

## TEMA 9.-EL EMPLEO PÚBLICO.

*“Yo, señores, soy un funcionario de toda la vida. Mis padres, hartos de trabajar y de pagar impuestos inútiles, se empeñaron en que me alimentara del presupuesto y no del sudor de mi frente. Así me educaron, y, por darles gusto, me aprendí, siendo mozo, doscientos o trescientos temas con los que pude agarrarme a los opulentos senos de la Administración, que todavía no he soltado ni soltaré mientras viva. “*

Alejandro NIETO: *“La virtud recompensada”*.\*

### I.-DELIMITACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES.

#### I.1.-INTRODUCCIÓN. LA EXCLUSIÓN DE LA AUTORIDADES POLÍTICAS Y DE LOS ALTOS CARGOS.

#### I.2.-LAS AUTORIDADES POLÍTICAS Y LOS ALTOS CARGOS.

#### I.3.-PREVISIONES CONSTITUCIONALES.

### II. CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS: VISIÓN GENERAL.

#### III.-LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA.

#### IV.-FUNCIONARIOS INTERINOS.

#### V.-EL PERSONAL LABORAL.

#### VI. EL PERSONAL EVENTUAL.

#### VII.-NOTAS SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA.

--

### I.-DELIMITACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES.

#### I.1.-INTRODUCCIÓN. LA EXCLUSIÓN DE LA AUTORIDADES POLÍTICAS Y DE LOS ALTOS CARGOS.

Como ya sabemos, nuestra legislación emplea la noción de “empleados públicos” para referirse a las personas que sirven a las Administraciones Públicas con un carácter profesional. Su regulación no es una tarea fácil. Por una parte, es lógico que la Administración pretenda que



trabajen con ella **los mejores** y los más eficaces \*.  
 Por otra parte, ha de procurarse que las decisiones políticas no contaminen su designación o provoquen su cese. Por el contrario, ha de asegurarse su



**neutralidad** \*. Imaginad que un determinado partido político gana las elecciones y decide contratar para el trabajo en la Administración sólo a militantes y votantes declarados de dicho partido...

## I.2.-LAS AUTORIDADES POLÍTICAS Y LOS ALTOS CARGOS.

1.-En las primeras clases ya hicimos una distinción fundamental. Recordad que **excluimos de la noción de empleo público a:**

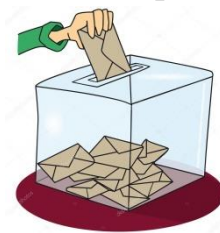


-Las autoridades políticas \*.



-Los altos cargos. \*.

Ambas clases tienen un estatuto propio. Recordad que las



**autoridades políticas** son de **designación democrática** \*.  
 Esta elección puede ser de primer grado (por ejemplo, los concejales que

logren su acta en las próximas elecciones locales) o de segundo grado (el Presidente del Gobierno, por ejemplo, en la medida en que es designado en una votación llevada a cargo por los diputados previamente elegidos en los comicios generales).

2.-Por lo que respecta a los **altos cargos**, debemos remitirnos a la regulación prevista en cada Administración. Así, en la Administración del Estado debe tenerse en cuenta la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado. Recordemos que se incluyen en esta categoría los **Subsecretarios de Estado, los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales**.

Su nombramiento y cese es libre (ya que se basa en una relación de confianza), pero es cierto que la legislación puede imponer algunos requisitos. Así, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público exige en todos estos casos que el nombrado **tenga la condición de funcionario de carrera del grupo A** (grupo superior, con titulación de licenciado o doctor) de cualquier Administración. Se asegura así su conocimiento de la maquinaria administrativa. Es cierto, no obstante, que este requisito puede exceptuarse si se justifica objetivamente que debe ser nombrada para ese concreto cargo una persona proveniente del sector privado y que no es funcionario. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha hecho un control estricto de esta posibilidad.

3.-Por otra parte, durante su servicio, estos altos cargos se ven sometidos a intensas **limitaciones**. Por ejemplo, un régimen estricto de **incompatibilidades** que implica la dedicación exclusiva al cargo público. Igualmente, deben formular una **declaración de actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales** (el registro de Actividades tiene carácter público, pero el de Bienes y Derechos Patrimoniales es reservado).

### I.3.-PREVISIONES CONSTITUCIONALES.

1.-Ahora bien, desde un punto de vista cuantitativo, las autoridades y los altos cargos son casi una gota en el mar inmenso de los dos millones largos de empleados públicos (en realidad, la cifra ya se acerca a los tres millones, moviéndose entre el 15 y el 20% del empleo total asalariado).

2.-Si partimos del texto constitucional, debemos remitirnos al artículo 103.3 CE, cuyo texto es el siguiente:

*”La ley regulará el 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 incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.*

3.-Por otra parte, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para fijar “**las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios públicos que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas**”.

De lo anterior se deduce lo siguiente:

a) **Reserva de ley:** le corresponde a la Ley regular el estatuto de los funcionarios públicos. Actualmente, este requisito se ve cubierto de forma principal por el 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 (EBEP)**.

b) Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las Comunidades Autónomas han promulgado las leyes de función pública de su propia Comunidad, que deben respetar las bases estatales. Existe también una regulación específica de la función pública local y, además, determinados sectores del empleo público muestran una acusada tendencia a la especialidad (por ejemplo, personal sanitario, cuerpos docentes, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc.)

c) El acceso a la función pública se hará de acuerdo con los **principios de mérito y capacidad**.

d) Se admiten “**peculiaridades**” en el ejercicio del derecho a **sindicación**. La introducción de limitaciones específicas en los derechos de los funcionarios tiene una gran tradición histórica y se basaba en la idea de que, ciertamente, su posición tenía ventajas –por ejemplo, la estabilidad-, pero también desventajas derivadas de su misión al servicio de los intereses generales. Es decir, se trataba de una relación de sujeción especial, en la cual se entraba voluntariamente, pero asumiendo cargas específicas. Entre estas últimas, existió la negación radical de su derecho a sindicación, que esta prohibición ya se halla prácticamente evaporada. De hecho, el derecho

de sindicación sólo se exceptúa para los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos armados de carácter militar<sup>1</sup>. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden constituir organizaciones sindicales, pero no se les permite integrarse en los sindicatos de funcionarios o trabajadores (atención, esta limitación no juega para las policías locales).

e) La ley reguladora de la función pública establecerá “*el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*”. Como sabemos, entre esas garantías figura de forma destacada el principio de estabilidad en la función.

## II. CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS: VISIÓN GENERAL.

1.-El art. 8.1 del EBEP nos entrega el concepto de empleados públicos:

*“1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.”*

Observen que es una definición muy sencilla y ligada a la integración en la Administración Pública –que, como nos dice el art. 103.1.CE, persigue el interés general-. Pero noten que es una integración confirmada por la retribución efectiva proveniente del presupuesto de las Administraciones Públicas.

2.-Ya sabemos que los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral.
- d) Personal eventual.

## III.-LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA.

1.-De acuerdo con los arts. 9.1 y 9.2 EBEP, los funcionarios de carrera se definen por los siguientes elementos:

---

<sup>1</sup> Por lo que respecta a Jueces,. Magistrados y Fiscales, se les permite constituir asociaciones profesionales.

a) Precisan de un **nombramiento legal** (es decir, no cabe el “funcionario de hecho”, que ejercería irregularmente su función).

b) Se vinculan a una Administración Pública por una **relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo**. Es decir, no se negocian las condiciones en el momento de entrada, sino que el aspirante ya nombrado se somete al estatuto. Tampoco pueden pactar individualmente una mejora por el “resultado”.

c) El funcionario de carrera desempeña **servicios profesionales** (no toma decisiones políticas) y **retribuidos**.

d) Tiene un **carácter permanente**: esa estabilidad en la función se configura como garantía para asegurar su neutralidad e imparcialidad.

e) Su selección se realiza como regla general por **oposición** y, caso de no ser adecuada o justificable ésta, por concurso de méritos o por concurso-oposición.

#### IV.-FUNCIONARIOS INTERINOS.

El art. 10 del EBEP regula los funcionarios interinos. Su actual redacción se basa en la reforma establecida por la relevante **Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público**. Esta ley dispone que pueden ser cuatro las circunstancias que justifiquen la presencia de interinos. Observen que son situaciones transitorias, incluso con una específica limitación temporal (la ley actual rechaza al “interino cuasi vitalicio”, una práctica administrativa relativamente extendida hasta ahora):

a) La existencia de **plazas vacantes**, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. El límite para mantener la presencia de este funcionario interino será de tres años.

b) La **sustitución transitoria de los titulares**, durante el tiempo estrictamente necesario (por ejemplo, una baja por embarazo).

c) La ejecución de **programas de carácter temporal** (en principio, no superiores a tres años, aunque podrían tener una ampliación de doce meses más). Por ejemplo, un programa específico vinculado a fondos europeos.

d) El **exceso o acumulación de tareas** por un plazo máximo de nueve meses.

Dicho lo anterior, la ley que hemos citado dispone que los procedimientos de selección del personal interino serán **públicos**. Pero, atención, su nombramiento no dará lugar, en ningún caso, al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera. Por otra parte, cuando acabe la situación de interinidad no habrá derecho a compensación alguna.

Es cierto, no obstante, que la Ley indicada ha establecido un régimen especial para la “**estabilización**” (esto es, ingreso en la función pública) de una parte del actual grupo de funcionarios interinos. Esta “estabilización” se hará a través de **procesos selectivos** que garanticen el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Estos “procesos de estabilización” de la bolsa de interinos acumulada durante años (lustros, a veces) está originando un alud de **impugnaciones** ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que se considera que se favorece de forma desproporcionada el mérito del período previo de interinidad (sobre esto, puede verse la entrevista con el prestigioso abogado **A. Benítez Ostos**, que ha intervenido en algunos de los pleitos más famosos en estos últimos meses (“[Antonio Benítez Ostos sobre las sentencias dispares de funcionarios](#)\*\*\*[...]”).

## V.-EL PERSONAL LABORAL.

1.-Nos referimos bajo este epígrafe (definido en el art. 11.1 del EBEP) a las personas que, en virtud del **contrato de trabajo** formalizado por escrito –y en cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral- presten servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato, éste puede ser:

- Contrato indefinido a tiempo completo.

- Contrato indefinido a tiempo parcial.

- Contrato para trabajos fijos discontinuos (art. 16 del Estatuto de los Trabajadores).

Igualmente, cabe el contrato temporal en los términos –restrictivos– admitidos por la legislación laboral.

2.-Los contratos laborales de la Administración Pública superan el millón de personas (globalmente hablando) y ascienden a una cifra situada entre el 40 y el 50% del total de empleos públicos. Tradicionalmente, fueron calificados como “el personal de oficios” y, por tanto, **no pueden ocupar, según el art. 9.2 del EBEP, los puestos reservados exclusivamente a funcionarios públicos**. Estos puestos son los que *“implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”*. No es siempre fácil interpretar esa previsión, pero ya pueden intuir que se reservan a los funcionarios públicos los puestos que implican la emisión o preparación jurídica o técnica de, entre otras tareas, la inspección, la certificación, la emisión de informes, la formulación de declaraciones de voluntad, etc.

3.-La fórmula normal de selección del **personal laboral** es el **concurso de méritos**.

## VI. EL PERSONAL EVENTUAL.

Atención, este personal tiene, de acuerdo con el EBEP, un carácter no permanente. Se **nombran libremente** y pueden ser cesados en cualquier momento. Sólo realizan **funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial**. No forman parte de la cadena de mando, no se integran en la estructura jerárquica, en el sentido de que no pueden dar órdenes a funcionarios o empleados. Se limitan a tareas de asistencia.

Su número es porcentualmente muy reducido, ya que las leyes de función pública del Estado y de las Comunidades Autónomas determinan concretamente las autoridades y órganos de gobierno que pueden operar con esta clase de personal. Por ejemplo, el Director de Gabinete del presidente del Gobierno, el secretario particular del Alcalde, etc.

## VII.-NOTAS SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA.



1.-Recordad que el art. 103.3 CE disponía que la ley reguladora de la función pública establecería “el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones” [entre esas garantías figura de forma destacada el **principio de estabilidad en la función**].

La legislación de incompatibilidades exige solicitar **autorización** para ejercer un puesto de trabajo en el sector privado. Sólo se concederá si ese ejercicio no es contrario al interés público (por ejemplo, no cabe que un profesor sea docente por la mañana y, por la tarde, trabaje en la academia de preparación de los mismos títulos que imparte por la mañana).

2.-Sin duda, dentro de las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, destaca la **inamovilidad en la condición de funcionario de carrera**. También se denomina, como hemos dicho, principio de estabilidad en la función.

Ciertamente, esta inamovilidad puede cesar. Por ejemplo, porque el funcionario solicite la excedencia voluntaria por interés particular o cuando sea sancionado disciplinariamente con la máxima sanción. En concreto, la denominada “separación del servicio” .

La **inamovilidad** facilita la **continuidad** de los servicios públicos y permite al funcionario la realización de su tarea de forma **imparcial**. Por ejemplo, el inspector puede indicar y valorar en el acta lo que ha percibido sin temor a que el superior jerárquico le presione para cambiar su contenido.

Por otra parte, dentro de esa estabilidad, se habla de que el funcionario tiene **un derecho a la carrera profesional**. Esto es, a la progresión por acumulación de méritos (antigüedad, formación continua, experiencia en determinados puestos, etc.). Estos méritos le permitirán acceder a puestos de carácter superior (normalmente, mejor retribuidos).

Ahora bien, ese ascenso o **provisión del puesto de trabajo** de produce (cuando el puesto está vacante):

-Normalmente, por **concurso de méritos** entre funcionarios.

-Para determinados puestos superiores (por ejemplo, Subdirectores generales en el Estado o en las Administraciones Autonómicas), se admite

la **libre designación** entre funcionarios de determinado nivel. En este caso, la autoridad política puede nombrar discrecionalmente a funcionarios de carrera, siempre que reúnan los requisitos exigidos para el puesto. Es lo que la jurisprudencia denomina “**confianza profesional propia de la libre designación**” .¿Será libre el cese de este funcionario en su puesto? En absoluto. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha forjado ya una sólida doctrina que se ha recogido ahora en el famoso **caso del coronel Pérez de los Cobos (STS 424/2023, de 21 de marzo de 2023)\***. En ella (Fundamento jurídico sexto) se nos dice que:

*“[...] reiteramos nuestra jurisprudencia que exige no sólo la motivación formal del cese en el puesto o destino de libre designación por razones de idoneidad profesional sino, además, la exigencia de que esa motivación no sea vaga, imprecisa o ritual, a base de expresiones opacas, estandarizadas, sino que dé razón de por qué la confianza profesional que motivó el nombramiento ha decaído y por qué ya no se reúnen las condiciones para desempeñar un destino atendiendo a sus requerimientos.”*

3.-Por últimos, conviene dar algunas pinceladas sobre los **derechos retributivos de los funcionarios**. Diremos simplemente que los conceptos retributivos se dividen en:

a) **Retribuciones básicas**: para simplificar, dependen del Grupo en el cual se integra el funcionario (así, el Grupo A es el de titulación superior de licenciado o doctor).

b) **Retribuciones complementarias**. Dependen de diversos factores:

-**Complemento de destino**: según el nivel alcanzado durante la carrera profesional, teniendo en cuenta la clasificación de puestos de trabajo.

-**Complemento específico**: en base a las características del puesto de trabajo.

-**Complemento de productividad**: según el desempeño, rendimiento o resultado de su trabajo.

-**Servicios extraordinarios**: se trata de algunas tareas realizadas excepcionalmente fuera de la jornada normal de trabajo.

Como pueden ver, un esquema complejo y no siempre claro. Debe tenerse en cuenta, finalmente, que la **Ley de Presupuestos Generales del Estado** establece para toda la Administración Pública las cuantías de las retribuciones básicas, el incremento en las cuantías globales de las retribuciones complementarias y el incremento en la masa salarial del personal laboral.