciones directivas profesionales en las

⁴¹ STS de 28 de enero de 2016 (recurso núm. 895/2014) en el que se recurre el nombramiento de un Director General de la Policía por no haber seguido el procedimiento previsto para el personal directivo profesional revisto en el artículo 13 EBEP: «Empezando por esto último, hemos de decir que tiene razón el Abogado del Estado cuando precisa que el Director General de la Policía es un alto cargo cuyo nombramiento se rige por los preceptos indicados de la Ley 6/1997 y de los Reales Decretos 1887/2011 y 400/2012. La Dirección General es, ciertamente, un órgano directivo del Ministerio pero tal calificación no supone que quien está al frente de ella sea o forme parte del personal directivo profesional al que alude el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público. El apartado 1 de este precepto dice de dicho personal que "desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración" y su vínculo con ésta puede ser el propio de la relación de servicios de funcionarios de carrera o de naturaleza laboral (artículo 13.4 del Estatuto).

El cargo de Director General de la Policía no supone el desarrollo de funciones directivas profesionales sino la titularidad de la Dirección General correspondiente, la gestión de las áreas funcionales del departamento ministerial que tiene asignadas y el ejercicio en ese ámbito de las funciones que detalla el artículo 18.1 de la Ley 6/1997».

⁴² Como es el artículo 14 y 15 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Esta clase de empleado público puede ser funcionarios o no serlo en cuyo caso dichas condiciones quedarían fuera de la negociación colectiva y se someterán a una relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Su designación es discrecional, aunque debe sujetarse a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y ha de llevarse a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Cuando se trata de funcionarios la designación se asimila a la libre designación y el nombramiento de personal laboral tiene que ser para el ejercicio de funciones que no impliquen el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales.

El aspecto más singular del personal directivo es que está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. De hecho, dicha evaluación debe determinar su continuidad o cese.

En definitiva, la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo depende de las Leyes de la Función Pública que los desarrollen si bien, como se han indicado, en su mayoría no lo han hecho.

§ 122. **La organización del empleo público** en España se encuentra caracterizada por combinar elementos de los dos principales modelos de los que toma los instrumentos rectores. Por una parte, el modelo cerrado o de carrera de origen francés estructurado sobre la base de los cuerpos de funcionarios a los que se accede con una titulación común a través de unas pruebas selectivas iguales, de modo que se garantiza una mayor objetividad e igualdad en el desarrollo de sus funciones y se incentiva al funcionario en su actividad en tanto permite una carrera profesional especializada. Por otra, el modelo abierto o de empleo que se articula a través de puestos de trabajo permite responder mejor a las necesidades de la organización ya que las unidades administrativas se estructuran en puestos que se ocupa por la persona más idónea, para obtener una mayor eficacia y flexibilidad al mismo modo que se hace en el ámbito empresarial privado si bien tiene como inconveniente la imposibilidad de una carrera ya que ésta se limita al puesto que se ocupa.

El actual sistema de empleo público en España combina características de uno y otro modelo, ya que al modelo tradicional de carrera se le fueron añadiendo

características del sistema abierto o de empleo de tal modo que se estructura sobre puestos de trabajo si bien mantiene los cuerpos como forma de selección conjunta de los funcionarios. En todo caso el TREBEP establece unos principios y orientaciones muy flexibles en cuanto a la ordenación del empleo público y el sistema de estructuración del mismo en cuerpos, escalas, clases o categorías y los instrumentos de clasificación de los puestos de trabajo, respetando al máximo las competencias legislativas de las Comunidades y la autonomía organizativa de éstas y de las Administraciones Locales. Por lo tanto, habrán de ser las Leyes de Función Pública estatales y autonómicas las que concreten la ordenación específica del empleo público en cada caso, si bien, mientras éstas no se dicten permanece vigente el modelo anterior dispuestos por la LFCE reformado por la LMRFP.

§ 123. Como se ha señalado, los **cuerpos de funcionarios** de inspiración francesa sirven como instrumento para la ordenación del personal al servicio de la Administración, ya que permiten su estructuración conforme a su titulación académica y al proceso selectivo seguido que acredita unas competencias, capacidades y conocimientos comunes. Esta estructura facilita su selección a través de tribunales tradicionalmente compuestos por miembros del mismo Cuerpo –aunque se suprimió ese requisito para evitar la endogamia–, garantiza la inamovilidad y admite una estructura en grupos y escalas que permite la carrera dentro del Cuerpo.

Sin embargo, la historia del empleo público en España se caracteriza por una progresiva limitación y compensación de los elementos característicos del sistema cerrado de función pública basado en los cuerpos de funcionarios con los propios de un sistema abierto basado en los puestos de trabajo. Así con la LFCE, en 1964, se potencian los Cuerpos Generales –lo que no supuso la desaparición de los Cuerpos Especiales– y se suprimen las categorías personales para evitar una patrimonialización de determinadas funciones por ciertos cuerpos, con lo que la asignación de funciones comienza a articularse no ya por Cuerpos sino por puestos de trabajo que pueden ser ocupados por funcionarios de cuerpos indistintos.

Con la LMRFP se profundiza la **desvinculación** tanto de los órganos prohibiéndose que los *Cuerpos y Escalas de funcionarios puedan tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos* (art. 26 LMRFP), como de los puestos de trabajo, ya que se prevé como norma general que puedan ser ocupados por cualesquiera funcionarios de la correspondiente titulación y que sólo excepcionalmente

las relaciones de puestos de trabajo puedan reservar a los miembros de un Cuerpo o Escala el desempeño de puestos de trabajo concretos (art. 26 LMRFP). Los puestos de trabajo se convierten en el mecanismo de organización de las funciones de los empleados públicos ya que se impone la interdepartamentalidad como regla ya que se exige que los puestos de trabajo sean de adscripción indistinta para todos los funcionarios (art. 15 LMRFP).

En la actualidad la figura de los Cuerpos de funcionarios tiene una funcionalidad **en el acceso** a la función pública de manera que se garantiza una preparación común gracias a la titulación requerida y a las pruebas superadas, si bien en principio no se atribuye a éstos unas funciones específicas.

Los cuerpos y escalas **se crean y suprimen por Ley** y garantizan que los funcionarios agrupados en ellos cuenten con determinadas competencias, capacidades y conocimientos comunes que son acreditados a través de un proceso selectivo (art. 75 EBEP). Siguiendo la tradicional clasificación de los cuerpos podemos distinguir entre cuerpos generales para cuyo acceso no se exige una titulación especializada y a los que corresponden funciones genéricas e indistintas de gestión y administración⁴³ y cuerpos especiales a los que se exige una titulación específica y corresponde unas funciones concretas⁴⁴. En aquellos cuerpos de alcance muy amplio se articulan a través de escalas⁴⁵.

Los Cuerpos y Escalas **se clasifican en grupos** en función de la titulación exigida para el acceso a los mismos y son los siguientes (art. 76 TREBEP):

- a) Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2 en los que se encajan cuerpos y escalas en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y

⁴³ Estos se mantienen para la Administración General del Estado (y por imitación para el resto de Administraciones), conforme a su configuración por el art. 24 LFCE):

- a) el Cuerpo Técnico de Administración Civil (TAC) –actualmente Cuerpo Superior de Administraciones Civiles del Estado– que realiza las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior y ocupan las plazas de mayor responsabilidad, para los que se exige título de enseñanza superior universitaria o técnica;
- b) el Cuerpo Administrativo que desempeña las tareas administrativas normalmente de trámite y colaboración no asignadas al Cuerpo Superior, para lo que exige el título de Bachiller superior o equivalente;
- c) el Cuerpo Auxiliar que se dedican a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares, para lo que se exige el título de enseñanza media elemental;
- d) y el Cuerpo Subalterno se ocuparán de tareas de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas, para lo que se exige solamente enseñanza primaria.

⁴⁴ Los Cuerpos especiales con funciones específicas son, entre otros, abogados del estado, inspectores de trabajo, inspectores de hacienda, ingenieros, veterinarios, etc.

⁴⁵ Como es el caso de las escalas básica, la ejecutiva y la superior dentro del Cuerpo Nacional de Policía.

de las características de las pruebas de acceso. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo A se exige en todo caso estar en posesión del título universitario de Grado, aunque es posible que la Ley de Función Pública de desarrollo correspondiente pueda exigir otro título (por ejemplo, para los cuerpos y escalas del Subgrupo A1 se exija el título de Master).

- b) Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- c) Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso. Para el Subgrupo C1 se exige el título de bachiller o técnico. Para el Subgrupo C2 se exige el título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Esta clasificación condiciona las funciones que puede desempeñar el cuerpo de que se trate –ya que la titulación académica determina tanto los conocimientos como la habilitación profesional–; una parte de las retribuciones, el sueldo base, que será igual para todos miembros de dicho grupo para todas las Administraciones Públicas; y, por último, determina el recorrido de la carrera profesional, ya que la pertenencia a un cuerpo condiciona los puestos de trabajo que se puede ocupar cada funcionario.

Debe tenerse en cuenta que estos cuerpos y escalas se refieren únicamente a los funcionarios ya que son los que cumplen las funciones esenciales de las Administraciones Públicas desde una posición de inamovilidad. Esto no significa que no exista un equivalente para el caso del **personal laboral** –para permitir su ordenación y su carrera profesional–, que son los grupos o categorías profesionales conforme a la legislación laboral (art. 77 TREBEP).

§ 124. **Los puestos de trabajo** son el otro elemento en la organización del empleo público que se basa en la determinación de las necesidades exactas de cada unidad administrativa a partir de las que se determinan el número y las características de las personas que deben integrarla. Se trata de una determinación pormenorizada de la preparación académica y de la experiencia que se exige para cada puesto, para que pueda ser ocupado por el más cualificado de aquellos empleados públicos que los cumpla. Como se ha indicado los puestos no corresponden a cuerpos concretos⁴⁶.

⁴⁶ Por ejemplo, el puesto de Asesor Técnico en la Oficialía Mayor de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia puede ser ocupado por prácticamente cualquier miembro de cuerpos que se cumplan con el grupo (A1) y el nivel exigido (28). Por el contrario, el puesto de Jefe de Equipo de la Inspección de Trabajo en Badajoz deberá ser ocupado por una miembro de no esté reservado deberá ser ocupado por un miembro del Cuerpo de Inspectores de Trabajo.

Todas las Administraciones Públicas deben estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo (las conocidas RPTs) u otros instrumentos organizativos similares que deben ser públicos y que han de comprender, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias (art. 74 TREBEP)⁴⁷. Hasta el desarrollo del TREBEP por las Leyes de función pública, siguen vigentes las relaciones de puestos de trabajo como instrumentos de organización y planificación tal y como se regulan en los artículos 15 y 16 LMRFP, que sirven esencialmente para cuantificar el número de puestos de trabajo, fijar las funciones y tareas propios de cada uno de ellos, y fijar las retribuciones que correspondan en atención a las mismas. A efectos jurídico, las RPTs son considerados actos administrativos generales, por lo que carecen de carácter reglamentario⁴⁸.

Estas relaciones de puestos de trabajo resultan muy complejas de elaborar ya que requiere un conocimiento completo y detallado de las funciones que desarrolla cada elemento de la Administración. Por eso se comprende que su elaboración no siempre se lleve a cabo a través de mecanismos racionales, sino que muchas veces son fruto de la negociación y de la propia voluntad de los funcionarios. Se aprueban de forma separada por cada Administración –en el caso de la AGE, por el Ministerio de Administraciones Públicas–, y sirven para la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo y para su posterior provisión por los empleados públicos conforme a los

⁴⁷ Un ejemplo de una RPT de un organismo estatal es la [Orden JUS/3403/2009, de 17 de noviembre, por la que se aprueba la relación de puestos de trabajo del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses](#). A nivel autonómico se puede acceder a la RPT de la Administración de La Rioja aprobada por el Decreto 4/2013, de 18 de enero: http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletinvisor_Servlet?referencia=1045635-1-PDF-459760. A nivel local la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Azuaga: <http://www.azuaga.es/portal/documentos/RPT.pdf>, son 100 puestos de trabajo en un municipio sevillano de Azuaga que tiene uno 8300 habitantes.

⁴⁸ La naturaleza de las RPTs no estuvo clara y era posible encontrar jurisprudencia que las identificaba tanto como disposiciones de carácter general o reglamentos (STS de 13 de febrero de 2001, 20 febrero de 2001, que se remite a las sentencias de esa Sala de 3 de marzo y 25 de abril de 1995, 13 y 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996, 3 de octubre de 2000) así como actos administrativos (STS 9 de julio de 2008, Rec. 53/2006 y 12 de noviembre de 2008 Rec. 10749/2004). A partir de la STS de 5 de febrero de 2014 (recurso número 2986/2012) la doctrina jurisprudencial se decanta definitivamente por calificar las RPTs como actos administrativos generales: «Sobre esa base conceptual, y en línea con la doctrina de las sentencias que se acaban de citar, entendemos que la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella. (...) En tal sentido la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcionarial. (...) Hemos así de conducir, rectificando expresamente nuestra jurisprudencia precedente, que la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal». Esta doctrina se confirma en la STS de 5 de febrero de 2014 (rec. 2986/2012).

principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Por lo tanto, a diferencia de los cuerpos que sirven esencialmente en el acceso a la función pública, los puestos de trabajo son relevantes para la distribución de los funcionarios dentro de la Administración lo que les permite desarrollar su carrera profesional.

Conforme a lo previsto en la LMRFP (art. 21) los puestos de trabajo se encuentran transitoriamente clasificados en niveles que van del 1 al 30 que determinan esencialmente las retribuciones complementarias en atención a las funciones desempeñadas. De este modo, en las relaciones de puestos de trabajo se lleva a cabo una jerarquización de los puestos de trabajo según la importancia de la función que se atribuye en cada uno de ellos (titulación requerida, responsabilidad, dificultad, etc.) y de las retribuciones correspondientes a partir de esta clasificación: el complemento de destino que se apareja al nivel y el complemento específico del puesto.

Estos niveles se combinan con los grupos conforme a los que se clasifican los Cuerpos o escalas de modo que a cada uno de ellos le corresponde un intervalo de niveles en función de su titulación. En la Administración General del Estado, mientras no se adapte al TREBEP, los intervalos son:

- a) Grupo A (Subgrupo A1), nivel mínimo 22 y máximo 30;
- b) Grupo B (Subgrupo A2), nivel mínimo 18 y máximo 26;
- c) Grupo C (Subgrupo C1), nivel mínimo 14 y máximo 22;
- d) Grupo D (Subgrupo C2), nivel mínimo 12 y máximo 18 y
- e) Grupo E, nivel mínimo 10 y máximo 14.

De este modo se ordenan los puestos de trabajo de modo que permiten a las Administraciones estructurarlos en función de sus necesidades y a los funcionarios saben los puestos de trabajo a que puede acceder dentro del rango de niveles correspondiente al grupo al que pertenezca el Cuerpo o escala al que pertenezca.

§ 125. La ordenación del empleo público se completa con su proyección dinámica y temporal a través de los **instrumentos de planificación**.

A partir de los principios y elementos mínimos para la estructuración del empleo público analizados, el TREBEP prevé que todas las Administraciones públicas **planifiquen sus recursos** para contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad (art. 69 TREBEP).

Aunque cada Administración planifica sus recursos humanos de forma autónoma conforme a las normas que les resulten aplicables, se prevé que puedan aprobar **Planes** para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, medidas para determinar lo que tiene y necesita –análisis de las disponibilidades y necesidades de personal (número, perfiles profesionales o niveles de cualificación)–, sobre cómo organizarse –previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo–, sobre cómo manejar los recursos humanos actuales –medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad voluntaria o forzosa– y sobre cómo asumir nuevos recursos –la previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público–⁴⁹.

Precisamente para la incorporación de nuevo personal se desarrolla el instrumento de la **oferta de empleo público** o instrumentos similares (art. 70 TREBEP), mediante los que se hacen públicas las necesidades de recursos humanos y se les asigna dotación presupuestaria, generando así la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. Las ofertas de empleo público o instrumentos similares, deben aprobarse anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, y publicarse en el Diario oficial correspondiente, y una vez publicadas deben ejecutarse en el plazo improrrogable de tres años. Como se puede comprobar se trata de un instrumento de planificación que obliga a la Administración a determinar sus necesidades para asumir nuevo personal, de modo, además, que permita a todos los interesados prepararse de forma adecuada para acceder al empleo público.

§ 126. Por último, en cuanto a la organización del empleo público, en cada nivel territorial se pueden distinguir distintos **órganos de gobierno y gestión**. En el nivel estatal, el Gobierno dirige la política de personal y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en esta materia (art. 3 LMRFP), mientras que el Ministerio de

⁴⁹ Para la Administración General del Estado, sigue vigente la previsión de los artículos 18 y 20 LMRFP sobre planes de empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal. Su contenido se refiere a las actuaciones de ajuste y mejora, con la finalidad de replantear sus necesidades de las unidades ante el volumen y capacidad. Son aprobados por el ministro u organismo al que se refiera y alternativamente de forma conjunta MTDFP. La última publicada se contiene en el [Real Decreto 656/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2024](#).

Hacienda y Administraciones Públicas ejerce las competencias generales de desarrollo coordinación, control y ejecución de la política del Gobierno en materia de personal y desarrolla funciones específicas relacionadas con las medidas que implican gasto público. No obstante, las principales funciones se llevan a cabo por cada uno de los departamentos u organismos que ejerce las funciones que corresponden a la dependencia funcional del personal que integran. Así en cada Ministerio es el Ministro el que adopta la principales decisiones al respecto (propone y ejecuta planes de empleo, modifica las relaciones de puesto de trabajo, convoca las pruebas de acceso, etc.), mientras que el Subsecretario ejerce la jefatura superior del personal.

Por lo demás, en cada Administración pública debe existir un **registro de personal** en el que han de inscribirse los datos relativos al personal de la correspondiente Administración a título individual de cada uno de ellos –aunque puede recoger información sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público– y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos. Para que su contenido sea homogéneo se prevé que mediante convenios de Conferencia Sectorial se establezcan sus contenidos mínimos comunes, así como los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2024. (lección 25).
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, 20ª Ed., Tecnos, Madrid, 2024.