

MANUALES

Derecho de la Función Pública

2.^a Edición

Jesús Fuentetaja

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



III CIVITAS

© Jesús Fuentetaja, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Segunda edición: 2026

Depósito Legal: M-15848-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-795-7

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-796-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

	<i><u>Página</u></i>
SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....	31
PRESENTACIÓN	33
CAPÍTULO I	
FUNCIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN	35
I. Función Pública, Administración y Derecho Administrativo.....	36
II. Características de la Función Pública en España	38
1. <i>Número de efectivos</i>	38
2. <i>Complejidad normativa</i>	39
3. <i>Descentralización</i>	41
4. <i>Laboralización</i>	42
5. <i>Temporalidad</i>	43
6. <i>Politización</i>	45
7. <i>Patrimonialización</i>	48
8. <i>Sindicalización</i>	51
9. <i>Nuevas técnicas de gestión</i>	51
10. <i>Europeización</i>	55
III. Potestades de la Administración y derechos de los funcionarios	56



IV. El principio de buena administración en la función pública: entre las necesidades del servicio y los intereses de los funcionarios	57
V. Retos y perspectivas de la Función Pública en España ...	62

CAPÍTULO II

MODELOS COMPARADOS DE FUNCIÓN PÚBLICA	71
I. El método comparado en la Función Pública	72
II. La Función Pública en Francia.	75
1. <i>Naturaleza estatutaria del vínculo. Los funcionarios</i>	75
1.1. Concepto de naturaleza estatutaria	75
1.2. Configuración histórica	76
1.3. Función Pública y funcionario	78
2. <i>Función Pública y agentes contratados</i>	80
3. <i>La carrera en la Función Pública francesa</i>	81
4. <i>El control deontológico sobre los funcionarios</i>	83
III. El Civil Service del Reino Unido	84
1. <i>Los principios estructurales del Civil Service</i>	84
1.1. De la unidad a la fragmentación	84
1.2. Los valores esenciales del Civil Service	84
1.3. El principio de neutralidad	85
1.4. El principio de responsabilidad	87
2. <i>El marco jurídico y normativo del Civil Service</i>	88
2.1. La naturaleza jurídica del Civil Service	88
2.2. La naturaleza constitucional del Civil Service: entre la «prerrogativa» de la Corona y la Ley del Parlamento	89
2.3. El Código de la Función Pública (Civil Service Code)	90
2.4. El Código de Gestión de la Función Pública (Civil Service Management Code)	91



	<i><u>Página</u></i>
3. <i>Organización del Civil Service</i>	91
IV. Italia y la laboralización del empleo público	92
1. <i>«Privatización», «contractualización» y «laboralización»</i>	92
2. <i>Empleo público y laboralización</i>	93
2.1. Empleo público de Derecho Público	94
2.2. Empleo público de Derecho privado	95
2.3. El contrato de trabajo y la relación laboral.....	97
3. <i>La dirigenza</i>	98
4. <i>La «reforma Brunetta» de 2009: replanteamiento del proceso laboralizador e innovaciones de gestión</i>	98
4.1. «Repubblicación» del sistema de fuentes	98
4.2. La gestión de la «performance»	100
V. La función pública alemana	101
1. <i>Marco constitucional de la Función Pública alemana</i>	101
2. <i>Clases de personal: dicotomía estructural y funcional entre funcionarios y empleados-trabajadores</i>	102
3. <i>Los principios tradicionales del régimen funcionarial</i>	103
4. <i>El sistema selectivo</i>	104
VI. El singular caso de la Función Pública de la Unión Europea	104
1. <i>Marco jurídico</i>	104
2. <i>Clases de personal</i>	105
2.1. Funcionarios	105
2.2. Agentes contratados	109
3. <i>La selección de los funcionarios europeos: procedimiento bifásico o disociativo</i>	111
4. <i>La carrera de los funcionarios europeos</i>	112
4.1. Estructura interna de la Función Pública de la Unión Europea	112
4.2. La evaluación y promoción de los funcionarios europeos	114
VII. La Función Pública en Iberoamérica	116



CAPÍTULO III

HISTORIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA	119
I. Antecedentes: el empleo público en el siglo XVIII	120
II. Caracteres generales de la Función Pública española en el siglo XIX	121
1. <i>El Estatuto de LÓPEZ BALLESTEROS (1827)</i>	121
2. <i>Los Cuerpos especiales en la Función Pública española</i>	124
3. <i>El Estatuto de BRAVO MURILLO (1852)</i>	126
4. <i>El Estatuto de O'DONNELL (1866)</i>	129
5. <i>La Función Pública en la época de la Restauración (1875-1918)</i>	131
III. La evolución de la Función Pública en el siglo XX	132
1. <i>El Estatuto de 1918</i>	132
2. <i>La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964</i>	135
IV. La Función Pública en la Constitución de 1978	138
1. <i>Igualdad y mérito en la evolución de la Función Pública: de principios institucionales a derecho fundamental de acceso</i>	138
2. <i>Función Pública y descentralización territorial</i>	139
3. <i>Libertad sindical y negociación colectiva</i>	140
4. <i>La Ley 30/1984, de 2 de agosto: el cambio de modelo</i>	142
4.1. <i>El puesto de trabajo como elemento cardinal de la Función Pública</i>	142
4.2. <i>La laboralización de la Función Pública</i>	144
V. El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007: punto final y de partida de la Función Pública Española	146
1. <i>Un «Estatuto» incompleto</i>	147
2. <i>Un «Estatuto» sin modelo</i>	148
3. <i>Un «estatuto» fragmentado</i>	149
3.1. <i>La reducción de la densidad de la legislación básica</i>	149



	<i>Página</i>
3.2. Peculiaridades en el uso de la técnica básica del EBEP.....	151
4. Un «Estatuto» pendiente	154

CAPÍTULO IV

BASES CONSTITUCIONALES Y SISTEMA DE FUENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 157

I. El derecho fundamental de acceso a la Función Pública ..	159
1. <i>Titularidad del derecho de acceso</i>	159
2. <i>Contenido del derecho de acceso</i>	160
2.1. Objeto del derecho de acceso.....	160
2.2. Alcance del contenido del derecho de acceso	161
3. <i>Los principios de igualdad y de mérito como contenido del derecho de acceso</i>	164
3.1. Principio de igualdad.....	164
3.2. Principio de mérito y capacidad	166
4. <i>El derecho de acceso en cuanto derecho de configuración legal</i>	168
II. Distribución de competencias en materia de Función Pública	169
1. <i>Competencias y legislación del estado</i>	169
1.1. Legislación básica de Función Pública.....	169
1.1.1. Noción formal de bases del régimen estatutario de los funcionarios.....	170
1.1.2. Noción material de bases del régimen estatutario de los funcionarios.....	172
1.1.3. Alcance de la legislación básica en materia de Función Pública: el Estatuto Básico del Empleado Público	174
1.2. Bases y coordinación de la economía (149.1. 13. ^a CE).....	179
1.2.1. La regulación de la Función Pública desde el título competencial de las bases de la actividad económica	179



1.2.2.	La regulación de la Función Pública en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado	180
1.2.3.	Supletoriedad de la legislación del Estado (149.3 CE)	182
2.	<i>Competencias de las Comunidades Autónomas</i>	183
3.	<i>Competencias de las entidades locales en materia de Función Pública.</i>	186
III.	Reserva de ley y reglamento en la Función Pública	189
1.	<i>Fundamento y alcance de la reserva de ley en materia de Función Pública</i>	189
2.	<i>El reglamento en la Función Pública</i>	191
3.	<i>Relaciones entre reglamento y negociación colectiva</i>	192
IV.	Las fuentes convencionales en la Función Pública: acuerdos y pactos	195
1.	<i>Pactos y Acuerdos como instrumentos normativos derivados de la negociación colectiva en la Función Pública</i>	196
2.	<i>Eficacia de Pactos y Acuerdos</i>	199
V.	La incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho de la Función Pública española	203
VI.	El <i>soft law</i> en el derecho de la Función Pública.	206

CAPÍTULO V

CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS 213

I.	El empleado público	214
II.	Funcionarios de carrera.	217
1.	<i>Concepto formal de funcionario</i>	217
1.1.	La relación jurídica entre la Administración y el funcionario	217
1.2.	Características de la relación jurídica funcional ..	219
2.	<i>Concepto material de funcionario</i>	222
3.	<i>La «carrera» como elemento definidor del funcionario</i>	224



	<u>Página</u>
III. Funcionarios interinos	225
1. <i>Concepto y fundamento</i>	225
2. <i>Causas de constitución de la relación funcional interina.</i> ..	227
3. <i>Causas de extinción de la relación funcional interina</i>	228
4. <i>Régimen jurídico de los funcionarios interinos.</i>	228
IV. Personal laboral	231
1. <i>La relación laboral de empleo público</i>	231
2. <i>Régimen jurídico del empleado público laboral</i>	234
2.1. Regulación laboral específica en el Estatuto Básico .	234
2.2. Legislación laboral y convenios colectivos aplicables	237
3. <i>La delimitación de los puestos funcionariales y de los puestos laborales.</i>	241
V. Personal eventual	242
VI. Personal directivo	247
VII. Función Pública Local	250
1. <i>Funcionarios de carrera locales.</i>	251
1.1. Reserva de funciones a los funcionarios locales	251
1.2. Funcionarios propios.	252
1.2.1. Definición y alcance	252
1.2.2. Estructuración	253
1.3. Funcionarios con habilitación de carácter nacional ..	255
2. <i>Personal laboral en las Corporaciones locales</i>	258
2.1. Funcionarios y laborales en la Función Pública Local	258
2.2. Contratados laborales	260
3. <i>Personal eventual local</i>	260
4. <i>Personal directivo local</i>	262
VIII. Personal con legislación específica	264
1. <i>Personal estatutario de los Servicios de Salud</i>	266
2. <i>Función Pública docente</i>	268



CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	271
I. Organización y estructuración de la Función Pública. . . .	272
II. Órganos con competencias en materia de personal	274
1. <i>Las Administraciones territoriales</i>	275
2. <i>Sector público institucional</i>	277
3. <i>Órganos de cooperación entre Administraciones.</i>	282
III. Estructuración de la Función Pública.	284
1. <i>Ordenación de funcionarios y funciones: entre el Cuerpo y el puesto de trabajo</i>	284
2. <i>El puesto de trabajo</i>	285
2.1. <i>Función y contenido</i>	285
2.2. <i>Agrupaciones de puestos. Las relaciones de puestos de trabajo</i>	286
2.3. <i>Puesto de trabajo y plantilla</i>	288
3. <i>Agrupaciones de funcionarios (Cuerpos) y su clasificación en Grupos y Subgrupos</i>	289
IV. Instrumentos de dirección y gestión.	291
1. <i>Planes de Recursos Humanos</i>	294
2. <i>Oferta de empleo público</i>	296
3. <i>Registros de personal</i>	296
V. Instrumentos de control	297
1. <i>Los poderes de control de la Administración sobre sus empleados</i>	297
2. <i>La evaluación del desempeño</i>	299



CAPÍTULO VII

INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y CONSTITUCIÓN DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL	305
I. Principios del acceso al empleo público	306
1. <i>Principio de igualdad</i>	307
1.1. Igualdad y mérito	307
1.2. Contenido y alcance	308
1.3. Igualdad y diferenciación en el acceso	309
2. <i>Principio de mérito y capacidad</i>	312
2.1. Definición de mérito	312
2.1.1. Mérito v. capacidad	312
2.1.2. Características del mérito	313
2.2. Valoración técnica del mérito	316
3. <i>Principio de objetividad</i>	316
4. <i>Principios de eficacia y de eficiencia</i>	320
5. <i>Principios de transparencia y publicidad</i>	323
II. Requisitos de acceso a la Función Pública	325
1. <i>Nacionalidad</i>	326
2. <i>Edad</i>	328
3. <i>Capacidad funcional</i>	329
4. <i>Ausencia de sanción de separación del servicio o pena inhabilitantes</i>	329
5. <i>Titulación</i>	330
6. <i>Lengua</i>	330
III. Los órganos del procedimiento de selección	331
1. <i>La Administración</i>	331
2. <i>Los órganos de selección</i>	332
2.1. Composición	333
2.2. Órganos permanentes de selección	337



	<u>Página</u>
2.3. Funcionamiento de los órganos de selección	337
2.3.1. Funciones administrativas.....	337
2.3.2. Funciones técnicas: la discrecionalidad técnica de los órganos de selección	338
IV. Sistemas selectivos.....	342
1. <i>La oposición</i>	342
2. <i>El concurso</i>	343
3. <i>El concurso-oposición</i>	344
V. El procedimiento de selección	346
1. <i>Convocatoria y bases</i>	350
1.1. Convocatoria	350
1.2. Bases	351
1.2.1. Naturaleza y efectos jurídicos	351
1.2.2. Contenido	352
2. <i>Solicitudes de participación</i>	352
2.1. Posesión de requisitos y méritos	352
2.2. Acreditación de requisitos y méritos	353
2.3. Listas de admitidos	355
3. <i>Pruebas selectivas</i>	355
4. <i>Nombramiento y adquisición de la condición de funcionario</i> .	357
VI. Invalidez, revisión y contencioso de los actos de selección	357
1. <i>Actos objeto de control</i>	357
2. <i>Vías de control</i>	358
2.1. Procedimientos administrativos de control.....	358
2.1.1. Recursos ordinarios.....	358
2.1.2. Revisión de oficio.....	359
2.1.3. Revisiones por los órganos de selección ...	359
2.2. Recurso contencioso-administrativo	360
2.2.1. Legitimación.....	361



	<i><u>Página</u></i>
2.2.2. Procedimiento ordinario y procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales	362
2.2.3. Control judicial sobre la discrecionalidad técnica de los órganos de selección	362
2.2.4. Efectos de sentencias anulatorias en procesos selectivos	366
2.2.5. Límites a la invalidez y revisión de actos de procedimientos selectivos	369
 CAPÍTULO VIII	
LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS	373
I. La carrera administrativa en la Función Pública.	374
II. Evolución de la carrera administrativa en España	380
1. <i>Evolución histórica de la carrera administrativa en España .</i>	380
2. <i>La carrera en el Estatuto Básico del Empleado Público</i>	383
III. Carrera vertical	384
1. <i>Elementos de la carrera vertical</i>	384
2. <i>Adquisición del grado</i>	386
3. <i>Niveles de los puestos e intervalos de niveles</i>	387
4. <i>Desempeños temporales y adquisición de grado</i>	388
5. <i>Adquisición de grados por superación de cursos</i>	389
6. <i>Adquisición del grado personal por funcionarios interinos...</i>	389
7. <i>Garantías derivadas del grado personal</i>	391
IV. Carrera horizontal.	391
1. <i>Concepto, funcionalidad y elementos de la carrera horizontal.</i>	391
2. <i>La carrera horizontal en la Administración del Estado</i>	392
3. <i>La carrera horizontal en la Administración autonómica</i>	393
4. <i>Otros ejemplos de carrera horizontal</i>	396
V. Promoción interna.	397
1. <i>Promoción interna vertical</i>	399



	<u>Página</u>
1.1. Características de las pruebas	399
1.2. Derechos de los funcionarios de promoción interna .	400
2. <i>Promoción interna horizontal</i>	401
 CAPÍTULO IX	
PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD	403
I. La provisión de puestos de trabajo en la Función Pública .	404
II. El concurso	405
1. <i>Concepto y función</i>	405
2. <i>Convocatoria y bases</i>	406
3. <i>Requisitos y condiciones de participación</i>	409
4. <i>Méritos</i>	409
4.1. Tipología de méritos	409
4.1.1. Méritos generales	409
4.1.2. Méritos específicos	410
4.1.3. Méritos para la conciliación de vida familiar y laboral	410
4.1.4. Méritos por la condición de víctima del te- rrorismo	411
4.2. Baremación de los méritos	411
4.3. Presentación y posesión de los méritos	412
5. <i>Comisiones de valoración</i>	412
6. <i>Renuncia, resolución y toma de posesión</i>	412
7. <i>Remoción</i>	413
8. <i>El concurso específico</i>	415
III. La libre designación	416
1. <i>Concepto</i>	416
2. <i>Constitucionalidad</i>	418
3. <i>Características</i>	418
4. <i>Puestos de libre designación</i>	419



	<u>Página</u>
5. <i>Nombramiento</i>	420
6. <i>Cese</i>	422
IV. Permuta	424
V. Formas temporales de provisión	425
1. <i>Comisión de servicios</i>	426
2. <i>Adscripción provisional</i>	429
VI. Movilidad funcional	430
1. <i>Movilidad forzosa de los funcionarios (traslado forzoso o re-distribución de efectivos)</i>	431
2. <i>Reasignación de efectivos</i>	431
3. <i>Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo</i> ..	433
4. <i>Movilidad por razones de salud o de rehabilitación</i>	433
5. <i>Movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género</i> ..	434
6. <i>Movilidad por razón de violencia terrorista</i>	434
VII. Movilidad interadministrativa	435
 CAPÍTULO X	
SITUACIONES ADMINISTRATIVAS	441
I. Situaciones administrativas: concepto y finalidad	442
II. Marco constitucional y legislativo básico	444
III. Situaciones administrativas básicas	447
1. <i>Servicio activo</i>	447
2. <i>Servicios especiales</i>	449
2.1. <i>Finalidad</i>	449
2.2. <i>Supuestos</i>	450
2.3. <i>Efectos</i>	451
2.3.1. <i>Carrera y derechos económicos</i>	452
2.3.2. <i>Derecho a la reserva del puesto de trabajo</i> .	455
3. <i>Servicio en otras Administraciones Públicas</i>	456
3.1. <i>Fundamento y finalidad</i>	456



	<i><u>Página</u></i>
3.2. Funcionarios con destino en otra Administración pública por procesos de transferencia	457
3.3. Funcionarios con destinos en otra Administración pública por procedimientos de provisión de puestos	460
3.4. Finalización y reingreso a la Administración de origen	461
4. <i>Excedencia</i>	462
4.1. Excedencia voluntaria por interés particular	463
4.2. Excedencia voluntaria por agrupación familiar	465
4.3. Excedencia por cuidado de familiares	467
4.4. Excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual	469
4.5. Excedencia por razón de violencia terrorista	471
5. <i>Suspensión de funciones</i>	471
5.1. Suspensión de funciones provisional	472
5.2. Suspensión de funciones firme	474
IV. Situaciones administrativas propias de administraciones .	475
1. <i>Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público</i>	476
2. <i>Expectativa de destino</i>	477
3. <i>Excedencia forzosa</i>	479
V. Reingreso al servicio activo	480
1. <i>Reingreso desde situaciones sin derecho a reserva de puesto. .</i>	480
VI. Situaciones administrativas de los funcionarios interinos.	484
 CAPÍTULO XI	
EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL	487
I. La extinción de la relación entre el funcionario y la Administración.	488
II. Causas de extinción de la relación funcional	488
1. <i>Renuncia</i>	488



	<u>Página</u>
2. <i>Pérdida de nacionalidad</i>	489
3. <i>Pena de inhabilitación para cargo público</i>	489
4. <i>Jubilación</i>	491
4.1. Concepto y significado de la jubilación en la Función Pública	491
4.2. Jubilación forzosa.	493
4.2.1. Fundamento constitucional	493
4.2.2. Determinación de la edad de jubilación	494
4.3. Prolongación del servicio activo.	495
4.4. Jubilación voluntaria	497
4.5. Jubilación por incapacidad permanente	498
5. <i>Sanción de separación del servicio</i>	499
III. Rehabilitación de la condición de funcionario.	499
1. <i>Rehabilitación en casos de extinción por pérdida de la nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente</i>	500
2. <i>Imposibilidad de rehabilitación de los separados del servicio por sanción disciplinaria.</i>	500
3. <i>Rehabilitación en caso de pérdida de la relación de servicio por inhabilitación penal.</i>	500
3.1. Constitucionalidad.	501
3.2. Potestad discrecional	502
3.3. Aspectos procedimentales	503
 CAPÍTULO XII	
DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS FUNCIONARIOS	505
I. Los derechos de los funcionarios	506
II. Derechos del funcionario en cuanto funcionario	508
1. <i>Derecho a la inamovilidad.</i>	508
2. <i>Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas</i>	509
3. <i>Otros derechos (carrera, participación en objetivos y defensa)</i>	510
III. Derechos del funcionario en cuanto trabajador	511



	<u>Página</u>
IV. Derechos del funcionario en cuanto ciudadano	514
1. <i>El derecho a la no discriminación</i>	<i>514</i>
2. <i>El derecho a la intimidad de los funcionarios</i>	<i>515</i>
3. <i>Los «derechos digitales» de los funcionarios</i>	<i>515</i>
4. <i>Derecho a la libertad de expresión</i>	<i>517</i>
5. <i>Derecho a la libre asociación profesional.</i>	<i>518</i>
V. Derechos retributivos.	518
1. <i>Principios constitucionales y legales del sistema retributivo . .</i>	<i>519</i>
1.1. Competencias sobre las retribuciones de los funcionarios	519
1.2. Reserva de ley y retribuciones.	524
1.3. Principio de igualdad y sistema retributivo	525
1.4. Otros principios legales	525
2. <i>Retribuciones básicas</i>	<i>526</i>
2.1. Sueldo	526
2.2. Trienios	527
2.3. Las pagas extraordinarias	528
3. <i>Retribuciones complementarias.</i>	<i>530</i>
3.1. Características generales	530
3.2. Por la progresión en la carrera. El complemento de destino	534
3.3. Por las características del puesto. El complemento específico.	537
3.4. Por el desempeño. El complemento de productividad	541
3.5. Por servicios extraordinarios	543
4. <i>Otras retribuciones</i>	<i>543</i>
5. <i>Derechos económicos no retributivos</i>	<i>545</i>
5.1. El principio de indemnidad	545
5.2. Indemnizaciones por razón del servicio.	547
5.3. Medidas asistenciales y de acción social	547



	<u><i>Página</i></u>
VI. Derechos relacionados con el tiempo de trabajo	547
1. <i>Derecho a la jornada de trabajo</i>	548
2. <i>Permisos</i>	549
2.1. Permisos generales de los funcionarios	549
2.2. Permisos de conciliación y protección	549
2.2.1. Permisos de conciliación	550
2.2.2. Permisos de protección	551
2.2.3. Permisos complementarios	552
3. <i>Vacaciones</i>	552
VII. Derecho a las prestaciones de la seguridad social	553

CAPÍTULO XIII

DERECHOS COLECTIVOS DE LOS FUNCIONARIOS	557
I. Los derechos de los funcionarios de ejercicio colectivo ...	558
II. La libertad sindical de los funcionarios	560
III. La negociación colectiva en la Función Pública	563
1. <i>Concepto y principios</i>	563
2. <i>Las Mesas de negociación</i>	566
2.1. Composición	566
2.2. Mesas Generales y Mesas sectoriales	567
2.2.1. Mesas Generales	567
2.2.2. Mesas Sectoriales	568
3. <i>El objeto de la negociación</i>	569
3.1. Objeto formal: técnicas e instrumentos de determi- nación de las condiciones de trabajo	569
3.2. Objeto material: materias negociables de las condi- ciones de trabajo	571
3.2.1. Materias incluidas en la negociación colecti- va	571
3.2.2. Materias excluidas de la negociación	571



IV. Derecho a representación vía órganos unitarios (delegados y junta de personal)	573
V. Derecho a la participación institucional.	575
VI. Derecho de huelga.	575
VII. Derecho al planteamiento de conflictos colectivos	576
VIII. Derecho de reunión.	577

CAPÍTULO XIV

DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS 579

I. Deberes de los empleados públicos	580
II. El Código de Conducta de los empleados públicos.	581
1. <i>Deberes, Código de Conducta y ética de la Función Pública . .</i>	<i>582</i>
2. <i>La integración de la ética en el sistema de Función Pública. .</i>	<i>584</i>
3. <i>La posible afirmación de una responsabilidad ética del funcionario</i>	<i>586</i>
III. Los deberes de los funcionarios públicos	590
1. <i>Deber de desempeñar las tareas asignadas</i>	<i>590</i>
2. <i>Deber de cumplimiento de la jornada de trabajo</i>	<i>591</i>
2.1. <i>La triple dimensión de la jornada laboral en la Función Pública</i>	<i>591</i>
2.2. <i>La regulación de la jornada laboral en el EBEP y su devenir durante la crisis económica.</i>	<i>592</i>
2.2.1. <i>Competencia del Estado para establecer la jornada laboral de los empleados públicos de todas las Administraciones</i>	<i>593</i>
2.2.2. <i>La cuantificación básica de la jornada laboral</i>	<i>595</i>
2.2.3. <i>La regulación de la jornada laboral en Leyes de Presupuestos.</i>	<i>598</i>
2.3. <i>La Jornada Laboral en la Ley de Presupuestos de 2018</i>	<i>598</i>
3. <i>Deber de obediencia</i>	<i>600</i>
4. <i>Deber de secreto y discreción</i>	<i>602</i>



	<i>Página</i>
5. <i>Deber de servir el interés general. En particular, el deber de imparcialidad y los conflictos de intereses</i>	607
6. <i>Otros deberes. En particular, el deber de neutralidad</i>	611
IV. Incompatibilidades	612
1. <i>Fundamento</i>	613
1.1. Incompatibilidad funcional	614
1.2. Incompatibilidad temporal	614
1.3. Incompatibilidad económica	615
 CAPÍTULO XV	
RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS	619
I. La responsabilidad de los funcionarios públicos	620
II. Responsabilidad patrimonial	621
1. <i>Vía de regreso</i>	622
2. <i>Acción directa</i>	624
3. <i>Procedimiento</i>	625
4. <i>Responsabilidad contable</i>	625
III. Responsabilidad penal	626
IV. Responsabilidad disciplinaria	628
1. <i>Responsabilidad y potestad disciplinarias</i>	628
1.1. Responsabilidad disciplinaria	629
1.2. Potestad disciplinaria	630
2. <i>Fuentes del régimen disciplinario</i>	632
3. <i>Principios</i>	633
3.1. Principio de legalidad	633
3.1.1. Reserva de ley	633
3.1.2. Principio de tipicidad	638
3.1.3. Irretroactividad	642
3.2. Principio de culpabilidad	642
3.3. Principio de proporcionalidad	644



	<u>Página</u>
3.4. Principio «non bis in idem»	645
4. <i>Faltas disciplinarias</i>	647
4.1. Concepto	647
4.2. Clases de faltas	648
4.3. Concurso de faltas.....	650
4.4. Prescripción de faltas	651
5. <i>Sanciones disciplinarias</i>	652
5.1. Concepto y delimitación	652
5.2. Tipos de sanciones	653
5.3. Determinación de la sanción.....	654
5.4. Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones.....	655
6. <i>El procedimiento disciplinario</i>	657
6.1. Responsabilidad y procedimiento disciplinarios	657
6.1.1. Necesidad y régimen jurídico	657
6.1.2. Derechos y garantías procedimentales.....	658
6.1.3. Actuaciones previas	660
6.1.4. Medidas provisionales	662
6.2. Iniciación	667
6.3. Tramitación e instrucción.....	670
6.4. Terminación	673
6.4.1. Resolución expresa	673
6.4.2. Caducidad	674



Función Pública y Administración

Resumen:

La Función Pública es un elemento fundamental de la Administración y de su régimen jurídico –el Derecho Administrativo–. La existencia de una Función Pública profesional, basada en la igualdad y en el mérito, resulta fundamental en un sistema institucional, garantizando una prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos, pero también imparcial, objetiva y neutral. En España, el modelo de Función Pública presenta una serie de características, de entre las que destaca su complejidad normativa, la coexistencia de personal funcionario y personal laboral, el alto grado de temporalidad, la diferenciación vía descentralización territorial y vía legislación especial por servicios y colectivos, así como el protagonismo de las organizaciones sindicales.

Palabras clave:

Función Pública. Empleo público. Laboralización. Patrimonialización. Politización. Europeización.

SUMARIO: I. FUNCIÓN PÚBLICA, ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO. II. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. 1. *Número de efectivos*. 2. *Complejidad normativa*. 3. *Descentralización*. 4. *Laboralización*. 5. *Temporalidad*. 6. *Politización*. 7. *Patrimonialización*. 8. *Sindicalización*. 9. *Nuevas técnicas de gestión*. 10. *Europeización*. III. POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS. IV. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: ENTRE LAS NECESIDADES DEL SERVICIO Y LOS INTERESES DE LOS FUNCIONARIOS. V. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.



I. FUNCIÓN PÚBLICA, ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

Las Administraciones Públicas, en cuanto que organizaciones, precisan de un personal a su servicio para la realización de las funciones de interés general que se les asignan por las Leyes y por sus respectivos Gobiernos. Además de medios jurídicos, materiales y financieros, el Ordenamiento otorga a la Administración la posibilidad de contar con los medios humanos que garanticen tanto el funcionamiento interno de su complejo entramado orgánico como la prestación de los servicios a los ciudadanos y el ejercicio de las funciones públicas.

La vinculación de este personal con la Administración se realiza a través de relaciones jurídicas que, originariamente, eran exclusivamente de Derecho Administrativo, si bien hoy día también se articulan a través de las modalidades de contratación laboral existentes en el sector privado. Esta coexistencia de personal sometido al Derecho Administrativo, de una parte, y de empleados cuyo régimen es el Derecho laboral, de otra, se encuentra hoy día admitida como algo irreversible, descartadas por el Tribunal Constitucional las posturas que postulaban la exclusividad del régimen funcionarial para el desempeño de los puestos de la Administración, sin que la delimitación de los espacios respectivos de uno y otro personal estén, no obstante, muy claros.

Ello ha permitido que se alimentara la ilusión de superar esa dicotomía funcionarios-laborales a través de la creación de una síntesis superadora —el empleado público— que, como veremos, no deja de ser un concepto descriptivo, sin sustantividad jurídica propia. Y nutre también a los que abogan, de forma simplista, por la eliminación del régimen funcionarial, universalizando el laboral tanto para el sector privado como para el público, tildando aquel de reducto de privilegios —en particular, la inamovilidad—, pero obviando —por desconocimiento, cuando menos— que el régimen funcionarial, de Derecho Administrativo, es el más adecuado para garantizar la primacía del interés público sobre el interés particular del trabajador, configurando un estatuto jurídico que otorga estabilidad a los funcionarios para el mejor desempeño profesional, imparcial y objetivo de las funciones públicas.

Ahora bien, la configuración y mantenimiento de un régimen jurídico-público singular y específico para el personal al servicio de la Administración no es un fin en sí mismo, sino que constituye un instrumento para ese desempeño imparcial y objetivo en aras de las funciones públicas que ejercen los funcionarios. Son estas funciones públicas las que justifican y legitiman a la Función Pública, impidiendo que la vinculación entre el funcionario y la Administración se reduzca a una mera relación de derechos y deberes, pues aquel queda sujeto a las potestades de organización y de gestión y dirección que se atribuyen a aquella para garantizar el correcto funcionamiento de la Administración, la consecución



de los intereses generales y la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

Por otra parte, la construcción moderna de la Función Pública —en cuanto que Institución del sistema político y administrativo— precisó superar las fuerzas contrapuestas de su **politización** y de su **patrimonialización**, que la supe-
ditaban al interés político de los gobernantes y al interés particular de los empleados. Técnicas como la inamovilidad, la reserva de ley en el establecimiento del régimen jurídico funcional o la neutralidad política del funcionario se encaminaban a reforzar la situación jurídica e institucional del funcionario. Sin embargo, la evolución del régimen funcional ha incorporado otros elementos —como la libre designación, las libertades sindicales, excedencias por puro interés particular o un generoso sistema de incompatibilidades— que no han dejado de distorsionar el sistema.

Finalmente, hay que tener en cuenta que el régimen jurídico de la Función Pública es una **parte especial del Derecho Administrativo** que, por la intensidad y frecuencia de las relaciones jurídicas entre Administración y funcionarios, resulta particularmente relevante por el desarrollo de conceptos y elementos fundamentales del Ordenamiento jurídico-administrativo (por ejemplo, control de la discrecionalidad, regulación y gestión de procedimientos competitivos, etc.). En cualquier caso, se trata de una legislación especial de Derecho Administrativo que es necesario siempre integrar con la legislación general (Ley 39/2015 de Procedimiento administrativo, Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, etc.).

Debemos, pues, evitar limitar el Derecho de la Función Pública a los contenidos propios y específicos que, obviamente, constituyen su identidad y singularidad. En efecto, de nada sirve exponer todo el complejo entramado de principios, reglas, técnicas, órganos, procedimientos o sistemas que conforman el régimen jurídico de la Función Pública, si no se comprenden e interpretan adecuadamente desde los conceptos y categorías generales del Derecho Administrativo, en particular el procedimiento o actos administrativos, o el control administrativo o contencioso. Pero tampoco se puede reducir el Derecho de la Función Pública a una parte especial del Derecho Administrativo. Su interrelación recíproca es necesaria, sin que ambos pueden concebirse como áreas incommunicadas.

Ambas aproximaciones equivocadas son el resultado de compartimentar las diferentes «partes» que integran el Derecho Administrativo. Si la formulación de una teoría abstracta, induciendo categorías generales a partir de ámbitos sectoriales o especiales —como el Derecho de la Función Pública—, resulta necesaria para crear un sistema dotado de coherencia y completitud, ni esa «parte general» así construida puede dejar de actualizarse y reformularse — en función de la evolución de las partes sectoriales o especiales de las que surgió o de la aparición de otras nuevas—, ni puede degenerar en una rígida estructura de categorías que



se le imponen a la Administración en su actuación en esos ámbitos sectoriales o especiales. Ciertamente, no resulta fácil en ocasiones identificar los elementos genuinos y específicos de un ámbito sectorial y especial que no permiten inducir categorías que pasen a formar parte de la teoría general, quedando relegados a ese ámbito y, como mucho, a la excepcionalidad en dicha teoría. Pero tampoco resulta adecuado desarrollar las «teorías sectoriales o especiales» de los diferentes ámbitos de actividad de la Administración a espaldas de la teoría general, haciendo de ellos reductos cerrados mediante la generación y el desarrollo de sus categorías y técnicas propias.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Conviene realizar una exposición breve de las principales características de la Función Pública en España que permita señalar los aspectos más relevantes de su organización y de su régimen jurídico.

1. NÚMERO DE EFECTIVOS

El número de empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas en España asciende a 2.967.578 empleados, según datos del Registro Central de Personal de julio de 2025. Se incluye ahí el personal al servicio de la Administración del Estado (540.830, más de la mitad destinados a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), de las Comunidades Autónomas (1.934.335) y de las Entidades Locales (632.030). No se incluyen, en cambio, los empleados al servicio de empresas públicas o fundaciones de la Administración, cuyo número no se sabe con exactitud a cuánto asciende, aunque se suele aventurar que sume varios cientos de miles más, lo que explica que la Encuesta de Población Activa eleve el empleo público a unos 3.600.000 trabajadores en el cuarto trimestre de 2025, alrededor del 16,5 por ciento de los ocupados en nuestro país, lo que —según Eurostat— nos sitúa precisamente en la media europea (17%), por debajo de países como Suecia (29%), Dinamarca (28%) o Francia (22%), pero por encima de Italia (14%) o de Alemania (11%).

Por sectores, es interesante destacar que, de la cifra registrada, se desprende que la mitad de los empleados públicos trabajan en servicios públicos tan esenciales como la sanidad o la educación no universitaria, ambos de competencia autonómica y con alrededor de seiscientos mil efectivos cada uno.

Por otra parte, hay que tener en cuenta aspectos como la deficiente distribución del personal entre Administraciones y también dentro de estas. Así como que el número de funcionarios es asimismo una consecuencia de la exigencia social de la calidad del servicio o de la función pública que se exige a las Administraciones. En efecto, la calidad del servicio sanitario que el ciudadano exige depende también del número de profesionales del Servicio de Salud, además de variables como una buena organización del servicio y el contenido socialmente pretendido de ese servicio (las carteras de servicios). Y lo mismo se puede pre-



dicar de los servicios públicos de seguridad o de educación. Por tanto, las demandas sociales de servicios públicos no pueden prescindir del coste que supone no solo el objeto de los mismos sino también el número de empleados públicos necesarios para prestarlos conforme a los parámetros cuantitativos y cualitativos socialmente exigidos.

En cualquier caso, en momentos de crisis económicas el sostenimiento de unas plantillas aumentadas sin control alguno en épocas de bonanza resulta imposible, si bien la reducción de órganos, de entes públicos y de plantillas se muestra igualmente difícil.

2. COMPLEJIDAD NORMATIVA

El Derecho de la Función Pública presenta un entramado normativo sumamente complejo no solo por la distribución de competencias en la materia, sino también por la transitoriedad indefinida creada por la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (hoy 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).

Desde el punto de vista competencial, el Estado, además de competencia para regular su propia Función Pública, ostenta la capacidad de dictar legislación básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a CE). De es ta forma, la intención de la Constitución es que exista un régimen estatutario funcional que sea común a todas las Administraciones Públicas. Ahora bien, ese régimen común, al encauzarse a través de la técnica legislativa de las bases, obliga a dejar a las Comunidades Autónomas un margen propio para desplegar sus opciones particulares de configuración de su Función Pública. Pero además de Estado y de Comunidades Autónomas, también las Entidades locales deben disponer de un cierto margen para desarrollar reglamentariamente la legislación que, Estado y Comunidades Autónomas, han establecido previamente.

Múltiples son los problemas que plantea siempre la utilización de la legislación básica y la Función Pública no ha sido un ámbito exento de ellos. Algunos hacen referencia a los instrumentos normativos en que puede aparecer definida la regulación básica del régimen estatutario de los funcionarios (noción formal de las bases) y otros al alcance o contenido de dicha regulación (noción material de las bases).

Desde el punto de vista formal, las bases del régimen estatutario de los funcionarios serán definidos por una norma con rango de ley, si bien cabe la posibilidad de la intervención excepcional del reglamento a la hora de desarrollar y completar aspectos que previamente han sido declarados básicos por una ley.



Desde un punto de vista material, las bases del Estado han regulado de manera más extensa e intensa los aspectos relativos a la relación de servicio, en la medida en que determinan la situación personal o posición subjetiva del funcionario: adquisición y pérdida de la relación; situaciones administrativas; derechos y obligaciones; incompatibilidades; órganos y procedimientos de participación de funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo, etc. En cambio, la relación orgánica, en la medida en que afecta a aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, presenta una regulación mucho más escueta (instrumentos de ordenación de puestos, de provisión de los mismos, retribuciones ligadas a los puestos, planificación de recursos, etc.).

La pluralidad de fuentes reguladoras del régimen jurídico funcional se agrava, temporalmente, por el régimen transitorio propiciado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (actual texto refundido 5/2015). Por un lado, derogó formalmente toda la legislación básica anterior, excepto la relativa a las incompatibilidades, por cuanto se recoge en una Ley específica de 1984. Por otro, sustantivamente mantiene vigentes todas las normas en tanto en cuanto no se dicten las nuevas Leyes estatales y autonómicas que desarrollen efectivamente las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público, cosa que apenas han llevado a cabo algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, Comunidad Valenciana en 2010, Castilla-La Mancha en 2011, Extremadura y Galicia en 2015 o País Vasco y Andalucía en 2023). A pesar de las circulares interpretativas emanadas de las distintas Administraciones Públicas, la complejidad genera una gran inseguridad jurídica, propiciando múltiples conflictos entre los empleados y la Administración.

Esta complejidad normativa es aún más acusada en la **Función Pública local** por la confluencia no sólo de Administraciones con competencia reguladora y gestora sobre la misma, sino también por los distintos títulos competenciales desde los que inciden sobre la misma. Así, según el grado de singularidad que se quiera dar a esta Función Pública en función de las peculiaridades que se derivan de las características de la Administración local, la Función Pública local será abordada por Estado y por Comunidades Autónomas bien en sede de legislación de régimen local, bien en sede de legislación de régimen funcional. En el caso del primero, no obstante, siempre desde el condicionante inherente a la competencia básica que ostenta sobre ambos títulos. De hecho, en el seno de la legislación básica del Estado observamos la mencionada tensión de títulos competenciales, pues si bien el Estatuto Básico del Empleado Público en 2007 pretendió primar la legislación funcional sobre la local en materia de Función Pública local, la reforma de 2013 de la Ley de Bases de Régimen Local volvió a hacer primar ésta sobre aquella. Pero, en todo caso, la legislación autonómica es la que realmente establece el régimen de la Función Pública local. Si, finalmente, se tiene en cuenta que también las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, ostentan competencias reguladoras —con carácter regla-



mentario siempre— y sobre todo de gestión, se comprende la complejidad particular del sistema de fuentes de la Función Pública local.

3. DESCENTRALIZACIÓN

La **descentralización político-territorial** que lleva a cabo la Constitución de 1978 ha propiciado no solo la creación de nuevas burocracias (en el caso de las Comunidades Autónomas) sino también la renovación de las anteriores, en particular de la Función Pública Local, por la autonomía local que ahora la cualifica. Al mismo tiempo, el Estado, como hemos visto, ha asumido una función singular, cual es la identificación de lo que debe ser común a todas estas Funciones Públicas, a través de la potestad legislativa básica que le otorga el art. 149.1.18.^a y cuyo contenido y alcance determina, en última instancia, el reparto competencial sobre esta materia.

Otro fenómeno originado en la descentralización territorial son los procesos de transferencia de funcionarios. Con la asunción competencial por las Comunidades Autónomas vinieron las transferencias de medios materiales y humanos, conformando un peculiar régimen jurídico para los funcionarios implicados, a los que se les reconocían técnicas para garantizar su estatus jurídico y principios y derechos para evitar discriminaciones por su origen transferido respecto a los funcionarios pioneros de las nuevas Funciones Públicas territoriales. El proceso no ha sido fácil, como lo evidencian las numerosas sentencias que los Tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional se han visto obligados a pronunciar, buscando un equilibrio entre la peculiar situación organizativa de estas nuevas burocracias y los derechos de unos funcionarios que se aventuraban a unos cambios de empleador de consecuencias imprevisibles. Los principios alumbrados en dichos procesos no dejarán de tener su virtualidad en el futuro, no tanto por la necesidad de nuevas transferencias de empleados (que parecen menos probables en un escenario organizativo ya consolidado) como por la apuesta por la movilidad interadministrativa entre las diferentes Funciones Públicas (sobre todo entre la autonómica y la local), que facilite las carreras de los funcionarios y la asignación efectiva de personal.

Pero la redistribución de personal que han supuesto los procesos de transferencia y la construcción de las nuevas burocracias autonómicas también ha cambiado cualitativamente el papel y la función de las distintas Administraciones, pues servicios públicos prestacionales tan importantes como la sanidad y la educación han sido asumidos por las Comunidades Autonómicas, en detrimento del Estado.

Igual de importante —y grave— para la Función Pública es la **descentralización funcional**, que con la creación irracional de entes ha generado toda una constelación de entidades instrumentales (organismos públicos, entidades públicas empresariales, agencias, sociedades mercantiles públicas, fundaciones,



consorcios, etc.). Su número —por lo demás, desconocido con exactitud— se ha visto exponencialmente aumentado por la descentralización político-territorial, de manera que cada Administración ha hecho un uso justificado (gestión especializada de prestaciones o servicios públicos) o injustificable (ampliación de ámbitos públicos clientelares o artificio organizativo para camuflar deuda pública). En efecto, esta descentralización funcional ha aumentado el campo de actuación del clientelismo político, pues no solo los directores de estos entes, organismos, entidades y empresas públicas son nombrados discrecionalmente por los gobiernos matrices, sino que también sus empleados son seleccionados con esa discrecionalidad. A ello se le unen las altas retribuciones que perciben unos y otros, agravando con ello el problema. Esta atomización funcional, y los amplios márgenes de organización y de gestión de que gozan a la hora de seleccionar, promocionar o retribuir a los empleados, nos retrotrae a los mismísimos orígenes de la Administración contemporánea, donde la fragmentación administrativa tanto de los Ministerios como de la constelación de órganos fue el primer obstáculo a superar para la configuración de la Función Pública. Desde el punto de vista de la Función Pública, la descentralización funcional ha propiciado el escapar a la normativa de empleo público para la contratación de personal, en particular en el ámbito de las empresas públicas, con procedimientos que constituyen una burla a los principios constitucionales de igualdad y de mérito y capacidad (publicidades clandestinas de puestos, criterios subjetivos de selección, etc.). Pero también ha permitido que estas empresas retribuyan con libertad a sus empleados, con unos niveles que son una afrenta comparativa para los empleados públicos.

4. LABORALIZACIÓN

Una de las características más acusadas de la Función Pública española ha sido el incremento cuantitativo y cualitativo del contrato laboral en el seno de las Administraciones Públicas en los últimos treinta años. Diferentes razones han propiciado este proceso (desde una pretendida mayor flexibilidad para la gestión de personal hasta una homologación jurídica entre el empleo público y privado, pasando por motivaciones menos confesables como la renovación de cuadros de personal que se consideraban más afectos al anterior régimen político y reacios a los cambios democráticos o el favorecimiento de la penetración sindical en la Administración), dando lugar a un vivo debate jurídico sobre la posibilidad constitucional de permitir el contrato laboral como vínculo jurídico en el seno de la Función Pública.

El Tribunal Constitucional tiró por la calle de en medio (STC 99, 1987) y, al tiempo que legitimaba el personal laboral en la Función Pública, afirmó la existencia, ya no de una reserva constitucional a favor de los funcionarios, sino de una «opción constitucional preferencial» por estos. Y esto al hilo de considerar que se había vulnerado la reserva material de Ley que la Constitución establece para el régimen estatutario de los funcionarios, por cuanto la Ley encomendaba



al Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los Ministerios correspondientes, determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, «debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». Este será uno de los grandes problemas estructurales de la Función Pública española: el adecuado deslinde entre funcionarios y laborales, las identificaciones de sus funciones y puestos respectivos y de las contaminaciones mutuas de sus regímenes jurídicos.

Con el contrato laboral llegó a la Administración su peculiar y necesariamente matizado sistema convencional de fuentes, así como una problemática práctica de gestión que se derivaba de la naturaleza pública del empleador (soluciones singulares al problema de las contrataciones irregulares y la dificultad de aplicar las causas extintivas previstas con carácter general para el contrato laboral), dando como resultado un peculiar «contrato laboral publicado» en algunos de sus elementos, que recuerda al histórico contrato administrativo de personal. A partir de aquí, la Función Pública presenta una dicotomía estructural (funcionarios y laborales), que el Estatuto Básico de 2007 ha intentado conciliar con la invención nominal del «empleado público».

5. TEMPORALIDAD

Tan ostentosa como la laboralización, la Función Pública en España presenta un alto grado de temporalidad tanto en las clases de personal como en las formas de provisión de puestos. Se configura así una nueva dicotomía estructural en nuestra Función Pública «estabilidad» v. «temporalidad». Estas dos variables no son neutrales respecto a la Función Pública, en tanto en cuanto constituyen un presupuesto inidóneo para el desempeño independiente de las funciones públicas, pues un personal temporal bien en su condición de empleado público, bien en su provisión del puesto, es más susceptible de influencias externas que socaven el ejercicio objetivo e imparcial de sus funciones.

La estabilidad de las clases de personal vendría constituida, obviamente, por los funcionarios de carrera, pero también por los *contratados laborales fijos*. En relación con estos últimos, la crisis económica de 2010 y la consecuente reducción de efectivos pusieron de manifiesto las rigideces y dificultades de las contrataciones laborales en las Administraciones Públicas para proceder a su extinción, obligando a reformas legislativas para definir objetivamente las causas de despido en aquellas, si bien la aplicación práctica resulta dificultosa, en particular por la maraña organizativa del sector público empresarial e institucional y por la interpretación última de una Jurisdicción social, siempre más tuitiva con los intereses del empleado público que con los intereses públicos. Sin embargo, en 2021 se optó por eliminar esas previsiones especiales para las Administraciones Públicas, reconduciendo el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción a la misma regulación vigente para el sector privado, lo que dificultó su aplicación al ámbito público.



Ya en lo que respecta a la precariedad en el seno de las clases de personal, nos encontramos con figuras inherentemente temporales, como los funcionarios interinos, el personal eventual y, por supuesto, los contratados laborales temporales. El abuso en el encadenamiento de nombramientos y contrataciones temporales ha merecido una descalificación contundente desde el Derecho europeo, que ha condenado no tanto la ciertamente imprecisa regulación legislativa como su aplicación práctica por considerarla contraria a la Directiva 1999/70 (LCEur 1999, 1692) sobre trabajo de duración determinada.

La respuesta del Legislador español ha sido doble en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Junto a una nueva regulación de los funcionarios interinos (por tanto, una medida estructural en el Ordenamiento), encaminada a evitar preventivamente el uso abusivo de esta clase de empleados públicos, la Ley 20/2021 aborda el problema coyuntural de la inmensa acumulación actual de empleados públicos temporales en nuestras Administraciones. Se trata, por tanto, de «desatascar» el sistema con medidas de choque que reduzcan inmediatamente la temporalidad, tal y como reza el propio título de la Ley. Y, a tal fin, se ha acudido a un instrumento ya utilizado en el pasado, de nuestra Función Pública: los procesos de estabilización. Sin embargo, la Ley 20/2021 ha modificado los sistemas selectivos a través de los cuales se articulaba tradicionalmente la estabilización (concurso-oposición), una modificación que alcanza no sólo al sistema en sí (al imponer el concurso), sino también a su contenido (al imponer una regulación cuantitativa y cualitativa de los méritos a valorar en el concurso-oposición). Y, en cualquier caso, la regulación de los sistemas de selección está condicionada por la equívoca comprensión del propio concepto de estabilización, que ha permitido que muchas Administraciones acometieran los procesos de estabilización con la finalidad de consolidar personas en lugar de estabilizar plazas.

En efecto, la configuración jurídica de los procesos de estabilización establecidos en la Ley 20/2021 plantea dudas no sólo sobre su constitucionalidad e, incluso, sobre su conformidad al Derecho europeo, aunque en ambos casos desde la doble perspectiva de quienes se ven favorecidos o perjudicados por su regulación. Además de esa regulación estática de estos procesos, la dinámica que los desarrolle encierra potencialmente múltiples problemas que son particularmente evidentes en el ámbito local: empezando por la propia inclusión o exclusión de plazas en las Ofertas de empleo público, continuando con la redacción y aprobación de las bases (sobre todo estableciendo requisitos o méritos más o menos ostensiblemente discriminatorios o sesgados, en particular en la determinación del carácter y origen de la experiencia a valorar) y terminando con el propio funcionamiento potencial de los órganos de selección, donde la desviación de poder dista de ser un vicio meramente teórico (más aún si tenemos en cuenta la espada económica de Damocles que pende sobre las arcas públicas locales en forma de compensaciones económicas que hay que abonar a



los empleados temporales que no obtengan plaza en los procedimientos selectivos de estabilización).

Sea como fuere, los procesos de estabilización pretendían solucionar el problema del abuso de la temporalidad, pero el propio abuso de los procesos no solo ha propiciado una gran conflictividad jurídica y social, sino que tampoco ha reducido el volumen global de temporalidad del sistema.

Por otra parte, la precariedad en la provisión de puestos de trabajo viene dada por todas las formas de proveer puestos que no sean definitivas, puesto que, en principio y en sentido estricto, solo son tales el concurso, aunque se pueden dar otras más excepcionales como las permutas o la reasignación de efectivos. Como formas no permanentes de cubrir los puestos tenemos las esencialmente temporales —adscripción provisional y comisión de servicios— y aquellas en las que, pese a considerarse formalmente definitivas, el cese depende de la libre voluntad del órgano competente (libre designación). Esta temporalidad interna, pese a ser menos patente que la externa relativa a las clases temporales de empleados públicos, resulta igualmente inadecuada para garantizar una prestación objetiva e imparcial de las funciones, pues coloca al empleado en una situación de precariedad respecto a la Administración, por mucho que no afecte a la propia relación, sino a la vinculación a un determinado puesto.

6. POLITIZACIÓN

Los esfuerzos originarios por hacer de la Función Pública una institución lo más autónoma posible respecto a la política se han visto definitivamente relegados al discurso retórico y autocomplaciente con el que aquella se envuelve, pero que es desmentido en la práctica. No es que la Función Pública pueda o deba ser una realidad independiente de la Política, pero la capacidad de esta para desfigurar su funcionamiento, organización y gestión debe verse reducida en aras de la imparcialidad, objetividad y profesionalización de los funcionarios. Una cosa es que la Función Pública sea un instrumento de las autoridades políticas, democráticamente elegidas, para la realización de las Políticas Públicas que legítimamente deciden y otra muy diferente es que la Función Pública se vea instrumentalizada políticamente y, para ello, estructuralmente desnaturalizada en sus fines y en su funcionamiento.

En última instancia, la hipertrofia de la legitimidad política se ha desbordado sobre la Función Pública, desmantelando los mecanismos defensivos de esta frente a aquella. Si bien es cierto que la unión democrática ha terminado por invadir todos los espacios institucionales y sociales, el alcance e intensidad de la penetración política de la Función Pública resulta especialmente preocupante. Múltiples son los ejemplos en los que este proceso se manifiesta, pero los más evidentes son la evolución experimentada por la técnica de la libre designación, la desarticulación del cuerpo de Secretarios e Interventores de la Administración Local o la expansión descontrolada del número y funciones del personal eventual.



La pérdida de espacio funcional en beneficio de la Política se observa en la ampliación correlativa del espacio político en las Administraciones Públicas, en cuanto que organizaciones, y en la Función Pública, en cuanto que institución. A la siempre imprecisa delimitación de los órganos políticos en los organigramas administrativos, se suma la definitiva carta de naturaleza que ha obtenido el personal eventual, ajeno a los principios de mérito y capacidad y que, en aras de la claridad conceptual y de la necesaria regeneración ética y hasta jurídica, debería ser erradicado de la Función Pública para ser ubicado en su regulación y gestión en el ámbito estrictamente político o de gobierno.

La consecuencia más dañina de esta crisis institucional es la **articulación política de la Función Pública**, de forma que ésta ya no presenta un impulso dinámico autónomo, a través de mecanismos estrictamente administrativos, sino que la Función Pública ha pasado hoy día a funcionar casi exclusivamente merced a impulsos de decisiones estrictamente políticas. Las plazas solo se proveen, por ejemplo, si la autoridad política lo determina, influyendo así las promociones y condicionando los nuevos ingresos. Por no hablar del proceloso proceso de determinación o asignación de complementos (en particular, el específico y el de productividad).

Esta articulación política de la Función Pública es posible porque toda discrecionalidad administrativa es una rendija abierta a la arbitrariedad política. La Función Pública siempre fue consciente de este peligro, de ahí que en sus orígenes se recurriera en muchas ocasiones a criterios automáticos, exentos de discrecionalidad y de márgenes de apreciación, para neutralizar o al menos para limitar los excesos de la política en su seno. Esto era aún más acuciante en contextos institucionales en los que la normativa jurídica era inexistente o precaria y en los que la inestabilidad política era una constante. Los esfuerzos, por ejemplo, de Bravo Murillo por situar a la Administración al abrigo de las turbulencias políticas de la época son buena muestra de ello, así como el aislamiento que consiguieron determinados cuerpos en razón de la especialidad técnica de sus tareas.

Evidentemente, resulta muy problemático configurar por completo una Función Pública sobre la base de criterios técnicos, reglados o automáticos. De hecho, el criterio de la antigüedad para los ascensos tuvo que ceder —comparando inicialmente espacio— ante el criterio del mérito, introduciendo tercios de libre elección entre las vacantes para premiar a los funcionarios que hubieran demostrado un desempeño excepcional. Sin embargo, la expansión de lo político en las Administraciones Públicas ha terminado por bastardear los inevitables poderes discrecionales en el seno de la Función Pública, así como los principios generales y los conceptos jurídicos indeterminados que pueblan la normativa, a los que se dota de contenidos circunstanciales según la conveniencia de quien los aplica. Tal es el caso del principio de mérito y capacidad que, pese a dar ornato al edificio de la Función Pública, puede ser aplicado a conveniencia por



Tribunales nombrados por responsables políticos y conforme a bases y criterios que bordean en ocasiones la legalidad. Amén de realidades presentes en la Función Pública y que son completamente ajenos a ella, como el personal eventual o la técnica de provisión por libre designación.

En última instancia, todo margen de apreciación en la Función Pública es susceptible de politización. Riesgo potencial que frecuentemente se verifica en la práctica. De ahí que, en el contexto actual de debilitamiento institucional de la Función Pública, la presencia o introducción de espacios discrecionales no deje de ser contraproducente. Y tales espacios abundan: en los procedimientos de ingreso; en los concursos que articulan las provisiones de puestos y, en última instancia, las carreras; en la invención de la carrera horizontal; en la pendiente generalización de la evaluación del desempeño; en el otorgamiento de complementos retributivos discrecionales, ya sea directamente (vía la mitificada productividad), ya sea indirectamente (vía cuantificación libre del complemento específico del puesto); por no hablar del régimen disciplinario. El funcionario se encuentra, así, sometido a un universo discrecional que no puede dejar de influir en su vida profesional y en la realización objetiva e imparcial de sus funciones. Se trata de un universo no necesariamente asfixiante para el funcionario, pero lo indeseable en última instancia es la multiplicidad de procedimientos y mecanismos que la autoridad política puede en un momento dado desencadenar sobre cualquier funcionario para influirle o para tomar represalias sobre él. Como se ve, sobre el funcionario pende siempre la espada de Damocles del político.

Ahora bien, tanto la ocupación como la articulación política de la Función Pública responden a una lógica que, evidentemente, no es la administrativa sino la propia del Poder político, tendente a controlar todas las instituciones existentes en una sociedad, incluidas las de carácter privado. Para esta lógica de poder, el control de la Función Pública se revela esencial, de ahí que la Política haya cambiado las normas a su antojo (incluso desnaturalizando la Función Pública) y las aplique a su conveniencia (con los amplios márgenes que le dejan las potestades discrecionales y los conceptos jurídicos abstractos que proliferan por el Ordenamiento). Todo es comprensible, desde el punto de vista de su fautor político; lo grave es que no se haya producido una resistencia clara y contundente no solo de la Función Pública en sí misma sino también y sobre todo de la sociedad, que incluso se ha sumado irresponsablemente al linchamiento indiscriminado de la Función Pública, por la crisis social que aquella también padece.

Desde el punto de vista de la organización, en efecto, la descentralización política, territorial y funcional de las Administraciones Públicas ha propiciado la creación de ámbitos reducidos que han facilitado la permeabilidad de los estratos político y funcional, aparte, evidentemente, de un aumento descontrolado de funcionarios y de contratados laborales. La construcción del Estado autonómico y local ha generado organizaciones poco consolidadas donde los procedimientos



de ingreso no fueron siempre los más ejemplares. Obviamente, esta fragmentación autonómica de la Función Pública, así como la atomización de la gestión local, han terminado por desdibujar la existencia de cualquier modelo de Función Pública que pudiera ser no ya un referente jurídico sino incluso social. La escuálida legislación básica del Estado ha contribuido a ello desde 2007, así como la confusión del sistema de competencias y de fuentes de la Función Pública local. El resultado es una Función Pública sumamente heterogénea en razón de las distintas Administraciones Públicas que la hace estructuralmente poco manejable, que responde con dificultad y rapidez a situaciones de crisis y que cantonaliza las carreras de los funcionarios.

7. PATRIMONIALIZACIÓN

La patrimonialización de los empleos públicos fue uno de los factores que la moderna Administración Pública debió anular para construir una Función Pública en la que primasen los intereses públicos sobre los privados de los empleados. Como escribiera en su día GARCÍA DE ENTERRÍA, en su ya clásico — y, por tanto, actual— libro *La Administración española*, «pertenece, en efecto, a la esencia de la organización burocrática este sistema de tensiones entre el aparato formal de la organización, con sus propios fines institucionales, y los intereses propios y privados de los agentes que están encargados de actuar y representar la organización misma». Se trata, en efecto, de un problema continuo para la Administración y para la Función Pública: «el de la articulación de un grupo de seres personales, cada uno con su órbita propia de intereses y de tendencias, en el marco abstracto e impersonal de la organización a la cual deben servir, organización que, por otra parte, no puede existir sin que este grupo de hombres le presten su propia fuerza espiritual, siempre potencialmente disociadora».

El carácter inherente a la Función Pública de este peligro privatizador o de apropiación interna de la Función Pública por los funcionarios que la integran lo hace muchas veces menos evidente que la politización que la asedia desde el exterior, siendo quizás por ello potencialmente más dañino. De ahí que la Función Pública haya institucionalmente articulado técnicas para asegurar la primacía del interés público sobre el particular de los empleados públicos, como la potestad organizatoria y de gestión que se reconoce a la Administración y, más decisivamente, una regulación impersonal que evite la apropiación de la Función Pública por el funcionario.

En efecto, la Administración configuró, para ello, aspectos que constituyen elementos esenciales del Derecho de la Función Pública: la naturaleza del vínculo entre la Administración y el funcionario; la determinación unilateral de las condiciones de empleo; la fijación también unilateral de las condiciones organizativas de prestación de los servicios y funciones públicas, que determinaban en sí mismas las obligaciones de los funcionarios a través de la significativa



expresión «las necesidades del servicio»; la inserción de la relación de servicio en una estructura jerárquica que permitía la dirección y organización del trabajo, así como el control del rendimiento y, en última instancia, la represión disciplinaria efectiva ante los incumplimientos; por último, las necesidades del servicio y la continuidad del mismo hacían impensable el reconocimiento de derechos como el de huelga.

A cambio, el funcionario adquiría una situación de estabilidad, gozaba de unas expectativas ciertas de carrera y, por supuesto, percibía las debidas contraprestaciones económicas por su trabajo (aunque por la penosa situación de la Hacienda, aquellas se verificasen tarde y mal). La Función Pública se erigía así, junto al también naciente Derecho Administrativo, en el instrumento más formidable al servicio de los Poderes Públicos para satisfacer los intereses generales, concretados en la realización de las funciones públicas tradicionales y la progresiva prestación de los servicios públicos que paulatinamente fue asumiendo el Estado.

El régimen jurídico exorbitante con el que se configuró la Función Pública a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX establecía claramente la supremacía de la Administración Pública sobre el funcionario y la prioridad de los intereses públicos sobre los privados de los empleados. Sin embargo, no consiguió un equilibrio razonable entre las necesidades del servicio, que determinaban las obligaciones de los funcionarios, y sus derechos y garantías. La lucha por estos empezará por garantías básicas (como el conocimiento y acceso al expediente), incluso institucionales (como la inamovilidad, más salvaguarda de la objetividad e imparcialidad que derecho del funcionario), pasando por elementos que comenzaron a distorsionar el sistema de Función Pública, como el derecho de asociación y, poco después, el de huelga.

Como resultado de este proceso de «repatrimonialización», podemos destacar tres fenómenos que se han incorporado con carta de naturaleza a nuestra Función Pública: en primer lugar, la introducción del contrato laboral; en segundo lugar, el vaciamiento de la «función pública» objetiva, supeditando crecientemente el interés público del servicio a intereses personales de los empleados o a fines sociales diversos (por ejemplo, en el caso de algunas situaciones administrativas como la excedencia voluntaria o en la laxitud normativa y aplicativa del sistema de incompatibilidades); y, en tercer lugar, la sindicalización progresiva de la Función Pública.

Pero el fenómeno, sin duda, más grave es la pérdida del sentido de la neutralidad de los funcionarios públicos, que también puede ser considerada una manifestación de la politización de la Función Pública. Más aún, la neutralidad de los funcionarios públicos se encuentra en la raíz o razón de ser de la institución funcionarial, pues esta se justificaba por aislar y garantizar jurídicamente el desempeño de las funciones públicas con objetividad e imparcialidad. Conse-



cuencia y contrapartida de esa privilegiada situación jurídica en la que se ubicaba al funcionario, al abrigo de las veleidades políticas que degeneraron en cesantías y «sistemas de botín» (*spoils system*), al funcionario se le exigía una exquisita neutralidad respecto a la Política, no solo en lo concerniente a los partidos o facciones políticas, sino también en lo tocante a las ideas o cuestiones de todo tipo que conformaban en cada momento el debate público y social. Los cargos políticos, legitimados democráticamente a través de las elecciones, ostentaban la potestad de dirección de la Administración y de la Función Pública: una y otra debían servir, con objetividad y con imparcialidad, al Gobierno democráticamente elegido. Pero esta legitimidad democrática no se podía desbordar en una injerencia política de las normas y maneras de funcionar de la Administración y de la Función Pública. Cuando el Gobierno no respeta esas reglas, la Función Pública se politiza. Pero también se politiza cuando es el funcionario el que no respeta el ámbito propio del Gobierno o de la Política para, desde la privilegiada situación jurídica que le proporciona el régimen funcional, zambullirse en el fragor de la lucha política o social, participando en contiendas electorales o terciando en la lucha de partidos mediante escritos, artículos, opiniones o actuaciones inequívocas de oposición.

Si el funcionario se inmiscuye en lo político, no es de extrañar que el político se entrometa en la Función Pública, pues lejos de encontrarse un funcionariado neutral al asumir cargos directivos en la Función Pública, se topa con empleados que abiertamente se han decantado por opciones políticas contrarias a las suyas, cuando no se han opuesto a ellas. La Función Pública, es así, un escenario de la lucha política y partidista. De ahí que el político electo desconfíe de aquellos funcionarios significados políticamente, promoviendo su propio funcionariado leal mediante el aumento de plantillas, creando estructuras paralelas al funcionariado profesional para ubicar su personal de confianza y manoseando la organización y el desarrollo de las carreras mediante la libre designación de aquellos funcionarios en quienes deposita su confianza.

Hoy día ya nadie exige a un funcionario o empleado público que sea neutral, aunque también es cierto que tampoco se espera de los ocupantes de altas magistraturas del Estado teóricamente independientes. El sistema de Función Pública atenuaba libertades como la de expresión o la de afiliación a partidos o sindicatos como contrapartida al respeto de la Política sobre la Función Pública. Da igual si fue primero la gallina de la repolitización o el huevo de la repatriomonalización. El caso es que la Función Pública ha reventado también desde dentro: un funcionario politizado por su falta de neutralidad difícilmente puede escapar al moderno *spoils system*. Y la invocación de garantías, como la inamovilidad en el puesto o en la condición de funcionario, le hace entonces un flaco favor a la Función Pública, que socialmente pasa a percibirse, con más o menos razón, como un inservible reducto de privilegios y de irresponsabilidades.



8. SINDICALIZACIÓN

Los sindicatos son asociaciones que defienden los intereses de sus afiliados y, en el caso de la Administración Pública, además de todos los funcionarios, en virtud de la representación ficticia que la Ley les otorga. Como hemos visto, los intereses de los funcionarios no se identifican con los intereses públicos necesariamente, de ahí que el papel de los sindicatos de funcionarios no deje de ser complejo. Para revestirse de mayor legitimidad social, estos sindicatos de funcionarios no solo asumen la defensa de los intereses de los funcionarios públicos sino también la defensa del interés público. La contradicción esquizofrénica está servida y los malabares reivindicativos son muchas veces imposibles de asumir por ellos mismos. Siempre cabe el recurso de definir sindicalmente el interés público, normalmente desde la óptica funcional y, por supuesto, de contraponer interés público y Administración Pública (en su personalización de órganos directivos y de órganos políticos).

En este sentido, destaca la encomiable labor sindical a través de la legitimación activa que la jurisprudencia ha reconocido generosamente a los sindicatos a la hora de poder impugnar en sede contenciosa reglamentos administrativos que plasman polémicas y, en muchas ocasiones, ilegales actuaciones de la Administración y que constituyen hoy día uno de los mecanismos de control más eficaces frente a diseños normativos desfiguradores de la Función Pública (por ejemplo, en materia de libre designación, de regulación de procedimientos de ingreso o de aprobación de relaciones de puestos de trabajo) o frente a decisiones que la Administración pretende amparar en su libérrima potestad de autoorganización.

Sea como fuere, los sindicatos han terminado por asumir un protagonismo extraordinario en la Función Pública, con instrumentos tan formidables como la huelga y la negociación colectiva, la cual parece querer asumir una función «normativa» propia y peculiar, por no hablar de prerrogativas sindicales singulares, ética y económicamente cuestionables, como los créditos horarios en la Función Pública (los célebres «liberados sindicales»), que vía negociación colectiva se utilizan como moneda de cambio para alcanzar la paz social, junto a la gestión de grandes presupuestos destinados a la formación.

9. NUEVAS TÉCNICAS DE GESTIÓN

La nueva cara de la recurrente reforma y modernización de la Función Pública es la implantación de técnicas científicas de gestión de recursos humanos que legitimarían aquella sobre bases de eficacia y eficiencia. A estas técnicas se les atribuye un poder taumatúrgico para solucionar los problemas de selección de funcionarios, de definición material de puestos de trabajos y, por supuesto, de carrera administrativa.



Efectivamente, en ningún ámbito como la carrera —con su «subproducto» de la evaluación del desempeño— ha creado el Estatuto Básico del Empleado Público y 1838) unas ineludibles necesidades de gestión. De entre las numerosas críticas vertidas sobre la Función Pública, ciertamente el déficit de gestión era una de sus carencias. No obstante, lo cual, resulta imprescindible no sublimar tal perspectiva en detrimento de la regulación jurídica. Asistimos a la imparable irrupción de novedosas técnicas de gestión que pretenden erigirse en la panacea de todos los males de la Función Pública tradicional. Si en la década de los ochenta la solución se identificaba con el definitivo reconocimiento del contrato laboral en las Administraciones Públicas, los albores del siglo XXI asisten al asalto de soluciones organizativas o funcionales originadas en la psicología de las organizaciones, en la ciencia de la Administración, en la gestión de recursos humanos o directamente en la empresa privada. Su trasplante y adaptación a las Administraciones Públicas evidentemente es problemático, pero en modo alguno puede soslayar la legalidad a la que se deben aquellas. En efecto, la gestión pública no puede prescindir del Derecho ni la Administración (o sus «gestores») pueden camuflar normas jurídicas en un paniaguado «soft-law» de manuales de gestión o enmascarar actos administrativos en pretendidos inocuos actos de gestión, prescindiendo para ello de las garantías que supone el procedimiento administrativo previo o de las más básicas exigencias de motivación de los actos administrativos (disimulada no pocas veces en complejas e ininteligibles fórmulas matemáticas).

Los términos de gestión han de ser transformados en conceptos jurídicos con contenido propio, pues lo contrario sumiría al empleado en la inseguridad jurídica, al poder el gestor interpretar arbitrariamente neologismos o barbarismos ajenos al Derecho de la Función Pública extraídos de normas foráneas, cuando no de doctrinas o estudios tan respetables como discutibles. Es pues, imprescindible, juridificar la gestión que origina el EBEP en ámbitos como la carrera, la evaluación del desempeño, la planificación de recursos humanos o la ordenación de funciones y puestos de trabajo. La gestión puede aportar contenidos, métodos, modelos alternativos o parámetros críticos a las instituciones administrativas, pero estas son creadas por el Derecho, que las regula y las encauza en su devenir administrativo.

El peligro de que estas técnicas de gestión enmascaren arbitrariedades, encauzando veladamente decisiones políticas o nepóticas, es muy grande. No se trata de prescindir de dichas técnicas, pues la profesionalización de la gestión es absolutamente necesaria, sino de dotarla de las necesarias garantías. Así, en el caso de la evaluación del desempeño, que es la que más expectativas y desconfianzas ha suscitado, su mera previsión es ineludible para garantizar el buen trabajo de los funcionarios. Lo que sorprende, en realidad, es que no existiera un medio general de controlar el rendimiento de los funcionarios. Históricamente el control del rendimiento y trabajo de los funcionarios era una expresión de la potestad jerárquica del superior del funcionario, que en ocasiones incluso se plas-



maba en informes o anotaciones que se reflejaban en la hoja de servicio. Tales valoraciones eran tenidas en cuenta a efectos de promoción, a través los célebres turnos (o tercios) de libre elección, que se introdujeron no tanto para corregir la injusticia de la aplicación matemática del criterio de antigüedad como para premiar el excelente desempeño de algunos funcionarios. En última instancia, el sistema controlaba el desempeño de los funcionarios por dos vías: la disciplinaria, que se aplicaba con efectividad al amparo de la potestad jerárquica, y las libres elecciones para las promociones, basadas en los informes periódicos de los superiores. La degeneración práctica del sistema llevó, por un lado, al debilitamiento de la jerarquía y, por otro, a que los funcionarios se sacudieran ese control valorativo de su trabajo. Ahora tocaría reintroducir ese control, pero con bases diferentes a la jerárquica, centradas más en la especialidad de órganos de evaluación y en procedimientos intensamente regulados. Tarea delicada, pues tan pernicioso es que no exista una evaluación o control del desempeño de los empleados públicos, como que esa evaluación o control estén mal configurados.

El objetivo es lograr un equilibrio entre la profesionalización de la gestión de recursos humanos y la juridificación de la misma. Se evitarían así desviaciones de procedimiento que camuflen como gestión lo que serían auténticas sanciones disciplinarias, que se califiquen actuaciones como meros «actos de gestión», privándoles del carácter de «jurídicos» para evitar garantías (como la motivación) o procedimientos (como la impugnación de los mismos), o que se introduzcan términos técnicos de marcado carácter subjetivo para valorar los méritos de los funcionarios a efectos de selecciones, provisiones o evaluaciones.

Estas técnicas de gestión de recursos humanos presentan algunos problemas desde el punto de vista jurídico, que es necesario abordar. Así, es preciso destacar el *desdibujamiento de la norma*, que se desnuda de juridicidad en su naturaleza y de procedimiento en su aprobación. Y es que mucho se podría decir sobre esta difuminación de la norma jurídica en el ámbito de la Función Pública, sobre la fuerza jurídica de dibujos, diagramas o tablas de datos, sobre la redacción normativa en formato jeroglífico o sobre la utilización de términos originales irreconducibles no ya al Diccionario de la Lengua Española sino al lenguaje del sentido común; fenómenos todos que dejan en manos de su autor la posibilidad de dotar de contenido a esas «normas», interpretándolas creativamente en cada momento. Formalmente se revelan como «documentos», «libros blancos», «manuales», «guías», etc., que quedan al arbitrio manipulable del gestor que los redacta y aplica, privando al funcionario de seguridad y de garantías mínimas. Materialmente, además, esos textos se formulan técnicamente mediante el uso y abuso de barbarismos, neologismos o incluso fórmulas matemáticas que dejan inerte al funcionario frente a ellos, en gran medida porque tal jerigonza les resulta completamente ininteligible. Obsérvese el peligro que se cierne sobre el funcionario. Si quien hace la ley, hace la trampa, así también quien crea el término lo dota de contenido; es dueño de un nuevo saber o ciencia que solo él puede interpretar y, por tanto, ningún otro le puede contradecir en la herme-



néutica de los arcanos técnicos que proporcionan la felicidad no ya al funcionario sino a la Administración Pública. Se ha fundado así una nueva religión gestocrática de la que los técnicos en gestión de recursos humanos son sus sacerdotes que median entre el dios de la «buena administración» y los empleados públicos.

Una de las técnicas más usadas en este contexto de valoración de los méritos y de las aptitudes de los funcionarios a efectos de selección o de provisión es la realización de **entrevistas y pruebas psicotécnicas**. De hecho, el art. 61.5 del Estatuto Básico del Empleado Público autoriza recurrir a ellas «para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos». No obstante, que sean técnicamente posibles no implica que sean legalmente viables, lo que explica la conflictividad que han suscitado. Y es que las pruebas psicológicas deben pasar por el tamiz de su legalidad formal y material, lo cual en ocasiones puede ser complejo por la técnica con que aquellas se diseñan y que, obviamente, escapa al saber jurídico. Los Tribunales han reconducido estas pruebas psicotécnicas a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección, pero no ha dudado en controlar su contenido para evaluar su legalidad, pues tales pruebas, para alcanzar su finalidad de hacerse una idea cabal de la personalidad del funcionario o del candidato, pueden fácilmente traspasar los límites de su libertad ideológica o de su intimidad personal.

Lo que en ningún caso se puede permitir es que la gestión, y la eficacia y eficiencia que la fundamentan, se erijan en fines en sí mismas, en detrimento de la legalidad, que tampoco puede serlo, pero en cualquier caso debe encauzar esa gestión. La eterna falacia de contraponer eficacia y eficiencia a la legalidad de la actuación de la Administración Pública no puede defenderse, pues ni una actuación ilegal, por muy eficaz que sea, puede admitirse ni regulaciones legales ineficientes e ineficaces pueden sostenerse. La legalidad, en suma, debe delimitar los ámbitos de las opciones de gestión que alcancen un funcionamiento más eficiente y eficaz de la Administración, principios estos que también deben regir su actuación.

En este sentido, se observa una clara pugna entre el principio de reserva de ley que rige la regulación estatutaria de los funcionarios públicos y las innovaciones en la gestión de recursos humanos a través de novedosas técnicas organizativas.

Por último, como estas técnicas y este lenguaje son completamente novedosos tanto para las propias Administraciones Públicas como para los políticos electos, nos encontramos con que el diseño de estos sistemas científicos de gestión de recursos humanos debe ser externalizado en consultoras especializadas o en especialistas consultores que se dedican a asesorar a las Administraciones, a las que venden soluciones imposibles de gestionar por ellas, para lo cual contratan nuevamente a esas consultoras de cara a esa gestión o a la formación del personal que deba aplicar los procedimientos y técnicas diseñados externamente. El negocio, en cualquier caso, está asegurado, pues no ha sido sino una manifestación más de ese Estado contratante producto de la descapitalización humana que ha



padecido la Administración al prescindir de especialistas en el seno de la Función Pública. La gestión de recursos humanos se erige en una función pública nueva que debe ser asumida por las propias Administraciones.

10. EUROPEIZACIÓN

La última de las características reseñables de la Función Pública española es la reciente europeización que está experimentando en virtud de la inopinada incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre ella. Decimos inopinada por cuanto la Unión Europea carece de título competencial carece de una competencia específica sobre la Función Pública de los Estados miembros. Como consecuencia de ello, Administración y Función Pública se vieron inicialmente excluidas —explícita o implícitamente— del ámbito de aplicación del Derecho europeo. Sin embargo, al profundizar en la realización del mercado interior en la década de los 80 del pasado siglo y al configurar —tras el Tratado de Ámsterdam— una Política Social europea, la evolución del proceso de integración ha terminado por afectar igualmente a la Función Pública.

Ahora bien, es necesario tener muy en cuenta que esta afectación se produce de forma indirecta —desde títulos competencias relativos a otras materias— y se cualifica además por su origen jurisprudencial, notas éstas que determinan su contenido y eficacia peculiares, así como el carácter evolutivo y específico de la incidencia del Derecho Europeo sobre la Función Pública.

En cualquier caso, la premisa básica de esta incidencia del Derecho europeo sobre la Función Pública es la construcción jurisprudencial de un concepto europeo de trabajador unívocamente formal —para ampliar el ámbito de aplicación de aquel a los empleados públicos con independencia de su naturaleza jurídica— y análogamente funcional —para dotarlo de un contenido y alcance singularizados según cada ámbito de actuación de la Unión—.

De esta manera, en el ámbito del *mercado interior*, el concepto trabajador presenta el contenido económico y el alcance subjetivo propios de la libre circulación de trabajadores. La principal incidencia al respecto ha sido la prohibición de discriminaciones por razón de la nacionalidad, que ha afectado decisivamente a la apertura de las Funciones Públicas nacionales a los nacionales de otros Estados miembros europeos, pero también se encamina a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo para dar eficacia a títulos o cualificaciones profesionales de cara al acceso a las Administraciones Públicas o para fomentar la libre circulación de empleados públicos reconociendo a éstos la experiencia profesional en Administraciones de otros Estados o los derechos de pensión causados en otros sistemas nacionales.

Pero el ámbito de acción que más trascendencia está teniendo en la Función Pública española es la Política Social europea, en la que al concepto trabajador



Situaciones administrativas

Resumen:

En el presente capítulo se estudian las diferentes situaciones en las que se puede encontrar un funcionario. Se distinguen, por un lado, las situaciones básicas comunes a todas las Funciones Públicas (servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, excedencia y suspensión) y, por otro, las que cada Ley de Función Pública establece para su Administración propia (excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, expectativa de destino, excedencia forzosa).

Palabras clave:

Situaciones administrativas. Servicio activo. Servicios especiales. Excedencias.

SUMARIO: I. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS: CONCEPTO Y FINALIDAD. II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO BÁSICO. III. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS BÁSICAS. 1. *Servicio activo*. 2. *Servicios especiales*. 2.1. Finalidad. 2.2. Supuestos. 2.3. Efectos. 2.3.1. Carrera y derechos económicos. 2.3.2. Derecho a la reserva del puesto de trabajo. 3. *Servicio en otras Administraciones Públicas*. 3.1. Fundamento y finalidad. 3.2. Funcionarios con destino en otra Administración pública por procesos de transferencia. 3.3. Funcionarios con destinos en otra Administración pública por procedimientos de provisión de puestos. 3.4. Finalización y reingreso a la Administración de origen. 4. *Excedencia*. 4.1. Excedencia voluntaria por interés particular. 4.2. Excedencia voluntaria por agrupación familiar. 4.3. Excedencia por cuidado de familiares. 4.4. Excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual. 4.5. Excedencia por razón de violencia terrorista. 5. *Suspensión de funciones*. 5.1. Suspensión de funciones provisional. 5.2. Suspensión de funciones firme. IV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE ADMINISTRACIONES. 1. *Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público*. 2. *Expectativa de destino*. 3. *Excedencia forzosa*. V. REINGRESO



AL SERVICIO ACTIVO. 1. *Reingreso desde situaciones sin derecho a reserva de puesto..* VI. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS.

I. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS: CONCEPTO Y FINALIDAD

La constitución y eficacia de la relación jurídica funcionarial determina la producción de unos efectos jurídicos que conforman la situación jurídica del funcionario, consistente en el conjunto de derechos, deberes y responsabilidades que la normativa estatutariamente establece. Desde el punto de vista de su eficacia y efectividad, esta situación jurídica, primariamente, impone al funcionario el deber de prestar sus servicios profesionales en el puesto de trabajo que se le haya asignado y le reconoce, correlativamente, el derecho a la percepción de las retribuciones correspondientes.

Sin embargo, según determinadas circunstancias, la Ley puede configurar situaciones jurídicas particulares con un contenido específico de derechos, deberes y responsabilidades. De esta manera, la relación jurídica funcionarial puede tener un contenido diferente según la situación jurídica en la que se encuentre en cada momento el funcionario, conformando una suerte de «mini-estatutos» particulares. A esas diferentes situaciones jurídicas se las denomina «situaciones administrativas».

De lo señalado se entiende que, en realidad, las situaciones administrativas son situaciones excepcionales en las que se puede encontrar la relación funcionarial, fuera de la de servicio activo, que se identifica con la plena eficacia y efectividad de los efectos de dicha relación. En virtud del citado carácter excepcional, la Ley debe establecer tanto los supuestos que dan lugar a las diferentes situaciones como sus efectos —esto es, los concretos derechos, deberes, responsabilidades y sujeción a las potestades de la Administración—. También de esa excepcionalidad se derivan consecuencias, como la subsidiariedad del servicio activo en cuanto que situación jurídica en la que se encontraría el funcionario de no poder ser reconducidas sus circunstancias a otra situación tipificada, la necesidad de justificar —siquiera implícitamente— las razones, bienes o valores que amparan la creación de situaciones diferentes a la ordinaria de servicio activo o, por última, la exigencia de llevar a cabo interpretaciones estrictas de los supuestos de hecho que configuran cada situación, imponiendo asimismo cautela en su interpretación analógica y vedando las interpretaciones extensivas.

Las situaciones administrativas responden, como decimos, a circunstancias heterogéneas que la normativa considera para evitar que se extinga la relación funcionarial. Así, que un funcionario sea elegido parlamentario nacional o autonómico, o nombrado miembro de un Gobierno o de una institución pública; que obtenga un puesto en otra Administración; que necesite cuidar a un hijo o a un



familiar; que sea suspendido por la instrucción de un procedimiento sancionador o un proceso penal; etc. Son circunstancias que, evidentemente, impiden al funcionario prestar sus servicios y que, en puridad, abocarían a que se extinguiera la relación funcionarial. Sin embargo, la Función Pública quiere evitar esa abrupta consecuencia, pues le interesa mantener la relación y no perder definitivamente a un funcionario, aunque mientras duren las circunstancias en cuestión no pueda trabajar para la Administración a la que pertenece. Es la Ley la que tiene que valorar y ponderar las circunstancias que justifican que el funcionario no preste los servicios que debiera sin que se extinga la relación jurídica con él. Así, facilitar que los puestos políticos, públicos e institucionales sean nutridos con funcionarios puede resultar de interés para enriquecer y ennoblecer esos cargos con personal que, al menos, ha acreditado su capacitación y profesionalidad en pruebas objetivas y exigentes, amén de la experiencia obtenida en el desempeño de puestos funcionariales. También que los funcionarios no tengan que dejar de serlo para cuidar a hijos pequeños o a familiares dependientes, o para protegerse efectivamente de situaciones en las que padecen violencia de género o terrorista.

Las circunstancias que son amparadas por el Legislador para conformar una posición jurídica singularizada del funcionario pueden tener su origen, bien en la propia voluntad de éste —servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, excedencia voluntaria, excedencia para el cuidado de familiares, etc.—, constituyendo, así, auténticos derechos del funcionario, bien en la ajena voluntad de Administración, articulando, entonces, facultades de su potestad de autoorganización (v.gr. reorganizaciones administrativas, reducción de efectivos).

En el caso de las situaciones administrativas producidas por la voluntad del funcionario, la Ley debe amparar y contemplar tales decisiones del funcionario para evitar que se consideren una renuncia tácita. Así, si un funcionario acepta un nombramiento en un puesto institucional (Gobierno nacional o autonómico) o en otra Administración a resultas de un procedimiento de provisión o, simplemente, deja de prestar los servicios debidos para servir a sus intereses particulares.

En el caso de las situaciones administrativas derivadas del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración, las decisiones de ésta afectan a los derechos y deberes de los funcionarios con la unilateralidad e imperatividad que caracteriza a los actos administrativos. De ahí la necesaria cobertura legislativa de las facultades organizativas —procedimiento y presupuestos de ejercicio (redistribución de personal, procedimiento disciplinario o penal, etc.)— y de sus efectos que, en sentido estricto, son los que conforman las consecuentes situaciones jurídicas concretas. Así, una reasignación de efectivos puede abocar a la situación administrativa de expectativa de destino, de verse privado el funcionario de puesto en el que desempeñar sus funciones.



En última instancia, el juicio del Legislador para amparar circunstancias generadoras de situaciones administrativas refleja no sólo la posición institucional de la Función Pública respecto al nivel político y a la sociedad o el mercado, sino también el equilibrio entre los derechos de los funcionarios y la potestad de autoorganización y de gestión de la Administración.

Además de las circunstancias que permiten al funcionario reconocerle una situación jurídica diferente a la de servicio activo, son los efectos de cada situación administrativa su elemento fundamental. El más característico, sin duda alguna, es la suspensión del deber de prestar los servicios propios del puesto que ocupa, en el bien entendido que no toda suspensión de tal deber implica que el funcionario se encuentre en una situación administrativa diferente a la de servicio activo (piénsese en el disfrute de derecho como vacaciones, licencias o permisos, incluyendo situaciones como la incapacidad temporal).

Junto a la exención del deber de prestar servicios, cada situación administrativa precisa los concretos derechos y deberes que continúan siendo eficaces en la relación funcional (derecho al cargo o puesto que ocupa, derechos retributivos, etc.), además de otros específicos que se pueden imponer en el seno de la propia situación (por ejemplo, la obligación de solicitar el reingreso al servicio activo).

Todo lo señalado revela la importancia de las situaciones administrativas en cuanto que institución del régimen jurídico funcional, cumpliendo una finalidad específica principal —el mantenimiento de la relación funcional— e insertándose en aquel régimen al afectar, decisivamente, a los derechos y deberes del funcionario (retribuciones, carrera, etc.) y a las potestades de la Administración sobre su personal.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO BÁSICO

Partiendo de esta premisa conceptual de las situaciones administrativas, se entiende que su regulación esté incluida en la **reserva de ley** del estatuto funcional (art. 103.3 CE), pues no en vano las distintas situaciones concretan el estatuto jurídico de derechos, deberes y responsabilidades del funcionario. Muy particularmente debe la Ley delimitar el derecho al puesto desde el que se pasa a otra situación administrativa, los derechos de carrera y de carácter retributivo, los titulares del derecho —funcionarios de carrera, funcionarios interinos, funcionarias, etc.—, los supuestos de hecho que dan lugar a cada situación, extinción por plazos temporales y obligaciones de reingreso y consecuencias de su incumplimiento.

El Estatuto Básico sólo llama al reglamento para articular el reingreso al servicio activo (plazos, procedimiento, condiciones: 91 TREBEP), lo que no obsta que la Administración recurra a él para, por ejemplo, «hacer más explícitos



los límites que configuran el supuesto de hecho» de cada situación o sus titulares (STS 6 mayo 2010). Pero lo que en ningún caso le está permitido al reglamento es establecer diferentes circunstancias para pasar a una situación administrativa y, menos aún, crea una nueva, limitación que, en ocasiones, pretende ser eludida por la Administración —en particular las que carecen de potestad legislativa, como Municipios o Universidades— a través de situaciones jurídicas que se ampararían en figuras como licencias o permisos.

Junto a esa reserva de ley, el otro aspecto constitucional que es necesario analizar es la distribución competencial de su regulación. Y, más específicamente, la posibilidad para el Estado de establecer una regulación básica de las situaciones administrativas, no tanto por considerarlas en abstracto incluidas en tal calificación —(STC 61, 1987)— como por la comprensión de lo que, en esta cuestión, debe ser común a todas las Funciones Públicas.

Aunque en su momento la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, especificó en su regulación aquellas situaciones que consideraba el Estado como básicas, permitiendo un cierto margen de actuación a las Comunidades Autónomas para establecer por Ley nuevas situaciones, lo cierto es que el mimetismo de aquellas al regular —o, mejor dicho, al no regular siquiera, como fue el caso de Andalucía— esta materia, hacían que incluso entrase en juego, con virtualidad supletoria, el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. A resultas de todo ello, el panorama normativo de las situaciones administrativas en España ofrecía una paradójica homogeneidad.

Contra esta homogeneidad va a reaccionar el Estatuto Básico del Empleado Público, que sólo intencionadamente la va a mantener en relación con aquellas situaciones administrativas que constituyen derechos otorgados a los funcionarios por el Legislador. Para ello, el Estatuto Básico del Empleado Público distinguirá, en esta materia de situaciones —al igual que en todo su articulado—, el estatuto «subjetivo» de derechos funcionariales —situaciones en cuanto que derechos— y el estatuto «objetivo» de potestades de organización —situaciones en cuanto técnicas de organización o de gestión—, procediendo a una regulación intensa de las primeras y a una mera mención o habilitación de las segundas.

Sea como fuere, con carácter básico, se reconocen las siguientes situaciones: servicio activo; servicios especiales; servicio en otras Administraciones Públicas; excedencia (en cuatro modalidades: voluntaria por interés particular; voluntaria por agrupación familiar; por cuidado de familiares; por razón de violencia de género; por razón de violencia terrorista); y suspensión de funciones. Pese a su previsión, la intensidad de regulación es muy diferente de una a otra, según los principios y criterios arriba indicados.



Pero el elenco no es ni mucho menos cerrado, pues precisamente se ha abierto en todo aquello que permita a las Administraciones Públicas dotarse de técnicas de organización y de gestión de recursos humanos, también a través de la institución de las situaciones administrativas. El Estatuto Básico es nítido cuando en su artículo 85.2 EBEP, señala:

«Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.
- b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera.

Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo».

Obsérvese que las circunstancias que permiten crear nuevas situaciones administrativas ni siquiera son tasadas, pudiendo por Ley ampararse en otras diferentes para alumbrar situaciones novedosas. Los únicos límites vendrían dados por no poder afectar a la regulación básica de las situaciones administrativas del EBEP, por la imposición de obligaciones a otras Administraciones Públicas y por no poder afectar a la extinción de la relación funcional.

En cualquier caso, este marco legislativo básico de las situaciones administrativas permite numerosas opciones por las que se puede decantar el Legislador autonómico. De entrada y con carácter general, por la diferente concepción que se tenga de la regulación básica, ya se entienda como normativa uniforme, ya se comprenda como mínimo mejorable. En lo que respecta a las situaciones administrativas básicas, ya hemos señalado que la función de la legislación de Función Pública de cada Administración puede ser la de complementar, desarrollar o adaptar la legislación básica. Y en relación con las nuevas situaciones que pueda crear la Ley de desarrollo, hay que señalar que el sistema de situaciones administrativas básicas no en sí mismo autosuficiente, pues faltan circunstancias no contempladas en el Estatuto Básico (v.gr. incompatibilidad, privación indefinida de puesto por potestades de autoorganización), por lo que éste no sólo habilita, sino que también difiere al Legislador de desarrollo completar el sistema de situaciones administrativas, de ahí que se limite a proponer cir-



cunstancias que justificarían la creación de nuevas situaciones, pero no limitándolas.

III. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS BÁSICAS

1. SERVICIO ACTIVO

Obviamente, la situación jurídica normal de los funcionarios de carrera es aquella en la que, prestando sus servicios profesionales, «gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios y quedan sujetos a los deberes y responsabilidades derivados de la misma» (86.2 TREBEP). Se la denomina situación de **servicio activo** y se identifica con la plena eficacia de la relación funcionarial. El resto de situaciones modulan el estatuto de derechos, deberes y responsabilidades en atención a las circunstancias o supuestos de hecho que determinan la declaración del funcionario en cada situación administrativa.

Como decimos, lo normal de un funcionario es que se encuentre prestando de manera efectiva sus servicios profesionales para los que fue nombrado por la Administración. Esto se encuentra en la propia definición de funcionario: *«Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente»* (art. 9.1 TREBEP). Tan inherente es ese desempeño de servicios profesionales para ser funcionario que sorprenden las dificultades de conceptualización de esta realidad desde la perspectiva de las situaciones administrativas, quizás porque en última instancia el servicio activo no es tanto una situación administrativa como la consecuencia misma de la existencia de la relación funcionarial. Si un funcionario no desempeña los servicios profesionales a los que está obligado en virtud de la relación jurídica que le une con la Administración empleadora, la dinámica habitual llevaría a la extinción de esa relación jurídica. Sin embargo, entre el servicio activo y la extinción de la condición de funcionario nos encontramos con las situaciones administrativas, que garantizan el mantenimiento de la relación funcionarial porque la Ley ampara determinadas causas que excepcionan el concreto y regular desempeño de sus servicios profesionales, sin extinguir la relación jurídica que vincula al funcionario con la Administración.

El concepto de servicio activo viene marcado, en el Derecho positivo, por la normalidad de la situación, pero también por su carácter residual, en última instancia derivado de aquella. La normalidad de la situación de servicio activo queda plasmada en su definición: *«se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u Organismo Público o entidad en el que se encuentren destinados»* (art. 86.1 TREBEP).



El carácter residual del servicio activo, por su parte, viene recogido en el inciso final del mismo precepto: *«y no les corresponda quedar en otra situación»*, lo que puede agudizar la ficción jurídica subyacente a las situaciones administrativas en la medida en que el funcionario puede no estar desempeñando siquiera servicio profesional alguno para la Administración con la que mantiene la relación jurídica. En cualquier caso, este carácter residual muestra que las situaciones administrativas tipificadas constituyen excepciones normativas al servicio activo que, de no mediar, se erige en la situación regular del funcionario.

Por todo ello, en última instancia, resulta estéril intentar explicar el régimen jurídico del servicio activo, pues la eficacia del mismo se confunde con los derechos y deberes que dotan de contenido a la relación funcional, mientras que su extinción se identifica con los supuestos tasados de pérdida de la condición de funcionario. Así, el TREBEP señala que *«los funcionarios de carrera en situación de servicio activo gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios y quedan sujetos a los deberes y responsabilidades derivados de la misma»* (art. 86.2 TREBEP). Desde esta perspectiva se entiende que solo la situación de servicio activo sea la que permita el pleno disfrute de los derechos, permisos y licencias previstos para los funcionarios por su régimen jurídico. De no encontrarse en tal situación, no se podrán disfrutar aquellos (STSJ Madrid 23 abril 1999), siendo el primero y principal la atribución de puesto de trabajo por ser inherente al servicio activo del funcionario (STSJ Andalucía 24 marzo 2014).

Si lo normal del funcionario es que se encuentre en servicio activo y lo excepcional en una situación administrativa expresamente tipificada por la normativa, sorprende la necesidad de hacer un elenco explícito de circunstancias que directamente se califiquen como servicio activo. La complejidad de la dinámica funcional, no obstante, hace necesaria tal operación, para garantizar los derechos de los funcionarios y dotar de mayor seguridad jurídica a la gestión del empleo público.

Precisamente una de las vicisitudes más habituales que le acaecen al funcionario —la incapacidad temporal— revelan la virtualidad de la situación de servicio activo, por cuanto tal circunstancias de baja temporal —con la consiguiente prestación económica que conlleva en cuanto que contingencia protegida por el sistema de seguridad social— sólo puede producirse si el funcionario está en activo, eximiéndole del desempeño de sus funciones. Por ello, si el funcionario se encuentra en otra situación —por ejemplo, suspensión de funciones—, no puede reconocérsele esa incapacidad temporal (STS 2 noviembre 2015).

Ya el propio TREBEP, indirectamente y al socaire de la regulación y delimitación de otras situaciones administrativas, explicita circunstancias que son consideradas servicio activo del funcionario, pese a no estar prestando sus servicios profesionales a la Administración empleadora en el puesto de trabajo que



le correspondería ordinariamente. Así, el funcionario que accede a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales o miembro de las Asambleas Legislativas autonómicas y no perciba retribuciones periódicas por realizar tal función permanecerá en situación de servicio activo [art. 87.1. e) TREBEP]. Igualmente, el funcionario designado personal eventual puede optar por continuar en situación de servicio activo [art. 87.1 i) TREBEP].

De la normativa estatal y autonómica se deduce que los elencos de supuestos que se califican expresamente como servicio activo responden a la necesidad de incluir en esta situación, fundamentalmente, casos en los que el funcionario no está prestando sus servicios en un puesto asignado con carácter definitivo de forma ordinaria y reglamentaria (por ejemplo, comisiones de servicio; puestos de gabinete, si el funcionario opta por permanecer en servicio activo; cuando accedan a la condición de miembros de las Corporaciones Locales, salvo que desempeñen cargo retribuido y de dedicación exclusiva en las mismas) o en los que, temporal y transitoriamente, se produce una falta de vinculación a un puesto de trabajo (así, cuando cesen en un puesto de trabajo por haber obtenido otro mediante procedimientos de provisión de puestos de trabajo, durante el plazo posesorio; cuando se encuentren en las dos primeras fases de reasignación de efectivos).

Es importante distinguir el concepto de «servicio activo» y el de «servicio efectivo», puesto que, a pesar de que ciertas situaciones administrativas pretenden equiparar ficticiamente uno y otro como máximo nivel de garantía para los funcionarios que se encuentran en ellas a efectos de antigüedad o de carrera, ello no permite considerarlos equivalentes en cuanto prestación efectiva de servicios durante el tiempo que se ha permanecido en una situación diferente a la de servicio activo para valorarlo como experiencia profesional real en procesos selectivos o de provisión de puestos de trabajo.

2. SERVICIOS ESPECIALES

2.1. Finalidad

Las circunstancias que permiten declarar al funcionario en situación de servicios especiales son numerosas y variadas, pero se caracterizan por haber sido elegidos o nombrados temporalmente para desempeñar otras funciones públicas en cargos o puestos de carácter político, institucional o administrativo (87 TREBEP).

Debido al carácter de esos cargos o puestos, esta situación administrativa refleja la posición institucional de la Función Pública en el sistema político y administrativo, al facilitar la permeabilidad entre el estrato profesional funcional y el político y dar cuenta de la separación entre Administración y Política. Además, su regulación es sumamente generosa en lo que respecta tanto a los supuestos que dan lugar a esta situación como a los efectos jurídicos favorables para quienes se encuentran en ella.



En todo caso, se trata de una situación que implica un claro privilegio para los beneficiarios, lo que exige una interpretación estricta —no extensiva ni análoga— de las circunstancias que permiten su reconocimiento (SSTS 21 julio 2023 y 27 noviembre 2023).

La crítica y explicación de PARADA a esta situación administrativa permite comprender su origen y fundamento: «La situación de servicios especiales tiene por finalidad facilitar a los funcionarios el desempeño de otras funciones públicas, fundamentalmente en un nivel político, sin perder por ello su condición funcional. Es una muestra palpable de que en el sistema español de empleo público no existe la menor preocupación por separar la burocracia pública del espacio de gestión política, de acuerdo con el principio de neutralidad política del funcionario que, como vimos en el capítulo I, está sentado en democracias más avanzadas, como la británica, cuyo *civil service* no permite que los funcionarios pasen de la Administración a la política y ocupen los cargos parlamentarios o ministeriales sin perder la condición funcional. La filosofía que subyace a este rigor radica en la creencia de que el funcionario que sirve en la política, y consiguientemente, a un partido político se hace ya sospechoso de parcialidad en el ejercicio de su función. Por el contrario, en el Derecho español se admite con absoluta normalidad y se fomenta con toda clase de facilidades el trasiego de los funcionarios a los cargos políticos, electos o gubernativos, y el retorno desde estos a la posición funcional. La situación de servicios especiales se diseñó con esa finalidad inicialmente en la legislación franquista, donde encajaba en la lógica autoritaria del sistema político, y cuando todo parecía suponer que desaparecería o disminuiría con la democracia se produjo el efecto contrario: la situación de servicios especiales se ha ampliado a nuevos supuestos cuya característica común es la de servir en instituciones públicas, sean nacionales o internacionales».

2.2. Supuestos

Los supuestos básicos de pase a la situación administrativa de servicios especiales se recogen en el artículo 87 del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante una extensa enumeración legal que responde, en lo esencial, a la idea de que el funcionario pasa temporalmente a desempeñar funciones públicas o institucionales ajenas al puesto ordinario, pero de singular relevancia pública. Entre tales supuestos destacan, en primer lugar, el acceso a cargos políticos o institucionales de especial responsabilidad, como la condición de miembro del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno autonómicos, altos cargos de las distintas Administraciones públicas, miembros de instituciones de la Unión Europea, de organizaciones internacionales o titulares de órganos constitucionales y estatutarios.

En segundo término, la ley incluye el desempeño de determinadas funciones representativas o de carácter electivo, como la condición de diputado o senador, miembro de las asambleas legislativas autonómicas cuando se perciban retribuciones periódicas, así como el ejercicio de cargos electivos retribuidos y con dedicación exclusiva en entidades locales o en las Ciudades de Ceuta y Melilla.



También se comprenden determinados puestos de confianza política o asesoramiento institucional, como el personal eventual, los asesores de grupos parlamentarios o la integración en órganos como el Consejo General del Poder Judicial.

Finalmente, el precepto contempla otros supuestos vinculados al servicio público en sentido amplio, tales como las misiones temporales en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras, el desempeño de puestos asimilados a altos cargos en organismos públicos, la adscripción al Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas, la prestación de servicios como personal al servicio de organizaciones internacionales —concepto interpretado ampliamente por la jurisprudencia— y la activación como reservista voluntario en las Fuerzas Armadas.

La heterogeneidad de la enumeración pone de relieve que la situación de servicios especiales opera como técnica de garantía destinada a preservar el vínculo funcional cuando el empleado público pasa a desempeñar temporalmente cometidos públicos de especial relevancia institucional.

Sin embargo, estos supuestos establecidos en la legislación básica son precisamente eso, básicos. Por tanto, las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del TREBEP disponen de un margen amplio para introducir nuevos supuestos que den lugar a la declaración de servicios especiales (art. 87.4 TREBEP). Normalmente se trata de adaptaciones de las situaciones básicas previstas a la organización político-administrativa de la respectiva Comunidad Autónoma, pero también nos encontramos con una ampliación generosa del ámbito de aplicación.

Hay que tener en cuenta, en todo caso, que, desde una perspectiva subjetiva, la situación de servicios especiales se regirá por la Ley de Función Pública correspondiente a la Administración de pertenencia del funcionario, y no por la normativa aplicable a la Administración o entidad en la que se encuentre el puesto cuyo desempeño haya motivado el pase a dicha situación. Sin embargo, la heterogeneidad o diversidad organizativa puede dar lugar a ciertas aplicaciones analógicas, como en el caso de instituciones autonómicas de control semejantes al Tribunal de Cuentas (SSTSJ Madrid 10 junio 2004 o de Cataluña de 26 septiembre 2013).

2.3. Efectos

Los derechos que se reconocen a los funcionarios en situación de servicios especiales hacen referencia a su carrera administrativa, a sus derechos económicos y al puesto de trabajo.



El presente Manual ofrece una exposición completa, sistematizada y actualizada del Derecho de la Función Pública. A partir de la normativa básica del Estado, se estudian los diferentes elementos del régimen de los funcionarios públicos (clases de personal, selección, carrera, situaciones administrativas, derechos, deberes y responsabilidad), analizando, igualmente, la regulación específica de las Administraciones Públicas (Estado y Comunidades Autónomas, en particular) y recurriendo, profusamente, a la jurisprudencia que ha interpretado el complejo marco normativo de la Función Pública. El libro constituye, así, un referente adecuado para los empleados públicos, para personas que aspiran a ingresar en la Administración y para los alumnos de Derecho y, en particular, del Grado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ISBN: 978-84-1085-795-7



9 788410 857957



ER-0280/005



GA-2005/0100

III ARANZADI LA LEY