

TEMA 13

EL PERSONAL FUNCIONARIO AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONCEPTO Y CLASES. RÉGIMEN JURÍDICO. EL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL. PROGRAMACIÓN DE EFECTIVOS Y OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO. SELECCIÓN. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS.

1. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.2. RÉGIMEN JURÍDICO

- 1.2.1. Reserva de Ley en materia de función pública
- 1.2.2. Régimen estatutario

1.3. CLASES DE PERSONAL

- 1.3.1. Funcionarios de carrera
- 1.3.2. Personal laboral
- 1.3.3. Personal eventual
- 1.3.4. Personal directivo
- 1.3.5. Personal interino

2. RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. LEGISLACIÓN BÁSICA POSTCONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO

2.2. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL EBEP

2.3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.4. NORMATIVA DE DESARROLLO

3. EL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL

3.1. LOS REGISTROS DE PERSONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

3.2. EL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- 3.2.1. Regulación jurídica
- 3.2.2. Ámbito registral
- 3.2.3. Los asientos registrales
- 3.2.4. Inscripciones registrales
- 3.2.5. Anotaciones registrales ordinarias
- 3.2.6. Anotaciones provisionales
- 3.2.7. Anotaciones marginales
- 3.2.8. Cancelación, sustitución y modificación de asientos
- 3.2.9. Anotaciones relativas a la ocupación de puestos o plazas
- 3.2.10. Expedientes personales, certificaciones y derecho de acceso
- 3.2.11. Obtención y disposición de información sobre recursos humanos del sector público estatal

4. PROGRAMACIÓN DE EFECTIVOS Y OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

4.1. PROGRAMACIÓN DE EFECTIVOS

4.2. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

4.2.1. Concepto y regulación estatutaria

4.2.2. Aprobación

4.2.3. Contenido

5. LA SELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

5.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

5.1.1. Principio de igualdad

5.1.2. Principios de mérito y capacidad

5.1.3. Otros principios rectores

5.2. REQUISITOS DE ACCESO

5.2.1. La nacionalidad española

5.2.2. La edad

5.2.3. La titulación

5.2.4. La capacidad funcional para el desempeño de las tareas

5.2.5. No haber sido separado del servicio mediante expediente disciplinario ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas

5.2.6. El conocimiento de lenguas oficiales

5.2.7. Otros requisitos

5.2.8. Validez de todo proceso selectivo

5.3. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

5.4. SISTEMAS SELECTIVOS

5.4.1. Consideraciones generales

5.4.2. Sistemas de selección

5.4.3. Número de aspirantes que pueden superar las pruebas

5.4.4. Sistema selectivo del personal laboral

5.5. PRUEBAS SELECTIVAS

6. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

6.2. EL CONCURSO DE PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA

6.2.1. Concepto y regulación jurídica

6.2.2. Convocatoria: aprobación y contenido

6.2.3. Requisitos y presentación de solicitudes

6.2.4. Valoración de los méritos

6.2.5. Concurso específico

6.2.6. Resolución y toma de posesión

6.2.7. Destino obtenido por concurso

6.3. LA LIBRE DESIGNACIÓN CON CONVOCATORIA PÚBLICA DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA

6.3.1. Concepto y regulación jurídica

6.3.2. Procedimiento de nombramiento

6.3.3. Cese

6.4. OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

- 6.4.1. Movilidad temporal por comisión de servicios
- 6.4.2. Adscripción provisional de puestos de trabajo
- 6.4.3. Movilidad forzosa
- 6.4.4. Movilidad por razones de salud
- 6.4.5. Movilidad por razón de violencia de género
- 6.4.6. Movilidad de víctimas de terrorismo
- 6.4.7. Movilidad interadministrativa
- 6.4.8. Permuta

6.5. LA REMOCIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

7. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS: SUPUESTOS Y EFECTOS DE CADA UNA DE ELLAS

7.1. INTRODUCCIÓN

7.2. SERVICIO ACTIVO

- 7.2.1. Características
- 7.2.2. Supuestos

7.3. SERVICIOS ESPECIALES

- 7.3.1. Características
- 7.3.2. Supuestos
- 7.3.3. Efectos

7.4. SERVICIO EN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 7.4.1. Supuestos
- 7.4.2. Efectos

7.5. EXCEDENCIA

- 7.5.1. Características
- 7.5.2. Excedencia voluntaria por interés particular
- 7.5.3. Excedencia voluntaria por agrupación familiar
- 7.5.4. Excedencia por cuidado de familiares
- 7.5.5. Excedencia por razón de violencia de género
- 7.5.6. Excedencia por razón de violencia terrorista

7.6. SUSPENSIÓN DE FUNCIONES

- 7.6.1. La suspensión como sanción: sanción firme
- 7.6.2. La suspensión como medida cautelar: la suspensión provisional

7.7. REINGRESO AL SERVICIO ACTIVO

1. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Antecedentes históricos de la función pública

El actual modelo de función pública en España es fruto de su evolución histórica. Sus antecedentes próximos se encuentran en los orígenes del constitucionalismo. Los remotos los podemos encontrar en algunas instituciones muy anteriores. Así, por ejemplo, la exigencia del conocimiento del fuero y del derecho, la «*ciencia y experiencia*», se remonta a las Cortes de Toro y Valladolid. La Novísima Recopilación ya proclama la interdicción de la arbitrariedad. En 1721 se establece la permanencia (inamovilidad) en determinados puestos para evitar la arbitrariedad, etc.

La normativa de aplicación a los servidores de la Administración Regia del Antiguo Régimen, se contenía en la que regulaba cada uno de los organismos a que pertenecían. La creación de los cuerpos se hacía siempre atendiendo a la especificidad de cada servicio sin que respondiesen a un modelo organizativo determinado. A finales del siglo XVIII los monarcas empiezan a dictar disposiciones de carácter general, en las que ya pueden encontrarse esbozos de lo que podríamos llamar una teoría del empleo público. Pero no es hasta las primeras décadas del siglo XIX, cuando se aborda el problema de la función pública.

Ramón Parada distingue tres fases en este proceso de evolución. Una primera abarcaría desde el primer tercio del siglo XIX, hasta 1963, con la recepción del modelo francés de función pública. Un segundo período comprendería desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado hasta 1984. El tercer período arrancarían con la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984, y terminaría en la actualidad.

El primer período se inicia con la reforma de López Ballesteros (1827), llevada a cabo en el Ministerio de Hacienda, que afectó a la adecuación de sus cargos y al estatuto de sus funcionarios. Mayor importancia reviste la reforma de Bravo Murillo (Real Decreto de 18 de junio de 1852), con la creación de las categorías administrativas, como primera forma de organización, que se agrupaban de acuerdo con su naturaleza, lo que conducirá al concepto de cuerpo. El modelo se inspiraba en el de la jerarquía militar. El empleo de mayor rango era el de Jefe de Administración, al que estaban supeditados los Jefes de Sección, de Negociado y los Oficiales. Por último se encontraban los aspirantes, que no entraban en ninguna de las categorías anteriores. Estos funcionarios podían ser removidos libremente, como así ocurría, en atención al partido gobernante, dando lugar a la figura del cesante. Se daba una situación de clientelismo, y el partido o grupo gobernante accedía a la Administración con parte de su aparato personal.

En la segunda mitad del siglo XIX, mediante Leyes y Reglamentos especiales, algunos grupos cualificados van consiguiendo la inamovilidad en el cargo. Empieza a distinguirse entre funcionarios en general y aquellos sometidos a legislaciones especiales: los llamados cuerpos especiales.

Con el Estatuto Maura (Ley de Funcionarios de 1918), se consagra la inamovilidad para todos los funcionarios, como medio para garantizar su inde-

pendencia, y se estructuran los Cuerpos especiales. La estructura de la función pública en categorías hizo que se arbitrasen, en determinados Cuerpos, procedimientos de promoción de unas a otras, cumplidos determinados requisitos de antigüedad. Esto, sin embargo, no redundó en una mayor profesionalización sino en la fragmentación de los mismos. A ello hay que añadir que la reforma de 1918 mantuvo la competencia en materia de personal de cada Ministerio, lo que contribuyó a la aparición de Cuerpos especiales.

En el ámbito de la Administración Local destaca la Reforma de Calvo Sotelo, con la creación de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios.

Tras los fracasados intentos de reforma de la función pública de la Segunda República, a partir de 1950 se produce un aumento de la Administración, sobre todo a partir de los Cuerpos especiales, que provocó la necesidad de racionalizar y ordenar el aparato burocrático en la que se sustentaba. En este contexto se concreta la legislación de 1963-1964, que concluyó con la Ley de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado.

La reforma de 1964 unifica los cuerpos que se ocupaban de tareas de carácter general, estableciendo que se podrán crear nuevos cuerpos por Ley. Se crea un órgano de competencia general dependiente del Ministerio de la Presidencia. Suprime el sistema de categorías e implanta la clasificación de puestos de trabajo que exige la individualización de los puestos. Por último, aborda la reforma del sistema de retribuciones.

No obstante la ausencia de una carrera administrativa, la inflación orgánica para obtener una mayor remuneración al ocupar puestos de jefatura, el desmoronamiento de la clasificación de puestos, junto a el cambio de un sistema totalitario a otro democrático y la instauración del Estado de las Autonomías, hizo necesaria una reforma en profundidad del anterior sistema de la función pública, que se inició con la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública, y que ya se ha completado en la actualidad con el Estatuto Básico del Empleado Público, (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) y constituye, sin duda, un hito histórico en el complejo y azaroso proceso de evolución de la función pública en el Estado.

1.2. Régimen jurídico

1.2.1. Reserva de Ley en materia de función pública

El modelo de empleo público en España y su régimen jurídico es complejo y heterogéneo. Por una parte, hay una dualidad de regímenes jurídicos, de relaciones de servicio, que se concretan en el régimen estatutario y en el régimen de derecho laboral.

Esta dualidad de regímenes jurídicos procede de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 que permitió a la Administración vincularse a través de un contrato de trabajo sometido al derecho laboral sin otro requisito que el de disponer de la autorización reglamentaria correspondiente. Esta dualidad

de regímenes jurídicos es la que ha llevado a reformas normativas que han intentado solventar las dificultades que, en el orden normativo y en el de gestión, implicaban la existencia de dos regímenes jurídicos para los empleados públicos, como se explica más adelante.

Por otro lado, el modelo de empleo público de nuestro país es heterogéneo en cuanto a los colectivos que lo componen, y es que es preciso tener en cuenta que las Administraciones Públicas territoriales, en el contexto del Estado Social de Derecho, ejercen funciones relevantes a través de los servicios públicos considerados esenciales, con los recursos humanos correspondientes, con independencia de las funciones de regulación que se ejercitan tradicionalmente.

Por lo tanto la multiplicidad de Administraciones Públicas de base territorial y de un conglomerado de Organismos Públicos dependientes de las mismas ha conducido a una heterogeneidad de empleadores públicos y de empleados públicos.

Por otra parte, la Constitución ordena que sea la Ley la que regule el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, según la Constitución el mérito y la capacidad son principios determinantes y los criterios que han de regir el acceso a la Función Pública.

La conexión entre el artículo 103.3 de la Constitución que dispone que la ley debe regular el acceso a la función pública y el artículo 23.2 que añade con los requisitos que señalen las leyes, significa una reserva material a que las normas que regulen las condiciones de acceso tengan rango o carácter de ley, ya sea ésta del legislador estatal o del legislador autonómico, de acuerdo con la distribución de competencias en esta materia que luego se analizará.

1.2.2. Régimen estatutario

La reserva de ley no se limita exclusivamente a la regulación de las condiciones y procedimientos de acceso a la función pública puesto que el mismo artículo ordena a la ley regular, además, el estatuto de los funcionarios, las peculiaridades de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Los ámbitos materiales que se reservan necesariamente a la ley están, pues, señalados en el artículo 103.3 de la Constitución.

Además, la reserva de ley para regular las peculiaridades del ejercicio de derechos sindicales de los funcionarios se reitera en el art. 28.1 de la Constitución con el carácter de derecho fundamental al estar situado dentro del Título I Capítulo II Sección 2ª de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.

En resumen, los aspectos del estatuto de los funcionarios cuya regulación se reserva a la ley se refieren a las peculiaridades de su sindicación, las garantías de su imparcialidad y el sistema de incompatibilidades. Pero esos contenidos mínimos esenciales no agotan el contenido del estatuto.

El alcance del enunciado constitucional estatuto de los funcionarios ha sido precisado por el Tribunal Constitucional al declarar que “*se trata de una expresión (estatuto de los funcionarios) cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori*”. A continuación, enumera una serie de materias que deben incluirse en las normas que, con rango de ley, regulen el estatuto de los funcionarios precisando que “*en dicho estatuto ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas de funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas*” (STC 99/1987).

Así, de acuerdo con esta doctrina, los aspectos nucleares del régimen estatutario de los funcionarios públicos, reservados necesariamente a la regulación a la Ley son los siguientes:

- 1) Las normas sobre el acceso a la función pública como son los requisitos para el acceso y los procedimientos de selección en los que se garantizan los principios de igualdad, mérito, capacidad, y publicidad.
- 2) Las normas relativas a actuaciones posteriores al acceso a la Función Pública como son las condiciones de ascenso y promoción, las situaciones administrativas, y la forma de provisión de puestos de trabajo.
- 3) Las normas sobre las causas de pérdida de la condición de funcionario, así como los derechos (incluidos los retributivos), deberes, responsabilidades, y su régimen disciplinario.
- 4) La regulación específica de las garantías para la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones de los funcionarios públicos (sistema de incompatibilidades y régimen disciplinario); del derecho al cargo de los funcionarios públicos y a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

La reserva de ley en lo que se refiere al Estatuto de los funcionarios públicos comporta que quedan sujetos a un régimen de derechos y obligaciones definido en forma de una norma con rango de Ley. Sin embargo, esto no supone radicalmente la eliminación del reglamento del ámbito del Estatuto de la Función Pública, pero sí que el éste debe operar con carácter de reglamento ejecutivo, de desarrollo de la Ley, Es decir, el reglamento no sustituye a Ley en la determinación del ámbito del estatuto de los funcionarios sino que colabora con ella. En ese sentido, “*la colaboración reglamentaria es casi obligada en materia de función pública por cuanto no se puede prever en ley una casuística exhaustiva del contenido de actuaciones en materia de Función Pública*” (STC 99/1987).

En definitiva, las disposiciones reglamentarias, cuando así lo requiera la ley, deben completar una previa determinación legislativa, pero el reglamento no puede actuar sustituyendo o innovando la regulación de la ley y tampoco cabe que la ley realice remisiones incondicionadas o carentes de límites para el órgano titular de la potestad reglamentaria competente en cada caso.