EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: PANORAMA GENERAL Y REFLEXIONES CRÍTICAS

Elena Desdentado Daroca[1]

Resumen

Este artículo ofrece un estudio introductorio del empleo público en España. Comienza exponiendo brevemente su formación histórica: el nacimiento en el siglo XIX de una función pública española influida por el modelo de carrera francés y el posterior proceso de laboralización que se inicia en los años sesenta del siglo pasado y se intensifica en los ochenta. Este proceso de laboralización da lugar a un régimen dual en el empleo público español, en el que coexisten funcionarios y personal laboral, un régimen dual que tiene límites constitucionales. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional la contratación laboral por las Administraciones Públicas debe ser excepcional y únicamente admisible en los supuestos previstos expresamente por la ley. Tras examinar esta doctrina constitucional, el artículo pasa a analizar la consagración de este régimen dual en el Estatuto Básico del Empleado Público. El trabajo se centra en las relaciones laborales en las Administraciones Públicas, que se somete a un doble sistema de fuentes que se rige por la legislación laboral común, pero con ciertas especialidades que recoge el Estatuto Básico del Empleado Público. A continuación, se exponen las particularidades más relevantes de esta relación laboral de empleo público: los límites a la negociación colectiva, la reestructuración de plantillas, los límites presupuestarios de las retribuciones y el sistema de ingreso y contratación. El trabajo se cierra con una breve exposición de las últimas reformas en el marco de la crisis económica y, a modo de conclusión, ofrece un panorama general de la situación actual del empleo público en España con datos estadísticos.

Palabras clave: empleo público, sector público, administraciones públicas, empleado público, funcionario, personal laboral de las administraciones públicas

Abstract

This article offers an introductory study on Spain's public employment. It begins with a brief explanation of its historical evolution: the birth of a Spanish civil service in the XIXth century influenced by the French career model and the later appearance of a growing number of working contracts under labour law, which was initiated in the 1960s and intensified in the 1980s. This process gave way to a dual regime in Spanish public employment, where civil servants must coexist with labour personnel. This regime has certain constitutional limits: according to the doctrine of the Constitutional Court, labour contracting by the Public Administration must be exceptional and only allowed in cases specifically covered by the law. After going over this constitutional doctrine, the article takes a step further, analyzing the recognition of the dual regime in public employment carried out in the Basic Statute of Public Employees, particularly the current labour relations system in the Public Administration. This system is based on two legal sources: it is mainly regulated by the common labour legislation, but it has certain particularities which are dealt with in the Basic Statute of Public Employees. Following this brief study, the article presents the most relevant particularities of this labour relations system: the limits of collective bargaining, personnel restructuring procedures, the budget limits of wages and the contracting system. The paper closes with a brief explanation of the latest legal reforms in the context of the recession and concludes with a general view of the situation of public employment in Spain today, offering the latest statistical data.

Key words: public employment, public sector, public administration, public employee, civil servant, public employee subject to labour law

1. La formación del empleo público en España

1.1. La adopción del sistema de carrera francés y el corporativismo en la función pública

El nacimiento de una burocracia profesional surge a lo largo del siglo XIX, coincidiendo con la instauración de los regímenes constitucionales y la consolidación del Estado moderno. Esta burocracia se organizará en los distintos países de acuerdo con principios propios, aunque, tradicionalmente se suelen distinguir dos sistemas clásicos de organización del empleo público: el sistema de carrera o sistema cerrado y el sistema de empleo o sistema abierto. El sistema de carrera se desarrolla en la Francia napoleónica y se caracteriza por una Administración centralizada y jerarquizada. La Administración se organiza en cuerpos de funcionarios especializados que, a su vez, se dividen en categorías. El ingreso a la Administración se hace para un cuerpo determinado, mediante convocatorias públicas y procedimientos de selección objetivos fundados en el mérito y en la capacidad. Los funcionarios están sometidos a un estatuto especial, que garantiza su imparcialidad y su inamovilidad, fijando además sus derechos y responsabilidades. El sistema de empleo, que ha sido característico de los EEUU, basa, por el contrario, su organización en la relación de puestos de trabajo. El nombramiento del empleado se hace no para que ingrese en un cuerpo y desarrolle una carrera dentro de ese cuerpo específico, sino para que desempeñe un puesto de trabajo concreto que la Administración requiere. El régimen de contratación es, por tanto, similar al de la empresa privada. No existe, además, garantía de inamovilidad, pues una vez que el puesto deje de ser necesario se justifica el cese del empleado. Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes en su manifestación pura. El sistema de carrera garantiza la independencia de la Administración frente a los cambios políticos al evitar el *spoil system*[2], pero resulta excesivamente rígido y favorece el corporativismo. El sistema de empleo ofrece mayor flexibilidad, aunque precisamente esa mayor flexibilidad facilita que los cargos públicos puedan ser utilizados con fines espurios.

En la España del siglo XIX, y a pesar de la oposición liberal, terminó adoptándose el modelo de carrera propio del sistema francés. La asimilación, sin embargo, no se llevó a cabo de forma automática, ni tampoco fue una asimilación perfecta. La primera intervención legislativa en esta dirección

fueron los Reales Decretos de López Ballesteros de 7 de febrero de 1827 y 3 de abril de 1828, que regularon las condiciones de acceso, carrera y retribución de los empleados de la Real Hacienda. Años más tarde, se aprueba el Estatuto de Bravo Murillo, Real Decreto de 18 de junio de 1852, que ha sido considerado el primer Estatuto general de la función pública. Este Estatuto regulaba la carrera de los funcionarios administrativos, distinguiendo diversas categorías personales y fijando los sueldos de acuerdo con estas categorías. Junto a los funcionarios administrativos, de formación general, se van desarrollando cuerpos especiales con formación específica[3], que se regirán por sus propios reglamentos y sólo subsidiariamente por el Estatuto.

Aun cuando el Estatuto de Bravo Murillo supuso, sin duda, un avance en la racionalización de la burocracia española, no consiguió evitar el favoritismo político y el uso de los cargos públicos como botín. El principio de mérito y capacidad en el acceso al empleo público se había consagrado ya en la Constitución de 1837 y, a partir de ese momento, estuvo presente en todos los textos constitucionales. No obstante, este principio no fue acompañado de la garantía de inamovilidad en el cargo, lo que permitió el uso sistemático de las *cesantías* tras los cambios de gobierno. La inamovilidad se garantizó, finalmente, en el Estatuto de Maura, recogido en la Ley de Bases de 22 de julio de 1918. Este Estatuto, que estuvo en vigor hasta 1964, limitó el uso de las cesantías, consagró la oposición como proceso selectivo preferente para el acceso a la función pública, dejó intacto el sistema de categorías personales, fijó la antigüedad como criterio para el ascenso y consolidó la división del funcionariado en cuerpos generales y especiales. Estos últimos proliferaron, amparados en estatutos especiales, lo que produjo un intenso corporativismo dentro de cada cuerpo.

1.2. La laboralización del sector público en España

A partir de los años cincuenta del pasado siglo comienzan a surgir voces críticas con el corporativismo de los cuerpos especiales de funcionarios y con la excesiva rigidez del sistema de carrera. Se defiende la necesidad de una reforma de la función pública que, finalmente, se aborda en la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio

de 1963, cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

El sistema de carrera no se abandona, pero se introducen correcciones. Para coordinar la función pública, se crean órganos centrales de gestión funcionarial y cuerpos generales de funcionarios de carácter interdepartamental a los que se les confieren funciones generales de administración. Por otra parte, para conseguir una mayor racionalidad en la gestión del personal y adaptar los recursos humanos a las necesidades de la Administración, se impone la clasificación de puestos de trabajo y la elaboración de plantillas orgánicas. Finalmente, para introducir flexibilidad en el sistema, se abren nuevas formas de vinculación del personal con la Administración, distintas a la funcionarial. Surge la contratación administrativa de personal y comienza a proliferar la contratación laboral.

La contratación administrativa de personal tan sólo se permitía en dos supuestos: 1) para la realización de trabajos específicos concretos y de carácter extraordinario o de urgencia; y 2) para la colaboración temporal, cuando, por exigencias y circunstancias especiales de la función, no puedan atenderse las tareas adecuadamente por los funcionarios de carrera. El régimen de este personal era precario. No se le aplicaba la inamovilidad propia de los funcionarios de carrera, pero tampoco las garantías de la legislación laboral.

La contratación laboral, por su parte, se admitía sin las restricciones de la contratación administrativa. El Art. 7 de la ley tan sólo condicionaba la contratación de trabajadores en régimen laboral a la previa autorización reglamentaria, sin fijar criterios ni límites al uso de dicha contratación. Los administrativistas suelen coincidir en afirmar que fue a partir de este momento cuando empezó a extenderse la figura del personal laboral en el sector público. La contratación en régimen laboral existía, sin duda, con anterioridad, pero circunscrita a empleos manuales poco cualificados. Con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, la contratación laboral dejará de ser marginal para generalizarse.

La valoración de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 por la doctrina ha sido muy dispar. Para algunos, supuso un avance hacia la modernización de la burocracia española, aun cuando en puntos esenciales, como el de la clasificación de puestos de trabajo, supusiera un fracaso

debido a las inercias del sistema y a la resistencia de los cuerpos especiales (Sánchez Morón, 2014, p.45). Para otros, por el contrario, fue el comienzo de un proceso de degeneración de la función pública que culminará con el Estatuto Básico del Empleado Público (Parada, 2015, p. 490).

1.3. La consolidación de un régimen dual de empleo público y su marco constitucional

La Constitución de 1978 (en adelante, CE) va a condicionar la regulación del empleo público en España. Son cinco los preceptos clave: el Art. 103.3, el Art. 23.2, el Art. 14, el Art. 148.1.1 y el Art. 149.1.18. El Art. 103.3 impone regular por ley "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". El precepto consagra, así, una función pública profesional, independiente del poder político, fundada en el mérito y la capacidad, vinculada a la Administración a través de una relación estatutaria y con capacidad, aunque limitada, para sindicarse en defensa de sus intereses.

El principio de mérito y capacidad se fortalece en los Arts. 23.2 y 14, ambos incluidos en la sección de los derechos fundamentales. El Art. 23.2 declara el derecho de los ciudadanos "a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Este precepto parece referirse exclusivamente al acceso a la función pública. No obstante, para el personal laboral se llega a un resultado similar a través del Art. 14, que obliga a la Administración, con carácter general, a garantizar un trato igual en materia de selección de personal.

Pero, sin duda, el impacto mayor de la Constitución sobre el empleo público fue debido a la configuración del Estado de las Autonomías. El Art. 148.1.1 reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para la "organización de sus instituciones de autogobierno", aunque el Art. 149.1.18 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios". Se hacía necesaria

una reforma legislativa que adaptara la función pública a esta nueva realidad.

El cambio se produjo con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), que modifica, aunque no deroga, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. La Exposición de Motivos dispone que "la construcción del Estado de las Autonomías, por una parte, y la propia obsolescencia de muchas de las normas por las que se rige nuestra Función Pública, dictadas hace cerca de veinte años, obligan a abordar, siquiera sea parcialmente, la reforma del régimen funcionarial y, en consecuencia, dar carácter de bases a algunos de los preceptos que se contienen en la presente Ley".

La LMRFP continúa con la estrategia anticorporativista ya iniciada por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, reduciendo el número de cuerpos especiales y dando mayores competencias a los órganos centrales de gestión. El cambio hacia un sistema mixto de la función pública, con elementos propios del sistema de empleo, se consolida. Como eje del sistema se crean las relaciones de puestos de trabajo, que se conciben como "el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto".

En cuanto al proceso de laboralización del empleo público, que, como vimos, se inicia ya bajo la ley anterior, no sólo no se limita, sino que se propicia. En primer lugar, la ley prohíbe los contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo, por lo que la prestación de servicios por cuenta ajena tan sólo puede realizarse en régimen funcionarial o laboral.[4] Además, el Art. 15 dispone que sea la propia Administración, al elaborar las relaciones de puestos de trabajo, la que determine qué puestos están reservados a los funcionarios y cuáles pueden ser desempeñados por personal laboral. El precepto, al igual que la ley anterior, no fija ningún criterio que la Administración deba seguir en esta labor, por lo que, en este punto, la discrecionalidad es absoluta. Este modelo, que después será adoptado por la Ley de Bases del Régimen Local y por la legislación autonómica, permitió que el proceso de laboralización del empleo público continuara y

se intensificara con el desarrollo del Estado social y la descentralización administrativa que surge con las Comunidades Autónomas.

Se fue, así, configurando un régimen dual de empleo público, caracterizado por la coexistencia de dos tipos de personal, funcionarial y laboral, regulados por distintos regímenes, aun cuando pueden, incluso, realizar las mismas funciones. La constitucionalidad de este sistema fue pronto objeto de debate.

Para un sector de la doctrina el recurso a la contratación laboral en el sector público es inconstitucional. En este sentido, Parada (2015, pp. 497 y 501) afirma que la Constitución no se refiere a la posibilidad de una sujeción al derecho privado o laboral cuando aborda la regulación del personal de las Administraciones Públicas, sino que únicamente se refiere a la función pública. Por lo que, si no distingue, no parece lícito que el legislador ordinario pueda establecer esa dualidad de regímenes. Además, en opinión de este autor, el sistema dual es contrario al principio de igualdad ante la ley consagrado en el Art. 14 CE, pues no está justificada la diferencia de regímenes jurídicos cuando las funciones son las mismas y, además, vulnera el principio de eficacia establecido en el Art. 103.1 CE que, a su juicio, se garantiza en mayor medida con un régimen de derecho administrativo creado e interpretado para asegurar la prioridad y superioridad de los intereses y necesidades del servicio. En una línea más moderada, Garrido Falla (1980, p.1044) considera constitucional el recurso a la contratación laboral por las Administraciones Públicas, pero únicamente si constituye una excepción y no se utiliza de forma indiscriminada. Desde un punto de vista radicalmente distinto, un tercer sector doctrinal defiende con carácter general la constitucionalidad de la contratación laboral en el sector público. Partidario de esa tesis se muestra Sala Franco (1989, pp. 16 y 17), para quien la Constitución es, en este punto, neutral, pues el Art. 103.3 CE no consagra la exclusividad del régimen funcionarial, ni tan siquiera su carácter preferente, por lo que la Administración puede optar libremente, a la hora de reclutar su personal, por funcionarios o por trabajadores.

La STC 99/1987, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LMRFP, acoge la tesis intermedia. La sentencia declara que la Constitución ha optado "por un régimen estatutario, con carácter general, para los

servidores públicos (Arts. 103.3 y 149.1.18)", por lo que "habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública". Se admite, así, la constitucionalidad del régimen dual del empleo público, pero se reconoce la preferencia de la Constitución por el vínculo funcionarial y el consiguiente carácter excepcional de la contratación laboral, que tan sólo será admisible en los supuestos previstos por la ley. Existe, en este punto, una reserva de ley: es el legislador el que tiene que determinar los puestos reservados a funcionarios y los puestos que podrán cubrirse con personal laboral. Y en esta tarea el legislador tiene una amplia libertad, pues la sentencia no fija ningún criterio ni impone ningún límite al respecto. Se limita a insistir en el carácter excepcional del régimen laboral en la Administración Pública.

La STC 99/1987 declaró inconstitucional el Art. 15 LMRFP que, como vimos, atribuía a la Administración la facultad para especificar los puestos reservados a funcionarios. Para el Tribunal Constitucional, el apoderamiento indeterminado que este precepto confiere a la Administración "entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el Art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración".

Para adecuar la LMRFP a la Constitución, se aprobó la Ley 23/1988 de 2 de julio que introduce algunas modificaciones. El Art. 15 de la LMRFP, en su nueva redacción, todavía vigente, dispone que "con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos" y enumera ciertos puestos de trabajo que, como excepción a la regla general, podrán ser desempeñados por personal laboral: 1) los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; 2) los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; 3) los puestos de carácter instrumental correspondientes a las

áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; 4) los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño; 5) los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares; 6) los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

A pesar de la intervención del Tribunal Constitucional y de las correcciones introducidas en el Art. 15 LMRFP, la expansión del personal laboral en el empleo público continuó, especialmente a través de la Administración local y de la llamada *huida del Derecho administrativo*.

En efecto, aunque la legislación autonómica siguió la senda marcada por la Ley 23/1988, en la Administración local se dejó un amplio espacio a la contratación laboral. El Art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en su versión original, se limitaba a reservar al personal funcionario "el ejercicio de las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función". Aun cuando el carácter excepcional de la contratación laboral resulta, de acuerdo con esta regulación, más que dudoso, su constitucionalidad fue confirmada por la STC 37/2002. La sentencia afirma que esta norma contiene "una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, *a sensu contrario*, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado". El nuevo Art. 92, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no cambia sustancialmente de criterio. Su número 2 dispone que "con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por

personal funcionario". Y el número 3 precisa que "corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales", así como aquellas funciones "que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

Junto a la Administración local, otro espacio abierto a la contratación laboral se produjo con la *huida del Derecho administrativo* hacia el Derecho privado, en la medida en que el personal al servicio de las entidades privadas del sector público, sociedades mercantiles y fundaciones, e incluso de importantes organismos públicos fue sometido a la legislación laboral.

El régimen dual de empleo público se ha ido, así, consolidando. Pero se ha producido también un acercamiento del régimen funcionarial y laboral. Como señaló Sala Franco (1989, p. 85) de forma expresiva, ambos regímenes se han ido progresivamente acercando a través de la "laboralización del régimen funcionarial" y de la "funcionarización del régimen laboral". En este fenómeno "de ósmosis", como lo calificó Alarcón Caracuel (1987, p. 24), fueron decisivas la Ley 9/1987, de 12 de junio, y la Ley 7/1990, de 19 de junio, que consagraron la negociación colectiva de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo.

2. El Estatuto Básico del Empleado Público: dualidad de regímenes con algunas regulaciones comunes

2.1. El "empleado público" como fórmula integradora; marco normativo común y doble sistema de fuentes para el personal laboral

Ya desde los años noventa del siglo pasado se plantea la necesidad de una reforma general del empleo público que introduzca mayor racionalidad al sistema. Tras algunos intentos fallidos, en el 2004 el Gobierno socialista constituye una Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público. La Comisión presentó su informe en abril de 2005, centrando la reforma en

tres aspectos fundamentales: 1) la unificación sustancial del régimen general aplicable al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas; 2) el reconocimiento de una mayor autonomía de los legisladores autonómicos y de cada Administración para ordenar sus sistema de empleo público; y 3) la introducción de un conjunto de medidas de modernización, reforzando los factores de profesionalidad, mérito y flexibilidad. La reforma, finalmente, se produjo con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta ley ha sido sustituida recientemente por el Texto Refundido de Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre, que integra en el Estatuto las últimas reformas que se han producido en el ámbito del empleo público.[5]

El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) mantiene el régimen dual de empleo público, régimen funcionarial y régimen laboral, pero ofrece un marco normativo general a ambos tipos de personal, que ahora se incluyen en el término general "empleados públicos". El EBEP contiene las bases del régimen funcionarial, pero también las normas específicas que configuran la relación laboral de empleo público, incluyendo, además, algunas materias cuya regulación es común para ambos colectivos.[6]

La relación del personal laboral de las Administraciones Públicas se somete en principio, como relación laboral que es, al Derecho del Trabajo, pero con ciertos ajustes y especialidades, porque la Administración, como empleadora, tiene un ámbito de libertad menor que el empresario privado. La Administración, en efecto, está sujeta a una serie de principios constitucionales (principio de legalidad, principio de igualdad, principio de imparcialidad, principio de mérito y capacidad, defensa de los intereses generales…) que limitan y condicionan su actuación como empresario laboral, de ahí que sea necesario introducir ciertas particularidades al régimen laboral común. Esas particularidades se recogen en el EBEP. De esta forma, la relación del personal laboral se somete a un sistema de fuentes doble, que se nutre con normas del EBEP y con la legislación laboral común. Este sistema de fuentes dual se consagra en los Arts. 2 y 7 del EBEP. El Art. 2 dispone que este Estatuto "se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral". El Art. 7 EBEP precisa que "el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas

se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan". Las expresiones "en lo que proceda" y "que así lo dispongan" ponen el énfasis en la aplicación parcial del EBEP al personal laboral de las Administraciones Públicas. Las normas del EBEP sólo se aplican al personal laboral cuando así lo indica el propio EBEP. En general, se puede afirmar que se aplican al personal laboral los preceptos del EBEP que imponen deberes y principios de conducta en la prestación de servicios (Arts. 52 a 54); los que establecen el régimen disciplinario (Arts. 93 a 98); los que reconocen los derechos individuales y colectivos (Arts. 14 y 15), aunque con la salvedad del derecho a la inamovilidad, que es un derecho específico de los funcionarios de carrera; los que regulan el acceso al empleo público, con ciertos matices (Arts. 55, 56, 57, 59 y 61); y los preceptos sobre jornada, permisos y vacaciones (Arts. 47 a 50), tal y como dispone el Art. 51. En todo lo no previsto en el EBEP, y siempre que resulte acorde con la naturaleza especial del empleo público, se aplica la legislación laboral común y las normas convencionales que correspondan.

2.2. Particularidades más relevantes de la relación laboral de empleo público: a la negociación colectiva, reestructuración de plantillas, límites presupuestarios de las retribuciones, ingreso y contratación

Una de las particularidades más importantes de la relación laboral de empleo público afecta a su sistema de fuentes. Aparte de lo ya expuesto en el epígrafe anterior, hay que tener en cuenta que la negociación colectiva en este ámbito ha quedado muy limitada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, que introdujo los párrafos segundo y tercero del Art. 32 del EBEP, hoy incluidos en el número 2 de este precepto. Conforme al Art. 32.2 "se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público". En este supuesto, las Administraciones Públicas

deben informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. La norma aclara que "a los efectos de los previsto en este apartado, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público". Se trata de un precepto polémico, que plantea problemas importantes a la hora de determinar el alcance de la garantía constitucional del derecho a la negociación colectiva frente a determinadas intervenciones estatales que sólo podrían justificarse en circunstancias muy excepcionales.

Otra especialidad de la relación laboral de empleo público que merece ser destacada es la prohibición que opera en este ámbito de recurrir a la suspensión del contrato de trabajo y a la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y productivas o por fuerza mayor[7]. Es ésta también una medida cuestionable, pues cierra el paso a este tipo de mecanismos para la reestructuración del personal laboral de las Administraciones Públicas, imponiendo el ajuste de plantillas por la vía de la extinción del contrato de trabajo, sea a través del despido individual o del despido colectivo.

El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción se somete, además, a normas especiales. La disposición adicional 16ª del Estatuto de los Trabajadores (ET)[8] establece dos regímenes distintos según el despido afecte a las Administraciones Públicas o a otras entidades del sector público[9]. Para estas últimas, la disposición remite al régimen común previsto en los Arts. 51 y 52 c) del ET y a sus normas de desarrollo, si bien en "el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas". Por el contrario, para las Administraciones Públicas se establece un régimen especial en los párrafos 2 y 3 de la disposición. Los elementos más destacables de este régimen especial son la reformulación de las causas económicas y la eliminación de las causas productivas. La causa económica, conforme a la disposición adicional 16ª del ET, se produce cuando existe en las Administraciones Públicas una situación de "insuficiencia presupuestaria

sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes", entendiéndose, en todo caso, que la insuficiencia presupuestaria es persistente "si se produce durante tres trimestres consecutivos". La definición legal es ambigua y presenta problemas de aplicación pues parece que sólo está contemplando la insuficiencia en la fase de ejecución del presupuesto, sin incluir la "insuficiencia presupuestaria inicial" en relación con el nivel de gasto del presupuesto anterior[10]. La eliminación de la causa productiva en los despidos de las Administraciones Públicas, por su parte, responde probablemente a la idea de que, en este ámbito, no es posible que se produzcan "cambios en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado". Se trata, sin embargo, de una idea discutible pues, aunque es cierto que las Administraciones Públicas no operan en el mercado, sí hay una demanda social de sus servicios susceptible de cambiar.

Otras particularidades destacables del régimen del empleo público laboral afectan al ingreso, al salario y al régimen disciplinario. La Administración no puede contratar con la libertad del empresario privado. Por el contrario, la provisión de una plaza o puesto de trabajo por personal laboral requiere de unos requisitos previos y el procedimiento de selección debe someterse a ciertos condicionamientos constitucionales. En primer lugar, la plaza tiene que existir económicamente, lo que equivale a estar dotada como tal en el presupuesto. La plaza dotada entra en la correspondiente "relación de puestos de trabajo"[11] y es objeto de la oferta de empleo público, que comporta la obligación de convocar el correspondiente proceso selectivo, sometido a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para el personal laboral fijo, los sistemas selectivos son los de oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos (Art. 61.7 EBEP). La selección del personal laboral temporal opera con criterios menos rigurosos, siendo habitual en la práctica el recurso a las "bolsas de trabajo", reguladas por la negociación colectiva.

La incorporación del personal laboral en las Administraciones Públicas se produce mediante la celebración del contrato de trabajo. La Administración puede utilizar las modalidades de contrato de trabajo ofrecidas por la legislación laboral, incluidos los contratos temporales. Existe, sin embargo, en esta materia una importante especialidad. Conforme a la

legislación laboral común (Art. 15.1 ET), las irregularidades en la contratación temporal, cuando determinan que el vínculo no esté amparado por una causa legal de temporalidad, provocan la conversión del contrato temporal en indefinido. Esta conversión no se puede admitir cuando el empresario es una Administración Pública, porque "con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos de trabajo en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcionarial, así como las reglas imperativas que garantizan que la selección debe someterse a los principios de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público" (STS4ª 20 de enero de 1998, rec. 317/1997). La solución que aplica la jurisprudencia es el llamado "contrato indefinido no fijo". El contrato es "indefinido" porque no está sometido a un término, pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones Públicas. Por ello, el trabajador seguirá desempeñando la plaza que tiene atribuida, aunque ésta deberá proveerse por los procedimientos reglamentarios; cuando la provisión tenga lugar se producirá el cese (STS4ª 24.6.2014, rec. 217/2013).[12]

La regulación del salario en el empleo público laboral también se somete a especialidades notables. El Art. 27 del EBEP dispone que "las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo", pero inmediatamente después impone el respeto "en todo caso" a lo establecido en el Art. 21 del EBEP. Este último precepto se refiere a la intervención de las leyes de presupuestos en la determinación de la cuantía de las retribuciones. Su número 1 establece que "el incremento de la masa salarial" del personal laboral "deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos". Lo que regula este precepto es la fase de determinación de las retribuciones. Se establece una reserva de competencias a la ley de presupuestos de cada año para establecer el incremento salarial, lo que no excluye necesariamente la negociación colectiva sobre el mismo, aunque el resultado de esa negociación sólo será una propuesta no vinculante para el órgano que tiene que aprobar el presupuesto. Determinado el incremento, sí puede negociarse sobre su aplicación, como reconoce el Art. 37.1 del EBEP en sus apartados a) y b), en relación con la negociación

en la función pública. En segundo lugar, el Art. 21.2 EBEP contiene una prohibición de acuerdo con la cual "no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado". Esta prohibición afecta a los convenios colectivos posteriores a la aprobación de la correspondiente ley de presupuestos e implica una limitación para el año que coincida con el ejercicio presupuestario, en el sentido de no sobrepasar el límite, pero también una prohibición de negociar sobre las retribuciones de ejercicios futuros, salvo que se negocien meras propuestas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el límite no opera sobre los incrementos individuales o por grupos, sino que afecta sólo al conjunto de la masa salarial. En todo caso, el incremento puede no existir o incluso cabe que se establezca una reducción del nivel retributivo[13], posibilidad que ha sido admitida expresamente por el Tribunal Constitucional[14].

Otro aspecto de la relación laboral de empleo público sometido a importantes particularidades es el régimen disciplinario. El poder sancionador que contempla el Art. 58 ET es, sin lugar a dudas, un poder privado que se inscribe en el marco del contrato de trabajo y que tiene su fundamento en la incentivación represiva del cumplimiento de las obligaciones contractuales, en la línea de las cláusulas penales que contempla el Código Civil en sus Arts. 1.152 a 1.155. En el ámbito del empleo público, sin embargo, las infracciones disciplinarias tienden a salir del contrato y a entrar en el Derecho Sancionador general, pues los incumplimientos frente a la Administración suelen considerarse lesiones del interés público. De ello se desprende una mayor atención legal a las medidas disciplinarias, pero también una recepción más amplia del sistema de garantías. El EBEP regula el régimen disciplinario en su Título VII (Arts. 93 a 98), que resulta aplicable por igual a funcionarios y a personal laboral. Este régimen se basa en los principios de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, proporcionalidad y presunción de inocencia[15]. Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves. El Art. 95 enumera las faltas muy graves y abre, además, a la negociación colectiva la posibilidad de establecer otras faltas muy graves. La determinación de las faltas graves y leves se remite al convenio colectivo. El Art. 96 EBEP recoge, por su parte, las sanciones. En este punto hay que destacar que el despido disciplinario sólo

se admite para sancionar la comisión de faltas muy graves y comporta la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares. El número 2 del Art. 96 impone, además, la readmisión del personal laboral fijo cuando el despido sea declarado improcedente, no pudiendo optar la Administración en este caso por la indemnización. Las faltas graves y muy graves sólo pueden sancionarse mediante un procedimiento disciplinario, con la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que habrá de encomendarse a órganos distintos (Art. 98). Para sancionar las faltas leves basta con dar audiencia al interesado. En cuanto al régimen de prescripción, el Art. 97 establece que las infracciones muy graves prescriben a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses. Esta norma desplaza la aplicación de la regla laboral del Art. 60.2 del ET, que tiene plazos de prescripción mucho más cortos. El Art. 97 del EBEP también fija los plazos de prescripción de las sanciones: las correspondientes a infracciones muy graves prescriben a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las correspondientes a faltas leves prescriben al año. Se trata, naturalmente, de sanciones impuestas, pero no ejecutadas. El precepto aclara que, en las faltas, la prescripción comienza a contar desde que se hubiera cometido y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas. En las sanciones, el cómputo comienza desde la firmeza de la resolución sancionadora.

3. Las últimas reformas en el marco de la crisis económica

La grave crisis económica que surge a finales del 2007 llevó al legislador a aprobar una serie de medidas para reducir el déficit público e impulsar la economía nacional. Las Administraciones Públicas, con un déficit en 2009 del 11,2% del Producto Interior Bruto, fueron objetivo prioritario de estas reformas.

Un primer ajuste, de carácter coyuntural, fue adoptado por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, que redujo, con efectos de 1 de junio de 2010, las retribuciones del personal al servicio del sector público en un 5%, incluyendo las del personal laboral. Poco después, se aprobó la reforma laboral por el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, y por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que lo sustituye. La reforma afectó directamente al personal laboral del sector público, en

la medida en que éste se rige, salvo en las particularidades previstas en el EBEP, por la legislación laboral.

La reforma del Art. 135 de la Constitución, en septiembre de 2011, produjo un mayor impacto en el sector público. El precepto, en su nueva redacción, obliga a todas las Administraciones Públicas a "adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria" y limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El contenido de este artículo fue, posteriormente, desarrollado, ya bajo el Gobierno popular, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas. Esta Ley establece que todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, aunque se admite el déficit estructural en situaciones excepcionales tasadas: catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. El incumplimiento del objetivo de estabilidad exige la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. En caso de incumplimiento se habilita al Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el Art. 155 de la Constitución, para adoptar las medidas necesarias que permitan su cumplimiento forzoso. Por otra parte, la Ley prohíbe que el gasto de las Administraciones Públicas aumente por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto y establece que el límite de deuda no podrá superar el valor de referencia del 60% del Producto Interior Bruto, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.

En este marco legal, en el que es prioritaria la reducción del déficit de las Administraciones Públicas, se han aprobado en los últimos años medidas de contención del gasto. El Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, congeló para el 2012 las retribuciones del personal al servicio del sector público y la oferta de empleo público, medidas que se mantuvieron para los años 2013 y 2014. La norma, además, para mejorar la productividad, fijó la jornada de trabajo del sector

público estatal en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

Una segunda reforma laboral se aborda en el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero y en la Ley 3/2012, de 6 de julio. La reforma vuelve a introducir cambios sustanciales en la legislación laboral, que tendrán su impacto directo en el personal laboral del sector público. Pero, además, se incluyen previsiones específicas para el empleo público, que tienen como objetivo facilitar la reestructuración de plantillas y reducir costes salariales. En primer lugar, se regula el despido del personal laboral del sector público por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Esta regulación se incorpora al Estatuto de los Trabajadores en la disposición adicional 16ª ET y viene a aclarar las dudas que existían con anterioridad en relación con la posibilidad de acudir a esta medida en el sector público. En segundo lugar, se prohíbe aplicar a los trabajadores del sector público lo dispuesto en el Art. 47 ET, es decir, la suspensión del contrato o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. La nueva previsión, introducida en la disposición adicional 17ª ET, evidencia la preferencia del legislador por los despidos cuando en el sector público existan dificultades o problemas de viabilidad. La memoria económica justificaba la medida afirmando que el Gobierno busca el "redimensionamiento de aquellas estructuras administrativas que crecieron desmesuradamente durante la fase de fuerte crecimiento económico y que no son sostenibles desde un punto de vista financiero en el momento actual, sin que exista una previsión de que lo sean en los próximos años". En el epígrafe anterior ya nos hemos referido a estas medidas. Por último, se prevén ciertas especialidades en los contratos de alta dirección del sector público estatal en relación con las indemnizaciones por extinción y las retribuciones, especialidades que suponen importantes reducciones en los salarios y en los blindajes de este colectivo[16].

Poco después, se aprueba el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, "para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad", cuyo Título I introduce "medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas". La más importante ya se ha comentado anteriormente: se posibilita, con carácter excepcional, la suspensión o modificación de los convenios colectivos

y acuerdos que afecten al personal laboral, cuando concurra "causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas", entendiéndose, entre otras causas o circunstancias, "que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público". Además, en materia retributiva, se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Se modifica, asimismo, el régimen retributivo del personal durante la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes, limitando el complemento que, con carácter de mejora, puede la Administración establecer sobre la prestación[17]. En relación con el tiempo de trabajo, se reducen los permisos y los días adicionales de vacaciones por antigüedad. El tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación se limita, reduciéndolo al previsto en la normativa laboral.

Las reformas en el sector público han continuado posteriormente. Para realizar una reforma en profundidad de las Administraciones Públicas, el Gobierno, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Comisión emitió un informe en junio de 2013 proponiendo numerosas medidas de racionalización del sector público. En relación con el empleo público, el informe propone, entre otras medidas, el "establecimiento de pautas para la determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de los servicios públicos". Partiendo de "la necesaria diferenciación normativa, en función de la naturaleza de las actuaciones a desarrollar del personal funcionario y laboral", se considera necesario revisar "aquellos sectores en los que se aprecie una falta de correspondencia entre la utilización de uno u otro tipo de personal y el ejercicio de potestades públicas". Por otra parte, se defiende la movilidad interna e interadministrativa del personal para "canalizar hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios". El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, ha creado la Oficina para la

Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia que se encarga de impulsar y coordinar la ejecución de las medidas propuestas en el informe de la Comisión.

En el año 2015, coincidiendo con una cierta recuperación económica y con la proximidad de las elecciones generales, se han restablecido algunos de los derechos de los empleados públicos que habían sido eliminados por las medidas de contención del gasto, como es el caso de la devolución de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012[18] y la recuperación de algunos permisos y días adicionales de vacaciones.[19]

4. El empleo público en España. Situación actual

El desarrollo del Estado social y la asunción progresiva de competencias por parte de las Comunidades Autónomas han tenido un doble efecto en el empleo público, que ha aumentado y ha sido objeto de una redistribución territorial. Los datos que ofrece el Registro Central de Personal son, en este sentido, significativos. En 1982 existían 1.400.000 empleados públicos, de los cuales aproximadamente 1.150.000 pertenecían a la Administración del Estado (82%). En enero de 2015, el número de personas que prestan servicios en las Administraciones Públicas asciende a 2.544.804, de ellos 1.284.026 (el 50,46%) pertenecen a las Comunidades Autónomas, 577.164 (22,68%) a la Administración Local, 536.499 (21,08%) a la Administración del Estado y 147.115 (5,78%) a las Universidades. Ahora bien, hay que tener en cuenta que estas cifras no incluyen a todos los empleados públicos, ni siquiera a todos los empleados de las Administraciones Públicas. Falta el personal de los órganos constitucionales, agencias estatales, organismos independientes, sociedades mercantiles públicas y fundaciones públicas, entre otros. La Encuesta de Población Activa (EPA)[20], que incluye a todos los empleados del sector público, fija su cifra total en 2.986.400[21]. El porcentaje de empleados públicos en relación con la población activa se sitúa en el 13,01%, por debajo de la media de los países de la OCDE (15,5%), como puede verse en el **Gráfico 1**. Este gráfico recoge los últimos datos disponibles, que son del 2011, año en el que el número de empleados públicos en España era superior al actual.

El personal laboral de las Administraciones Públicas ha ido aumentado de forma significativa. En la Administración local los trabajadores en régimen laboral ya son mayoría, representando un 56,5% del total. Los funcionarios representan el 36,6% y el resto se integra en la categoría de "otro personal", donde se incluye el personal eventual y los funcionarios interinos. En las Comunidades Autónomas, el personal funcionario representa un 66,7% y el laboral un 10,6%, pero hay que tener en cuenta que en este ámbito se eleva significativamente el número de personas incluidas en "otro personal", que llega a alcanzar el 22,6% del total. La Administración del Estado cuenta con el porcentaje de funcionarios más alto, un 70,4%. En este ámbito, el personal laboral representa el 27%. La distribución de efectivos por clase de personal, en detalle, se puede ver en la **Tabla 1**.

La crisis económica ha producido un fuerte impacto en el empleo público, que se ha reducido sustancialmente. Sin embargo, esta reducción, como puede observarse en el **Gráfico 2**, no se ha producido de forma progresiva desde el comienzo de la crisis. En los primeros cuatros años, desde 2008 hasta 2011, el empleo público no se redujo, sino que, muy al contrario, experimentó un aumento del 10% frente a una caída en el sector privado del 14%. Este aumento del empleo público se produjo principalmente en las Comunidades Autónomas. En total, más de 300.000 nuevos trabajadores se incorporaron al empleo público en esos años. Es a partir del 2012 cuando el empleo comienza a disminuir en el sector público y lo hace de forma drástica. Desde el último trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013 el empleo público pierde 374.800 trabajadores. La destrucción de empleo público continúa, aunque más suavemente, durante los dos últimos trimestres del 2013. En el conjunto de 2013 la ocupación en el sector público se redujo en 121.400, mientras que en el sector privado la reducción fue de 77.500. El empleo público se situaba en el año 2014 en niveles similares a los de 2005, aunque en el 2015 se recupera ligeramente con 58.900 nuevos trabajadores.

Esta importante reducción del número de empleados públicos no se ha llevado a cabo mediante una planificación racional de las plantillas. En vez de determinar dónde sobran empleados y dónde no sobran e incluso faltan, se ha optado por la reducción indiscriminada, prohibiendo las nuevas

contrataciones y limitando la tasa de reposición de efectivos. Una estrategia que tiene efectos negativos sobre la productividad del sector público.

Por lo que respecta a la tasa de temporalidad en el sector público, hay que señalar que es alta, aunque inferior a la del sector privado. En los últimos años, debido a la crisis económica, esta tasa ha descendido de forma notable, pues la destrucción de empleo se ha centrado en el personal temporal. De acuerdo con los datos que proporciona la Memoria del Consejo Económico y Social, en el año 2014 la tasa de temporalidad en el sector público fue del 20,6% frente al 25,2% del sector privado.

Notas

1. Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
2. Reparto del empleo público como botín del partido que gana las elecciones.
3. Por ejemplo: Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Cuerpo de Ingenieros de Minas, Cuerpos de la Administración de Justicia, Cuerpos de Registradores y Notarios…
4. Disposición Adicional 4ª.
5. Respecto a la legislación anterior, se mantienen vigentes algunos preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. Se mantienen, también, en vigor aquellos preceptos de la Ley 30/1984 que no tenían la condición de legislación básica, que serán aplicables a los funcionarios de la Administración General del Estado y operarán, además, como legislación supletoria.
6. Hay que aclarar, sin embargo, que el EBEP se aplica al personal funcionario y al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, pero no es aplicable al personal laboral de las sociedades y fundaciones del sector público, salvo en relación con el código de conducta de los empleados públicos -Arts. 52, 53 y 54- y los principios de acceso al empleo público -Arts. 55 y 59- (disposición adicional 1ª EBEP).
7. Así lo establece la disposición adicional 17ªª del ET (antigua disposición 21ª), en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 6 de julio.

8. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el vigente texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y deroga el anterior, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

9. Para la delimitación entre Administraciones Públicas y las restantes entidades del sector público, la disposición adicional 16ª del ET remite a lo dispuesto en el Art. 3 de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

10. El Art. 35.3 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, en sus párrafos segundo y tercero, introdujo algunas aclaraciones que permitían incluir la insuficiencia presupuestaria inicial en relación con el presupuesto anterior y la disminución de los recursos asignados, pero estos párrafos fueron anulados por la STS3ª de 19 de mayo de 2015 (rec. 836/2012), que los consideró *ultra vires*.

11. La relación de puestos de trabajo se define en el Art. 15.1 de la Ley 30/1984 como "el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto".

12. Hay que distinguir entre cese por cobertura de la plaza y cese por amortización de la plaza. En el primer caso el cese es automático y la indemnización es de 12 días (la de los contratos temporales). Mientras, en el segundo caso habría que acudir al procedimiento del Art. 51 o del Art. 52 (despido colectivo o despido por causas objetivas) y la indemnización sería de 20 días por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades (Art. 53 ET).

13. Caso del Real Decreto-ley 8/2010, que aplicó una reducción del 5% en términos anuales sobre las retribuciones del personal al servicio del sector público, y del Real Decreto-Ley 20/2012, que eliminó una paga extraordinaria de ese año.

14. STC 96/1990, ATC 85/2011.

15. Este último principio supone un cambio sobre el régimen laboral, donde la jurisprudencia ha excluido la presunción de inocencia en el ámbito disciplinario (SSTC 30/19092, 153 y 186/2000), si bien, en realidad, la imposición al empleador de la carga de la prueba de los hechos determinantes de la infracción lleva al mismo resultado práctico.

16. Previsión desarrollada por el RD 451/2012, de 24 de febrero.

17. Durante los tres primeros días, tanto para el personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social como para el personal laboral, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el 50% de las retribuciones. Desde el cuarto día de la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes y hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento no podrá superar el 75% de las retribuciones.

18. La devolución se ha realizado de forma progresiva: los primeros 44 días se han pagado a principios de 2015 (disposición adicional 12ª de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre), los 48 días siguientes a finales de dicho año (Art. 1 del Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre) y la devolución del resto se prevé para el año 2016 (disposición adicional 12ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre).

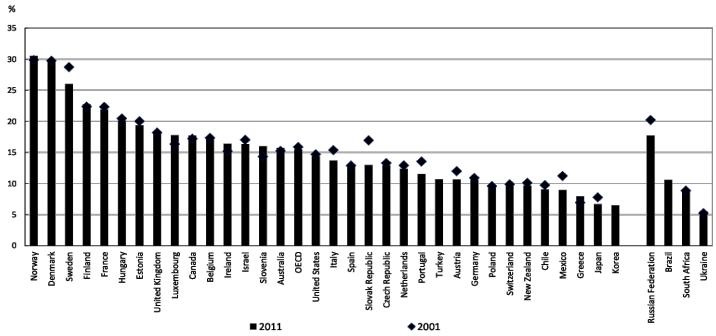
19. Disposición adicional 2ª y 3ª del Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre.

20. La EPA se publica por el Instituto Nacional de Estadística, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad. La publicación es trimestral y su finalidad principal es obtener datos de la fuerza de trabajo y de sus diversas categorías (ocupados, parados), así como de la población ajena al mercado laboral (inactivos).

21. Para la EPA, el empleo público comprende "todos los asalariados de Empresas Públicas y de las Administraciones Central y Territoriales, incluidos tanto los trabajadores que cotizan al régimen general de la Seguridad Social como los adscritos a Mutualidades".

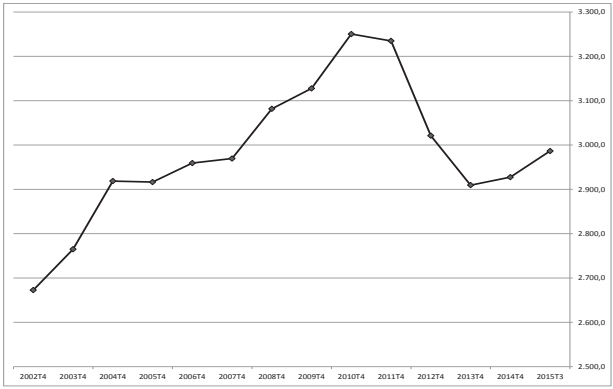
Gráficas y Tablas

Gráfico 1: Porcentaje de empleados públicos sobre población activa



Fuente: Government at a Glance 2013 - © OECD 2013

Gráfico 2: Evolución del empleo en el sector público (2002-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

Tabla 1: Distribución de efectivos por clase de personal y Administración Pública, en cifras

Administración	Funcionarios	Personal laboral	Otro personal	Total
Administración General del Estado	151.362	58.074	5.395	214.831
Comunidades Autónomas	857.001	136.295	290.730	1.284.026
Administración local	211.316	326.465	39.383	577.164
Universidades	71.131	69.261	6.723	147.115
Total	**1.575.535**	**621.844**	**347.425**	**2.544.804**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal, enero 2015.

Referencias

Alarcón Caracuel, M. R. (1987). *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios y contratados laborales.* Sevilla, España: IEAL.

Alonso Olea, M. (1989). Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas. En AA.VV., *Libro homenaje al Prof. José Luis Villar Palasí*, (pp. 49-62). Madrid, España: Civitas.

Desdentado Daroca, E. (2014). *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas.* Albacete, España: Bomarzo.

Garrido Falla, F. (1980). Comentario al Art. 103. En AA.VV., *Comentarios a la Constitución*, (pp. 1035-1048). Madrid, España: Civitas.

Godino Reyes, M. (1996). *El contrato de trabajo en la Administración Pública.* Madrid, España: Civitas.

Izquierdo Hernández, F., y Molina García, M. (1996). *La laboralización de los funcionarios públicos.* Valencia, España: Tirant lo Blanch.

López Gómez, J. M. (2009). *La relación laboral especial de empleo público*. Cizur Menor, España: Civitas.

Montoya Melgar, A. (2011). Las relaciones laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* (93), pp. 13-46.

Parada, R. (2015). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público.* Madrid, España: Marcial Pons.

Rivero Lamas, J. (1995). El proceso de laboralización de la función pública: aspectos críticos y límites. *Revista Aragonesa de Administración Pública,* (6-7), pp. 79-133.

Rojo Torrecilla, E. (2001). La relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. En AA.VV., *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas, XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 1, pp. 45-140. Madrid, España: MTAS.

Sala Franco, T. (1989). *Incidencia de la norma laboral en el marco de la Función Pública.* Madrid, España: MAP.

Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho de la función pública*. Madrid, España: Tecnos.

Sande Pérez Bedmar, M. (2006). *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*. Valladolid, España: Lex Nova.

_____. *Reformas laborales y Administraciones Públicas* (2013). Valladolid, España: Lex Nova.