

Grado Universitario en Relaciones Laborales y Recursos
Humanos
Facultad de Ciencias del Trabajo
Universidad de León
Curso 2015/16.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACION
JURIDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

HISTORICAL EVOLUTION OF LEGAL REGULATION OF
PUBLIC OFFICE IN SPAIN.

.

Realizado por el alumno Dña. Carolina Isabel Bermejo López.

Tutorizado por el Profesor D. Roberto Fernández Fernández.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN..... | 1 |
| ABSTRACT..... | 1 |
| OBJETIVOS..... | 3 |
| METODOLOGÍA..... | 3 |
| I.- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX Y SUS ANTECEDENTES EN EL SIGLO S. XVIII..... | 4 |
| 1.- Estatuto de Bravo Murillo..... | 6 |
| 2.- Estatuto O'Donell..... | 7 |
| II.- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX..... | 7 |
| 1.- Estatuto de Maura..... | 7 |
| 2.- La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964..... | 9 |
| 2.1.- Antecedentes de la Ley de Funcionarios..... | 9 |
| 2.2.- Análisis de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964..... | 10 |
| 3.- La Constitución de 1978..... | 12 |
| 4.- Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos a la Administración Pública..... | 13 |
| 5.- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 14 |
| 5.1.- Estructura..... | 15 |
| 5.2.- Rasgos más destacados de esta Ley..... | 15 |
| 6.- Modificaciones más significativas a la Ley 30/1984..... | 18 |
| 6.1.- Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 19 |
| 6.2.- Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo..... | 22 |

| | |
|--|----|
| 6.3.- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y las modificaciones que introduce en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública..... | 23 |
| 7.- Otras Normas..... | 24 |
| 7.1.- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas..... | 24 |
| 7.2.- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical..... | 25 |
| 7.3.- RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración general del estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado..... | 26 |
| 7.4.- RD 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..... | 27 |
| 7.5.- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales..... | 28 |
| III.- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD..... | 28 |
| 1.- RD 255/2006, de 3 de marzo, por el que se modifican los Reales Decretos 364/1995 y 365/1995, de 10 de marzo, referentes al ingreso, provisión y promoción y el de situaciones administrativas..... | 28 |
| 2.- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres..... | 28 |
| 3.- Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.....) | 30 |
| 3.1.-Preliminares a su elaboración..... | 32 |
| 3.2.- Estructura del EBEP..... | 32 |
| 3.3.- Aplicación de la normativa del EBEP..... | 34 |
| 3.4.- Análisis del Estatuto..... | 35 |
| 4.- Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso por paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida..... | 39 |
| 5.- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público..... | 39 |

| | |
|---|----|
| 5.1.- Novedades..... | 39 |
| IV.- NORMATIVA DE APLICACIÓN AL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD DE LEÓN..... | 40 |
| 4.1.- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.. .. | 42 |
| 4.2.- Ley 29/1979, de 30 octubre, sobre creación de las Universidades de Alicante, Cádiz, León y Politécnica de las Palmas..... | 42 |
| 4.3.- Estatuto de la Universidad de León: Acuerdo 243/2003, de 23 de octubre de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Estatuto de la Universidad de León..... | 43 |
| 4.4.- Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León..... | 46 |
| 4.5.- Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León..... | 46 |
| CONCLUSIONES..... | 48 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 51 |

RESUMEN

La regulación jurídica de quienes prestan servicios para las Administraciones Públicas ha constituido una fuente de importantes controversias a lo largo de la historia de España. Pudiendo situar en el siglo XVIII el antecedente más cercano de lo que hoy sería un funcionario público, diversas han sido las normas que han venido a ordenar esa materia. El espíritu y finalidad de cada una de ellas ha ido cambiando con el paso de los años, pues si en un primer momento se buscaba la seguridad del funcionario y evitar que su puesto pudiera quedar al capricho de una decisión política; asentado el principio de inamovilidad han sido otros los derechos reconocidos en normativas posteriores, culminando todo este proceso histórico en el recientemente publicado 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.

Palabras claves: Reformas, Funcionarios, Estatutos, Universidad de León.

ABSTRACT:

Legal regulation of service providers for Public Administration has been a source of major controversy throughout the history of Spain. Which can be located in the XVIII century the closest to what today would be a public official, various background have been the norms who have come to sort that matter. The spirit and purpose of each has changed over the years, because if the security officer is looking for and keep your job could be at the whim of a political decision at first, seated the principle of tenure have been other the rights recognized in subsequent regulations, this historical process culminating in the recently published Royal Decree 5/2015, of 30 October, approving the revised text of the Basic Statute of Public Employees is approved.

OBJETIVOS

El objeto de este Trabajo consiste en analizar la evolución histórica que en España ha tenido la regulación jurídica de la Función Pública, partiendo de los antecedentes previstos en el siglo XVIII, continuando con las importantes normas dictadas a comienzos y

mediados del siglo XX hasta llegar a la Constitución de 1978 y al desarrollo legislativo que ha sucedido a ésta.

La ordenación legal de los servidores públicos se ha conformado siempre como una cuestión polémica, y no exenta de discusiones políticas e ideológicas, en el Estado Español, pues, a pesar de haber sido superado aparentemente, constituye un tema recurrente la dicotomía entre independencia y control político de los funcionarios públicos. No es posible obviar que el punto de partida de lo que hoy podríamos reconocer como el antecedente inmediato de la Función Pública parte de un sistema hereditario de los puestos combinado con un sistema de cesantías en las cuales el mantenimiento de la condición de servidor público dependía del criterio arbitrario del político de turno.

Sin duda desde aquel momento a la época actual grandes avances se han realizado a fin de garantizar la autonomía e independencia de los funcionarios públicos, coadyuvando a tal situación un buen número de normas, cuya filosofía y espíritu reformador va a ser objeto de análisis en el presente trabajo.

La temática tiene repercusión tanto desde el punto de vista teórico, al tratar de explicar, valorar y analizar de manera crítica las normas, como a nivel práctico, al intentar mostrar cual ha sido la *ratio legis* que ha estado detrás de la modificación normativa.

De esta manera, los objetivos principales de este trabajo son los siguientes:

1.- Analizar las principales normas que desde el siglo XVIII hasta el momento actual han regulado la función pública en España.

2.- Poner de manifiesto cuales han sido las principales circunstancias y finalidades que han llevado al legislador a modificar la regulación legal aplicable a los empleados públicos.

3.- Analizar la gran panoplia de normas actualmente vigentes en la regulación de la función pública española, y que, lejos de aclarar el panorama, han traído una importante inseguridad, pues en muchas ocasiones es difícil conocer cuál de las leyes sucesivas en el tiempo continúa o no vigente; inseguridad causada por un legislador que en lugar de cumplir con diligencia sus tareas ha dejado sin desarrollar durante demasiado tiempo el Estatuto Básico del Empleado Público, promulgado en el 2007.

4.- Realizar una pequeña referencia a la normativa de aplicación específica de la Universidad de León, pues en mi condición de funcionaria de la misma me resulta de máximo interés conocer cuáles son mis derechos y obligaciones.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La metodología utilizada para desarrollar el presente Trabajo Fin de Grado ha sido sobre todo analítica y descriptiva, intentado estudiar desde una perspectiva diacrónica la regulación jurídica que la función pública ha tenido en España.

El trabajo ha consistido, siguiendo siempre las indicaciones y consejos del tutor, en la recopilación, revisión, comprensión y análisis de las fuentes bibliográficas más importantes sobre la materia. Dicha bibliografía se ha podido conseguir fundamentalmente en la Biblioteca del área de Derecho de Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Ciencias de Trabajo, si bien alguna de la documentación utilizada ha sido extraída de páginas Webs, fundamentalmente la recogida en el repositorio Dialnet de la Universidad de la Rioja.

El primer paso de una investigación de esta naturaleza ha sido buscar y encontrar documentos sobre esta materia tanto de naturaleza legal como científica; una vez encontrados estos, la siguiente tarea fue la de decidir cuáles serían útiles para redactar el trabajo final y cuáles no, tomando como criterios para la selección el contenido de los escritos hallados y la modernidad de los mismos.

Una vez realizada la búsqueda y selección de los libros, artículos de revistas y páginas de internet válidos se procedió al análisis en su conjunto para poder extraer aquellas ideas más importantes de cada uno de ellos.

La siguiente etapa consistió en ir desarrollando y redactando por escrito los diferentes epígrafes que componen el presente trabajo, a partir del material mencionado anteriormente e intentando realizar una síntesis de los saberes adoptados por los diferentes autores leídos.

Una vez completado un primer borrador, la labor fue la de repasar el conjunto del trabajo junto al tutor, al fin de detectar defectos tanto de forma como de fondo y, en el caso de encontrarlos, proceder a su oportuno rectificación. También ampliar aquellos aspectos que habían quedado poco desarrollados o incluso olvidados.

Por último, tras tener el trabajo finalizado, repasado y modificado con las correspondientes correcciones, se han elaborado las conclusiones que, lejos de ser simplemente un resumen del contenido del trabajo, pretenden ofrecer una visión personal y reflexiva sobre aquellos aspectos más destacados del régimen jurídico de la función pública en España.

I.- LA FUNCION PÚBLICA EN EL SIGLO XIX Y SUS ANTECEDENTES EN EL SIGLO XVIII.

Siguiendo a Don Manuel Ceballos Moreno¹, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, y con referencia a la evolución histórica de la función pública en España, se pueden diferenciar dos grandes etapas:

Estado Absoluto.

Establecimiento del Constitucionalismo.

La primera etapa, correspondiente al Estado Absoluto, se caracteriza porque es el Rey quien tiene la potestad de nombrar y separar a los servidores públicos; los puestos de trabajos se denominaban oficios y eran creados y suprimidos sin restricción ni límites.

La idoneidad y la capacidad para ocupar dichos puestos eran a discrecionalidad del monarca².

Desde ese momento, “la historia del empleo público constituye al propio tiempo la historia de un proceso de limitación del poder real y a dicho fin se encaminarán constantes y poco exitosos esfuerzos por generalizar en la Administración Pública los dos elementos nucleares que fueron la inamovilidad y la objetividad en el ingreso”³.

Con Felipe V se dicta el Real Decreto de 18 de enero de 1721, que se puede considerar como la primera norma orgánica y con tendencia a constituir un estatuto general, introduciéndose un elemento esencial que es la inamovilidad⁴. A partir de este momento se fueron dictando sucesivas normas, aunque no eran de aplicación general.

En el Reinado de Fernando VII merece una mención especial la labor llevada a cabo por el Ministro de Hacienda, López Ballesteros, (1827), en su intento de estructurar la vida administrativa, aunque su incidencia práctica es cuestionada, su influencia teórica sentará las bases del nuevo Derecho de la Función Pública.

La segunda etapa es, como se ha dicho, la denominada como época constitucional, la cual arranca con la aprobación el 19 de marzo de 1812 de la Constitución de Cádiz. La soberanía,

¹ CEBALLOS MORENO, M (“Evolución histórica de la función pública en España”, 2014 <http://derecho-administrativo.cmo/2014/09/evolucion-historica-public.html>).

² Entre los rasgos característicos de dicha época cabe resaltar las cesantías, la compraventa de oficios o la importante confusión existente entre medios públicos y privados, consultar al respecto, BALLART, X. y RAMIÓ, C.: *Ciencia de la Administración*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, pág. 55.

³ DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M^a.: *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pág. 28.

⁴ Semejante circunstancia ha sido considerada como uno de los hitos más importantes en la historia administrativa española, habida cuenta de que deja bien a las claras cómo ya surge uno de los rasgos característicos de la organización administrativa posterior, a saber: la estabilidad y permanencia en el empleo, GARRIDO FALLA, F.: *Reformas de la función pública*, Madrid (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), 1985, pág. 37.

poder pleno y supremo del Estado, que hasta entonces había correspondido al Rey, pasa ahora a la Nación⁵.

A esta Constitución le sucederán una serie de ellas que serán: Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837, Constitución de 1845, Constitución de 1869, Constitución de 1871, Constitución de 1931, con la interrupción de la Época de la Dictadura de Franco, hasta llegar a la Constitución de 1978, vigente en la actualidad.

Sin contar la Constitución vigente, solamente en dos encontramos referencias a los funcionarios, a saber:⁶

Constitución de 1837 (en su artículo 4):

“Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos”

Constitución de 1931 (en su artículo 41):

“Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes. Su inamovilidad se garantiza por la Constitución. La separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la Ley.

No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público, por sus opiniones sociales, políticas o religiosas.

Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley.

Los funcionarios civiles podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomendado. Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley. Estas Asociaciones podrán recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios”.

La característica común de esta época en lo referente a la Función Pública es la de priorizar dos cuestiones fundamentales: de una parte, las características y condiciones de acceso a la función pública y, de otra, las condiciones para asegurar la estabilidad en el empleo, dos coordenadas que son punto de referencia en los Estatutos de la función pública moderna tanto en España como en nuestro entorno cultural⁷.

⁵ Fuente los propios textos constitucionales. www.congreso.es/portal/congreso/hist-normas/constitesp1812-1978.

⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, A. “*Política de selección en la Función Pública española (1808-1978)*”, Madrid, (INAP.),1989.

⁷ FUENTETAJA PASTOR, J.A.. “Origen y Evolución Histórica de la Función Española”. Cursos de Verano: “Crisis Económica y Función Pública”. Palma de Mallorca UNED,

Nuestro modelo de estructuración de la Administración es importado de Francia, pero con la salvedad de la escasa preocupación por las escuelas de formación de los cuerpos de los funcionarios y la constante inestabilidad política que no permite la creación de una burocracia profesional. Por el contrario, en el modelo anglosajón, la característica primordial es la valoración y el enjuiciamiento de los méritos iniciales, es decir, en la forma de ingreso.⁸

El primer intento serio de configurar una norma única reguladora de la función pública llegaría en el año 1852 con el Real Decreto de 18 de junio, cuando se aprueba el denominado Estatuto de Bravo Murillo, aunque su aplicación se limitaría a las denominadas escalas generales y no a las especiales.

1. ESTATUTO DE BRAVO MURILLO.

Una de las características era la división en cinco categorías, específicamente las siguientes⁹:

Jefes superiores

Jefes de Administración

Jefes de Negociado

Oficiales

Aspirantes a Oficio.

Se reglamenta la forma de acceso a cada una de las categorías, existiendo diferencias en función de la categoría a la que se quisiera acceder, citándose a continuación algunas de estas características:

- Para acceder a la categoría de aspirante a Oficio -que tenía dos modalidades, con retribución o sin ella-, se debían de tener 16 años, acreditar buena conducta moral y tener diploma que acreditase la formación o superación de prueba, (no se consideraba oposición).

- A la categoría de Oficial se accedía mediante la superación de una oposición pública, existiendo dos vías para poder acceder a ésta si no se tenía la titulación exigida, pudiendo presentarse si acreditaban haber superado la prueba de aspirante germen de la promoción interna.

- Los Jefes de Negociado tenían dos vías de acceso: en primer lugar, si eran Licenciados o Doctores podían acceder directamente; en segundo lugar, y en el caso de que no estuvieran en posesión del título, podían hacerlo si tenían acreditados seis años entre oficial y aspirante, pero dos obligatoriamente como oficial.

⁸ BENEYTO, J M.; *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid, (Aguilar), 1958.

⁹ CEBALLOS MORENO, M ("Evolución histórica de la función pública en España", 2014 <http://derecho-administrativo.cmo/2014/09/evolucion-historica-public.html>.

- Finalmente, para acceder a los puestos y categorías como Jefes Superiores y Jefes de Administración se requería haber servido al menos 4 años en la categoría inmediatamente anterior.

Aunque formalmente el Estatuto de Bravo Murillo sentó las nuevas bases estatutarias de la Función Pública al fundar su estructura en categorías subjetivas y al regir su funcionamiento conforme al principio de Mérito, la falta de continuidad política y administrativa desvirtuaron en la práctica su vigencia efectiva¹⁰.

En 1864, se aprobará el Real Decreto de 4 de marzo de 1866 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública que es conocido como El Estatuto de O'Donnell.

2. ESTATUTO O'DONNELL.

Este texto normativo se caracteriza, de un lado, por la reafirmación del principio de mérito para el ingreso y el ascenso en la Función Pública y, de otro, por el reconocimiento de la inamovilidad de los funcionarios públicos. Ésta no se reconoce a todos, sino que se diferencian según su antigüedad: en primer lugar, los empleados con quince años de servicio efectivo sólo podrán ser cesados “por causa grave, con su audiencia y previo informe de la sección respectiva del Consejo de Estado”; en segundo lugar, los empleados con más de seis años de servicio sólo podrán ser separados mediante expediente en el que se requería el informe de, al menos, dos de sus jefes y en el que se determinase “que no reúnen las condiciones de moralidad, aptitud, lealtad, y aplicación necesaria para el buen desempeño de sus cargos”; y, en tercer lugar, el resto de empleados continuarían siendo inamovibles, excepto si ingresaron o ascendieron mediante oposición.

II.- LA FUNCION PÚBLICA EN EL SIGLO XX.

En 1918 vería la luz el Estatuto de Maura, quien fue su gran impulsor, considerándose como el precedente más importante de la regulación actual.

1.- EL ESTATUTO DE MAURA.¹¹

Se aprobó formalmente como una Ley de Bases de 22 de julio de 1918 con la peculiaridad de que nunca se publicó el texto articulado de la misma, sino que la Ley de Bases resultó una norma

¹⁰ En efecto, “el Real Decreto de 18 de junio de 1852, a pesar de que estuvo formalmente en vigor durante mucho tiempo, no se aplicó, o se hizo de un modo precario, posiblemente a causa de su rango normativo. Este hecho fue un factor importante que motivó la dispersión y la disparidad del conjunto de la legislación sobre la Función Pública fomentándose de este modo la aparición de regulaciones diferenciadas para determinados colectivos. Se coloca así otro peldaño más en el inicio del sistema de cuerpos que abre la tradicional dicotomía existente en nuestro empleo público entre cuerpos generales y cuerpos especiales”, DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M^a.: *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pág. 41.

¹¹ MORELL OCAÑA, L.: *Las Reformas administrativas de Maura en AA.VV.: Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid,(INAP), 2005.

de aplicación directa que se completó con la regulación específica que cada Ministerio dictó para desarrollarla.¹²

Esta norma nace en un momento de crisis económica y de inestabilidad política y social. Ello hace que persiga un triple propósito: “fijar legislativamente la fundamental organización de la Administración civil del Estado, mejorar la condición económica de los funcionarios y realizar ambos fines con la menor carga financiera”¹³.

La Ley de Bases, denominada “de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado”, estaba estructurada en once bases, siendo una Ley que sería desarrollada por diversos Reales Decretos de 7 septiembre de 1918.

Fue aplicada tanto a Cuerpos Generales como a los Especiales y Facultativos, previa adaptación por vía reglamentaria.

Una de las principales características de la Ley de Bases de 1918 es la de institucionalizar el sistema de oposición como forma de ingreso en la función pública, si bien también se debía estar en posesión de la titulación exigida y en todo caso se debería superar un curso de estudios de carácter fundamentalmente práctico, aunque esto nunca llegó a materializarse en la realidad.¹⁴

Estructura por cuerpos: excluidos los Cuerpos especiales, que tenían categorías distintas, este Estatuto se estructuraba sobre dos tipos de categorías: el personal técnico y el personal auxiliar; ambas se dividían en categorías y éstas en clases. En general hubo muy poca comunicación vertical, aunque se dejaba la puerta abierta a la promoción interna por años de antigüedad sin necesidad de titulación, apreciándose una cierta mejora para los funcionarios en materia de retribuciones.

Se establece la jubilación forzosa a los 67 años y la voluntaria a los 65 y se regulan los derechos pasivos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad. Y se atisba, aunque tímidamente, el derecho de asociación funcionarial

Pero una de las grandes conquistas que se asocian a este Estatuto de 1918 es el reconocimiento universal de la inamovilidad de los funcionarios. Paradójicamente, la literalidad de la norma continuaba regulando una separación por conveniencia del servicio con garantías exclusivamente formales de publicidad (publicación de la propuesta de cese en la Gaceta y comunicación de la misma a las Cortes), de procedimiento (notificación al interesado y trámite de audiencia del mismo) y de recurso (contencioso administrativo “por infracción de las precedentes reglas de procedimiento”). En la práctica, no obstante, esta regulación bastó para implantar la inamovilidad, con carácter general, en la Administración española, máxime si se

¹² NIETO GARCÍA, A.: *Estudios históricos sobre Administraciones y Derecho Administrativo* Madrid ,(INP),1986.

¹³ MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid (Tecnos), 1999, pág. 19.

¹⁴ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice 7º, al nº 66,p.1.1918

tiene en cuenta que las vacantes que se produjeran por este tipo de cese por conveniencia del servicio se proveerían, fuera de turno, por rigurosa antigüedad, con lo que se desarmaba la posibilidad tradicional de cesantías para colocar a los afines.

2.- LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO DE 1964.

2.1- ANTECEDENTES DE LA LEY DE FUNCIONARIOS:

En el marco de un amplio proceso de reformas administrativas, en la década de los sesenta del pasado siglo le llegó el turno a la Función Pública. La situación de ésta, por entonces, distaba mucho del modelo diseñado por el Estatuto de 1918 y la reforma invocó las patologías de su aplicación para incorporar elementos formales y estructurales de gran trascendencia en la Función Pública española. Se dicta, así, la Ley 109/1963, de 29 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, cuyo texto articulado lo constituye el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que aprueba la «Ley de Funcionarios Civiles del Estado» (LFCE), ley que ha sido el punto de partida y fundamento de toda la normativa que se ha desarrollado de manera progresiva a lo largo de los años, tanto a nivel doctrinal como ideológica¹⁵.

No obstante, y antes de comenzar con esta norma, ha de indicarse y reconocerse que si bien es cierto que la misma supuso la culminación, la reforma fue iniciada de forma encubierta primero con el nombramiento del Dr. López Rodó¹⁶, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno (figura creada por Decreto-Ley), el 20 de diciembre de 1956 y después con la promulgación de las siguientes Leyes:¹⁷

- La Ley de Régimen Jurídico del Estado, de 15 de julio de 1957.

- La Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, que en su artículo 58 y en la Disposición Final Séptima ya establece la necesidad de que los puestos burocráticos sean ocupados por los miembros de los cuerpos generales como medio para limitar la invasión de los cuerpos especiales a los puestos burocráticos.

Dentro de los antecedentes, es importante reseñar que por Orden de 22 de septiembre de 1958 se crea el Centro de Formación y Perfeccionamiento para los Funcionarios, y por Ley 93/1961, de 23 de diciembre, adquiere la condición de Organismo Autónomo, con sede en Alcalá

¹⁵ FUENTETAJA PASTOR. J.A. "Origen y Evolución Histórica de la Función Española". Cursos de Verano: "Crisis Económica y Función Pública". Palma de Mallorca, UNED,

¹⁶ "La reforma de López Rodó de 1963-1965 [...] es la obra legal del régimen franquista en materia de función pública. Se pretende corregir las graves disfunciones funcionariales de esta época y que la doctrina venía criticando de modo generalizado: excesiva proliferación y dispersión de los cuerpos especiales, acusada desconexión entre la categoría profesional y el puesto de trabajo, la ausencia de un cuerpo general interministerial, la politización de la función pública superior y, sobre todo, el desigualitario régimen retributivo", MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid (Tecnos), 1999, pág. 19.

¹⁷ BLANCO GAZTAÑAGA, C., "La carrera administrativa", *Revista Presupuesto y Gasto Público* num 41, 2005 pags 199 y ss.,

de Henares, siendo éste un Centro que supondrá un gran impulso para los cambios en materia funcional.

En este sentido, “hay que tener en cuenta el contexto en el que llega la reforma de 1964. Los años sesenta coinciden con un período generalizado de reforma administrativa, si bien, el impulso reformista no era nuevo, se había iniciado al principio de los años cincuenta como consecuencia de la concurrencia de una serie de factores que, en la España de aquellos momentos, dibujaban la oportunidad de acometer determinados cambios. Para esto se contó con técnicos y juristas de gran talla que, guiados por el objetivo de la eficacia, buscaron la adecuación de la estructura administrativa a las nuevas demandas de la sociedad y al tiempo impulsaron la aprobación de una serie de textos legales de gran calidad”¹⁸.

2.2.-ANÁLISIS DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO DE 1964

La norma de 1964 rompe con el sistema de categorías y escalonamiento dentro de los cuerpos y ello porque se daba la paradoja de que las categorías personales de los funcionarios no se correspondían con los puestos ocupados y se ascendía a los funcionarios de categoría por los años de servicio, pero no había puestos de trabajo para los ascendidos, situación que generaba una brecha entre las categorías y los puestos desempeñados¹⁹.

Uno de los problemas que se encontró el legislador fue la creación del Cuerpo Técnico de Administración Civil, pues en el momento de su promulgación existían Técnicos sin titulación, que habían ascendido por antigüedad, problema que se subsanó con la creación de la Escala Técnica Administrativa a extinguir (Decreto Ley 10/1964, de 3 de julio, que fue una propuesta del Subsecretario del Ministerio de Hacienda, Sánchez Cortes).

Su importancia deriva de ser la primera norma que en su cuerpo legal define, clasifica y determina su ámbito de aplicación, de lo que hoy todavía se entiende lo que es la figura de “funcionario”.

Esta definición la encontramos en el artículo primero donde se determina que son las personas con una relación profesional con la Administración, con carácter retribuido, (será a cargo de los Presupuestos Generales del Estado) y regulada por el Derecho Administrativo.

Las clases de funcionarios que pueden existir en la Administración serán de carrera o de empleo, dividiéndose estos últimos en eventuales e interinos. La diferencia entre estos la encontramos en el artículo quinto, que especifica que “son funcionarios eventuales quienes desempeñan puestos considerados de confianza” y “son funcionarios interinos los que, por razón

¹⁸ DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M^a.: *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pág. 55.

¹⁹ SARMIENO LARRAURI, J.I. “Una aproximación al Régimen de los Funcionarios”. *Foro, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, num. 1, 2005, pags. 253 y ss.

de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera”.

Los rasgos que diferencian a estos tipos de funcionarios, de carrera o de empleo, será el carácter permanente y su inclusión en las correspondientes plantillas que gozan los primeros. También la manera de acceso a los mismos, que en los segundos será de una manera discrecional por parte de la Administración.

El ámbito de aplicación de esta Ley son los funcionarios de la Administración Civil del Estado, sin perjuicio de las normas especiales que sean de aplicación en virtud de lo dispuesto en la misma.

Además, quedan excluidos:

- Los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, los cuales se regirán por sus disposiciones especiales.

- Los funcionarios de los Organismos Autónomos a que se refiriere el artículo ochenta y dos de la Ley de veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho, quienes se regirán por el Estatuto previsto en dicho precepto legal.

- Los funcionarios que no perciban sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado.

La presente Ley tiene carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquier que sea la clase de éstos y la Entidad administrativa a la que presenten sus servicios.

Esta Ley, junto con la Constitución, la Ley 30/1984, los Estatutos Básicos (tanto de 2007 como el de 2015) y la Ley 70/78, tienen consideración de Normativa Básica Estatal, y respecto a la misma, destacan las siguientes notas:

- Centralización de la política de Personal en la Presidencia del Gobierno.

- Creación de la Dirección General de la Función Pública del Estado y la Comisión Superior del Personal.

- Distinción entre Cuerpos generales -que se crean para dotar de movilidad interna- y Cuerpos especiales. Los cuerpos generales que se crean en su artículo 23 son: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, eliminándose las categorías dentro de los cuerpos.

- En cuanto hace al ámbito general de aplicación, no sólo a la Administración Civil del Estado, sino también y de forma subsidiaria a los funcionarios al servicio del Poder Judicial, Poder legislativo, Administración militar, Entes Locales y Organismos Autónomos.

- Se intenta implantar un modelo de retribución que estuviera ligado tanto a la pertenencia al cuerpo como al desempeño del trabajo.

- Se introdujeron mejoras técnicas de regulación de incompatibilidades y de situaciones administrativas.

- Aparece la figura de la contratación administrativa en régimen precario.

La jubilación dependerá del Cuerpo al que pertenezca: setenta años si se pertenece al Cuerpo Técnico de la Administración civil o al Administrativo, y sesenta y cinco si pertenece al cuerpo Auxiliar o Administrativo.

La voluntaria se concederá con sesenta años y treinta años de servicio efectivos.

A pesar de las expectativas creadas, la aplicación de esta Ley no fue completa en todos los ²⁰ ámbitos, quedando en algún caso en una mera declaración de intenciones en muchas innovaciones, lo que dio lugar a que el 7 de abril de 1977 se publicara el Real Decreto-Ley 22, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, ley que establecerá la clasificación de las retribuciones en básicas y complementarias. Las primeras “retribuciones básicas” tendrán repercusión tanto en las pagas extraordinarias como en los haberes pasivos; se regulan las retribuciones tanto del personal eventual como interino; y los sueldos en ningún caso podrán ser inferiores al Salario Mínimo Interprofesional.

Se introduce el término de Grado, el que se consolidará cada cinco años, aunque se trata de una novedad que tendrá una duración escasa de apenas unos meses, toda vez que en la Ley de Presupuestos para 1978 se suprime el sistema de grados, hasta tanto se regulara la carrera administrativa funcionarial.²¹

La Escuela Nacional de Administración Pública pasa a denominarse Instituto Nacional de Administración Pública.

3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

Un año más tarde, el 29 de diciembre de 1978, se publica la Constitución, siendo varios los artículos en los que en esta norma fundamental hace referencia a los funcionarios, bien de forma directa, bien indirectamente.

²⁰ GARRIDO FALLA, F.: “La nueva reforma de la Legislación de los Funcionarios”, Revista Española de Derecho Administrativo, Administrativa num. 13, 1977, pags 201 y ss.

²¹ GONZALEZ ANTÓN, R.: *Estatutos históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, Madrid ,(MAP), 1996.

Su artículo 14 establece que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Aunque no se hace referencia expresa al término de “funcionario”, se puede considerar que está intrínsecamente conectado, ya que este artículo es inspirador tanto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, así como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y el RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En sus artículos 103.3 y 149.1.18, queda expresamente enunciado que “la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”, siendo de competencia exclusiva del Estado.

“Este marco constitucional no ha significado, sin embargo, una habilitación rápida y eficaz para que el legislador se apresurase a dictar ni a aprobar el Estatuto de los funcionarios. Lejos de esto la publicación de la normativa actual sitúa la prioridad del empleo público entre las últimas que el legislador ha abordado con una formulación amplia e íntegra”²².

4.- LEY 70/1978, DE 26 DE DICIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO DE SERVICIOS PREVIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En el mismo año de la promulgación de la Constitución, en 1978 se aprueba la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

Dicha norma en su artículo primero, reconoce a los funcionarios de carrera de la Administración del Estado, de la Local, de la Institucional, de la de Justicia, Y de la Jurisdicción del Trabajo y de la Seguridad Social la totalidad de los servicios indistintamente prestados por ellos en dichas Administraciones, previos a la constitución de los correspondientes Cuerpos, Escalas o plazas o a su ingreso en ellos, así como el período de prácticas de los funcionarios que hayan superado las pruebas de ingreso en la Administración Pública.

A estos efectos se considerarán servicios efectivos todos los indistintamente prestados en las esferas de la Administración Pública señalada en el párrafo anterior, tanto en calidad de funcionario de empleo (eventual o interino) como los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral, se hayan formalizado o no documentalmente dichos contratos.

Asimismo se reconoce expresamente el devengo de trienios, pues los funcionarios de carrera incluidos en el apartado uno tendrán derecho a percibir el importe de los trienios que

²² PALOMAR OLMEDA, A.: *El nuevo Estatuto del Empleado Público*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson), 2007, pág. 11.

tuviesen reconocidos por servicios sucesivos prestados, desempeñando plaza o destino en propiedad, en cualquiera de las mencionadas esferas de la Administración, o en la Administración Militar y Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada”.

“Se efectuará aplicando a los mismos el valor que corresponda a los del Cuerpo, Escala, plantilla o plaza con funciones análogas a las desempeñadas durante el tiempo de servicios prestados que se reconozcan conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Además, cuando los servicios computables a que se refiere el punto tres del artículo anterior no lleguen a completar un trienio al pasar de una a otra esfera de la Administración Pública, serán considerados como prestados en esta última, para así ser tenidos en cuenta, a efectos de trienios, según la legislación que resulte aplicable siguiendo el orden cronológico de la prestación de los servicios sucesivos”.

Aprobada la Constitución y constituidas las Comunidades Autónomas, ante la unanimidad existente para la reforma de la función pública, se elaborarán diversos anteproyectos, tales como el Anteproyecto de Ley de 1979, el proyecto de Ley de 1980 o de 1981; finalmente, a consecuencia de la promesa electoral del Partido Socialista Obrero Español, se aprueba una nueva Ley.

5.- LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Antes de esta Ley hubo tres intentos fallidos para la realización de una reforma de la Función Pública en materia de gestión de recursos humanos, siendo el momento adecuado, cuando todavía no estaban en funcionamiento pleno las Comunidades Autónomas²³.

El primer intento fue el proyecto o, mejor dicho, anteproyecto de Ley de Fraile Criville, que en enero del año 1979 fue editado por el INAP con el título de Anteproyecto de Ley de Bases de la Función Pública, que incluye trece bases, tres disposiciones finales y transitorias. Este anteproyecto no llegó a entrar en el Parlamento por la disolución del mismo en marzo de 1979.

El segundo intento será encabezado por el ministro para la Presidencia D. José Pedro Pérez Llorca, encargando a Sebastián Martín Retortillo una iniciativa legislativa, que entró en el Parlamento ya que se publicó en el Diario de las Cortes Generales el día 5 de febrero de 1980, siendo retirado posteriormente, en concreto el 10 de marzo de 1981. El Título que llevaba era “Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública”, siendo el citado texto objeto de duras críticas, entre otras por regular la materia funcionarial dentro de una norma con rango de Ley Orgánica o por regular esta misma materia en la misma norma que se regulaba el funcionamiento del gobierno.

El último intento de cambiar el Derecho de la función pública y elaborar el correspondiente Estatuto antes de la aprobación de la Ley 30/1984, fue el proyecto en el Boletín Oficial de las

²³ SARMIENO LARRAURI.J.I “Una aproximación al Régimen de los Funcionarios”. Foro , *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, num. 1, 2005, pags. 253 y ss. 1/2005: 253-273

Cortes, el 9 de octubre de 1981, que llevaba por título "Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios". Su autor intelectual fue el Secretario General para la Administración Pública D. Fernando Crespo Montes. En la Exposición de Motivos se intentaba separar el plano administrativo del político, siendo la idea que presidía el texto la de extender el ámbito de aplicación a todo el personal funcionario de la Administración Pública.

5.1 Estructura:

Los 34 artículos de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública contienen la siguiente estructura:

- Preámbulo.
- Artículo 1. Ámbito de aplicación
- Artículo 2. Dependencia Orgánica.
- Capítulo I : Órganos superiores de la Función Pública.
- Capítulo II: Ordenación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y regulación de la situación de los funcionarios transferidos.
- Capítulo III: Registro de Personal, programación y Oferta de Empleo.
- Capítulo IV: Normas de objetivar la selección de personal, la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional de los funcionarios.
- Capítulo V: Bases del Régimen de retribuciones.
- Capítulo VI: Racionalización de la Estructura de los cuerpos y escalas y otras clasificaciones del personal al servicio de la Administraciones Públicas.
- Capítulo VII: Modificación de las situaciones, régimen disciplinario y de seguridad social de los funcionarios.
- 29 Disposiciones Adicionales.
- 15 Disposiciones Transitorias.
- 1 Disposición Derogatoria.

5.2.- Rasgos más destacados de esta Ley.

- Su entrada en vigor fue con fecha 23 de agosto de 1984, demorándose hasta el 1 de enero de 1985 la de los artículos 21, 22 y 23, es decir, la promoción profesional, el fomento de la promoción interna y los conceptos retribuidos.

- Su ámbito de aplicación comprende: Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, la Administración Institucional y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa.

- En cumplimiento del ya citado artículo 149.1.18 de la Constitución, esta Ley se considera de carácter básico para todas las Administraciones.

- Regula los órganos superiores de la Función Pública: el Gobierno, el Ministerio para las Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Hacienda, la Comisión de Coordinación de la Función Pública y el Consejo Superior de la Función Pública, estando estos dos últimos pensados para coordinar a todas las Administraciones y en especial el Consejo, en el que además de la presencia de la Administración Local y de todas las Comunidades Autónomas, asisten como miembros los representantes sindicales.

- A través de la figura de la “Oferta de Empleo Público” se da transparencia y publicidad a las plazas vacantes que la Administración puede ofertar a la ciudadanía, oferta que deberá ser realizada en el primer trimestre del año.

- Establece las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado como instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal.

- La selección del personal, ya sea funcionario o personal, se realizará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, con la garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

- La provisión se realizará por Concurso o Libre designación, exigiendo la ley dos años en el puesto para poder concursar.

- La carrera funcionarial se fundamenta en el grado personal obtenido mediante el desempeño de puestos de trabajo; todo funcionario posee un grado personal que se corresponde con alguno de los niveles en los que se clasifican los puestos de trabajo, cuya garantía se asegura de la siguiente forma:

* Ningún funcionario podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal.

* Ningún funcionario podrá ser designado para desempeñar un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al de su grado personal.

* La promoción interna se fomentará desde las Administraciones, pero se deberá tener el título exigido y podrá reservarse hasta un cincuenta por ciento de plazas vacantes para este tipo de promoción.

* Los Cuerpos y Escalas no podrán tener, con carácter general, facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos, los cuales se agruparán de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso en los siguientes grupos:

Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación profesional del tercer grado o equivalente.

Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

Grupo E: Certificado de Escolaridad.

- Se prevé la posibilidad de remover a un funcionario que haya obtenido un puesto de trabajo por concurso por motivos de alteración del contenido del puesto o por falta de capacidad manifiesta para su desempeño por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición.

- Modificación de situaciones administrativas: quedan suprimidas las situaciones administrativas de excedencia especial y de supernumerario, creándose LA DE los servicios especiales.

- La jubilación forzosa de los funcionarios será a los sesenta y cinco años.

- Se regulan tres tipos de excedencias, siendo las causas para su solicitud las siguientes:

a) Situación de servicio activo en otro Cuerpo o Escala de cualquiera de las Administraciones Públicas.

b) Por cuidado de hijos

c) Por interés particular.

De entre ellas, ha de destacarse la excedencia por cuidado de hijo por su carácter innovador, viviendo a sustituir a la excedencia por matrimonio de la mujer funcionaria, siendo relevante el hecho de que el solicitante puede ser la madre y el padre, primer paso hacia la igualdad entre hombres y mujeres en materia de conciliación de la vida familiar.

- Los permisos se amplían y se tasan, aunque se deja la puerta abierta a otros, apareciendo en este apartado la preocupación del legislador por la conciliación familiar y la igualdad de género, al establecerse en el apartado e) de su artículo 30 lo siguiente: “e) El funcionario con un hijo menor de nueve meses tendrá derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo. Este período podrá dividirse en dos fracciones o sustituirse por una reducción de la jornada en media hora”, disponiendo el apartado f que “Quién por razones de guarda legal tenga a su cuidado directo algún menor de 6 años o a un disminuido psíquico o físico que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a una disminución de la jornada de trabajo en un tercio o un medio, con la reducción proporcional de sus retribuciones”.

- En lo referente a las retribuciones complementarias se crean las siguientes figuras:

* Complemento de Destino, que se fija en función del nivel del puesto de trabajo que se desempeñe. Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles cada uno de los cuáles conlleva

una cuantía que se actualiza, con carácter general, en la Ley de Presupuestos. El desempeño de nivel durante dos años o tres con interrupción supone que el funcionario adquiere un grado personal que le da derecho a percibir el complemento de destino correspondiente al nivel de grado que haya consolidado. Existe un nivel mínimo y un máximo según la pertenencia al Cuerpo/Escala que se pertenezca.

* Complemento Específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad, pudiendo incluso incidir en el tipo de jornada.

* Complemento de productividad, que retribuye el especial rendimiento, las actividades extraordinarias y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su puesto; es un complemento personalizado y variable según periodos de tiempo.

* Gratificaciones por servicios extraordinarios, que son los realizados fuera de la jornada habitual; en ningún caso pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

6.- MODIFICACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS A LA LEY 30/1984

Durante el tiempo que transcurrió entre la entrada en vigor de esta Ley hasta la aprobación en el año 2007 del EBEP, las modificaciones producidas a nivel estatal, que modificarán o/y actualizarán lo dispuesto a esta Ley, son abundantes, analizando en este caso solamente las más relevantes:

El 11 de Junio de 1987 el Tribunal Constitucional²⁴, dictará una sentencia que provocará una gran modificación de la Ley 30/1984²⁵.

Según la jurisprudencia constitucional referida se atribuye al Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y aunque no ofrece una definición de lo que entiende que debe ser un Estatuto de la Función Pública, la sentencia sí nos dice lo que tiene que contener un Estatuto, y que se concreta en la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, regular la carrera administrativa y las situaciones administrativas, los derechos y deberes de los funcionarios, el modo de provisión de los puestos de trabajo, el régimen disciplinario y la responsabilidad de los funcionarios, señalando de forma textual la resolución lo siguiente: “ (...). Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relacionadas entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen

²⁴ Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del Tribunal Constitucional

²⁵ “El Alto Tribunal, aun limitado en su pronunciamiento a una Ley que se autodenomina de Medidas para la ‘futura’ Reforma de la Función Pública, de un lado, y todavía más a sólo sus fragmentos impugnados, de otro, ha venido a pronunciarse sobre esta cuestión basilar: ¿modelo de carrera o de empleo, estatutario o laboral? ¿coexistencia equiparada o indistinta de ambos? ¿opción preferencia por uno de los sistemas, en el supuesto concurrencial?”, MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid (Tecnos), 1999, pág. 22.

jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración”.

Si bien es cierto que no deja claro la sentencia el concepto de “Estatuto”, por no haberlo delimitado ni definido, en cambio sí queda plasmado que si el legislador exige la reserva de ley para regular los aspectos mencionados tienen que ser por Ley, lo cual no impide al Poder Ejecutivo que pueda dictar reglamentos que completen la Ley.

El Tribunal Constitucional declaró constitucionales las disposiciones adicionales novena, decimoquinta y decimosexta sobre creación, supresión y refundición de cuerpos.

Asimismo consideró ajustada a Derecho la modificación de la edad de jubilación de los funcionarios -artículo 33- al decir que la situación del funcionario se define como una relación objetiva cuyo contenido está determinado legal y reglamentariamente y que vincula al funcionario desde el momento que éste acepta formar parte de la función pública, pudiendo ser alterada unilateralmente dicha situación por la Administración sin que el funcionario pueda alegar derechos adquiridos y, por supuesto, la equiparación y la igualdad con los trabajadores, con lo cual el Tribunal da por finalizada en ese momento la cuestión de si se reconocían o no los derechos adquiridos a los funcionarios y define de forma clara cuál es la posición del funcionario en la organización.

En el mismo sentido de la jubilación, el Tribunal Constitucional da el tratamiento de que no existe violación de derechos adquiridos porque los funcionarios no tienen tales derechos frente al legislador en las siguientes materias:

- Supresión de situaciones administrativas: excedencia especial y supernumerario (artículo 29.1).
- Requisitos para la obtención de la excedencia voluntaria y su permanencia (artículo 29.3).
- Las pensiones de orfandad son incompatibles con percepción de haberes (artículo 32.4).

La sentencia también aborda las distintas funciones del personal laboral y los funcionarios, pronunciándose a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos; las excepciones deben ser fijadas por Ley.

Como consecuencia de tal pronunciamiento se promulga la Ley 23/1988.

6.1.-Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En la Exposición de Motivos de esta Ley, además de figurar la ya citada sentencia, se pone de manifiesto la existencia de que se han suscitado dificultades que afectan tanto al buen funcionamiento de los servicios como al normal desarrollo de la carrera administrativa, así como las peculiaridades de la función docente -“contratación de profesores asociados, visitantes y de

los ayudantes previstos en los artículos 33.3 y 34 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto de Reforma Universitaria, así como la creación de la figura de los profesores eméritos”-.

En esta norma “se aprovechó no sólo para restringir la discrecionalidad en la determinación de los puestos que pueden ser ocupados por personal no funcionario, sino también para reformar el régimen de la libre designación y de la promoción interna (reduciendo igualmente los márgenes de discrecionalidad anteriores)”²⁶.

De esta manera, los artículos que sufren mayor modificación son los siguientes:

- El artículo 15.c, que queda redactado de la siguiente manera para saber cuáles son los puestos que puede desarrollar el personal laboral:

“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.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

* Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.

* Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.

* Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.

* Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivos y similares”.

Por su parte, en la legislación local ocurre a la inversa, esto es, los puestos que están tasados son los desempeñados por los funcionarios.

Pese a este intento, menester es “reconocer el fracaso del intento de limitar la contratación laboral, incrementada por la senda de la llamada huida del Derecho administrativo hacia el Derecho privado [...] Incluso [...] de forma directa y harto grosera, se ha admitido por ley que contratados laborales ejerzan indudables funciones públicas en las llamadas administraciones independientes o reguladoras”²⁷.

²⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, 3ª ed., Madrid (Tecnos), 2001, pág. 54.

²⁷ PARADA, R.: *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid (Marcial Pons), 2007, pág. 54.

- El artículo 20. La Ley 23/1988, de 28 de julio, ha introducido importantes modificaciones en la regulación de la provisión de puestos de trabajo contenida en el artículo 20 de la Ley 30 y desarrollada por el Real Decreto 2617/1985, de 9 de diciembre, que aprobó el “Reglamento General de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado”; estas reformas no son fruto de la sentencia, sino de las fuertes críticas que sufrió ese precepto, siendo los cambios introducidos los siguientes:

* El procedimiento a través de Concurso sigue conservando su carácter de sistema normal de provisión de puestos de trabajo en el que únicamente se tendrán en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figuran:

- ° Los adecuados a las características de cada puesto de trabajo.
- ° La posesión de un determinado grado personal.
- ° La valoración del trabajo desarrollado.
- ° Los cursos de formación y perfeccionamiento.
- ° La antigüedad.

* Referente al procedimiento de Libre designación se tasan las situaciones: “aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones”.

“Y en los siguientes puestos: Subdirector General; Delegados y Directores regionales o provinciales; Secretarías de altos cargo; y a aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo”.

- La Ley 23/1988 establece, con el carácter de norma básica, que las convocatorias para proveer puestos de trabajo, tanto por concurso como por libre designación, así como las correspondientes resoluciones, deberán hacerse públicas en los “Boletines” o “Diarios Oficiales” respectivos por la autoridad competente para efectuar los nombramientos.

- En las convocatorias de concursos deben incluirse, en todo caso, los siguientes datos y circunstancias:

- ° Denominación, nivel y localización del puesto.
- ° Requisitos indispensables para desempeñarlo.
- ° Baremo para puntuar los méritos.
- ° Puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.

- Por su parte, en las convocatorias de provisión por libre designación, deben incluirse los siguientes datos:

- ° Denominación, nivel y localización del puesto.

° Requisitos indispensables para desempeñarlo

Y tanto en unas como en otras convocatorias debe concederse un plazo mínimo de quince días hábiles para la presentación de solicitudes.

- Remoción de Funcionarios: esta Ley introduce con carácter de norma básica la regulación de los casos en los que se puede remover a un funcionario de su puesto de trabajo, estando justificada la introducción de este supuesto por la necesidad de lograr una Administración eficaz, siendo el procedimiento a seguir diferente según el modo de provisión del puesto:

° En los puestos de adscripción por el procedimiento de libre designación, la remoción de los funcionarios tiene carácter discrecional.

° En los supuestos en que la adscripción se haya producido por el procedimiento de concurso, la remoción solo puede tener lugar por causas sobrevenidas derivadas de una alteración del puesto de trabajo o bien de la falta de capacidad del funcionario para su desempeño, siempre que en uno y otro caso se haya seguido un expediente contradictorio (con su Resolución correspondiente, y oída la Junta de Personal), en el que se compruebe la concurrencia efectiva de las causas de remoción:

- Alteración en el contenido del puesto de trabajo: a través de las Relaciones de Puesto de Trabajo y que se modifiquen los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria.

- Falta de capacidad para el desempeño del puesto de trabajo, la que debe manifestarse por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición, y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto de trabajo.

- Sin tener carácter de norma básica, la Ley 23/1988 establece lo que se denomina el requisito de permanencia: “para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo, los funcionarios deben permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años. Esta regla no es aplicable a los concursos que se promuevan para la provisión de un puesto de trabajo en el ámbito de una Secretaría de Estado, de un Departamento Ministerial en defecto de aquélla, ni en los casos de remoción o supresión del puesto de trabajo”.

6.2.-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

Esta Ley, dictada en una época de grave crisis económica, trata de facilitar la reducción de los efectivos de las Administraciones Públicas.

Las piezas básicas de esta reforma son los planes de empleo, los procesos de reasignación de efectivos y la nueva regulación de las situaciones funcionariales.

Dentro de esta nueva regulación de situaciones, destaca que quedan suprimidas las situaciones administrativas de excedencia especial y de supernumerario, creándose la de

servicios especiales, la excedencia para el cuidado de hijos, la expectativa de destino, la excedencia voluntaria incentivada y la modalidad de excedencia forzosa aplicable a los funcionarios declarados en expectativa de destino, todo ello de conformidad con el artículo 18; se modifica el plazo máximo de diez años de la excedencia voluntaria por interés particular -artículo 19-; por otro lado, no podrá permanecer menos de dos años continuados ni más del número de años equivalentes a lo que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas en situación de excedencia por interés particular, mientras que podrá concederse la excedencia voluntaria por agrupación familiar, con una duración mínima de dos años y máxima de quince, a los funcionarios cuyo cónyuge resida en otro municipio por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral en cualquier Administración Pública, Organismos autónomos, Entidad Gestora de la Seguridad Social, así como en órganos constitucionales o del Poder Judicial, añadiendo, finalmente, que los funcionarios que tengan cumplidos sesenta años y acreditados treinta de servicios se pueden acoger a la modalidad de jubilación anticipada incentivada, recibiendo por una sola vez una indemnización, fijada por el Gobierno según edad y retribuciones.

6.3.- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y las modificaciones que introduce en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

- Excedencia por cuidado de familiares.

Se da nueva redacción al artículo 29, que regula la excedencia por cuidado de familiares, estableciéndose que los funcionarios tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente o preadoptivo, período que se computará desde la fecha del nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa mediante la que se hubiera constituido la adopción o el acogimiento, disponiendo asimismo de un período de excedencia, de duración no superior a un año, para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que, por razones de edad, accidente o enfermedad, no pudiera valerse por sí mismo y no desempeñase actividad retribuida, siendo el referido período de excedencia único por cada sujeto causante, significando cómo cuando un nuevo sujeto causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del período de esta pondrá fin al que se viniera disfrutando.

Esta excedencia constituye un derecho individual de los funcionarios y en el caso de que dos funcionarios generasen el derecho a disfrutarlo por el mismo sujeto causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios, siendo computable el período de permanencia en esta situación a efectos de trienios, de consolidación de grado personal y de derechos pasivos, teniendo durante el primer año derecho a la reserva del puesto de trabajo que se estuviera desempeñando,

transcurrido el cual, dicha reserva lo será al puesto en la misma localidad y de igual nivel y retribución.

- Permiso por maternidad y paternidad.

En el supuesto de parto, la duración del permiso será de dieciséis semanas ininterrumpidas, que se ampliarán en el caso de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo; el permiso se distribuirá a opción de la funcionaria interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto; en el caso de que la madre falleciese, el padre podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del permiso, no obstante lo cual y sin perjuicio de las seis semanas inmediatas posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que la madre y el padre trabajen, aquella, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto, bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para su salud.

En los supuestos de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente, si se trata de menores de hasta seis años, el permiso tendrá una duración de dieciséis semanas ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de adopción o acogimiento múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo, contadas a elección del funcionario, bien a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción; la duración del permiso será, asimismo, de dieciséis semanas en los supuestos de adopción o acogimiento de menores que sean mayores de seis años de edad, cuando se trate de menores discapacitados o minusválidos o que por sus circunstancias y experiencias personales o que, por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar, debidamente acreditadas por los Servicios Sociales competentes. En caso de que la madre y el padre trabajen, el permiso se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva, siempre como períodos ininterrumpidos.

En los casos de disfrute simultáneo de períodos de descanso, la suma de los mismos no podrá exceder de las dieciséis semanas previstas o de las que correspondan en caso de parto múltiple.

Finalmente, en los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado, el permiso previsto para cada caso podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción.

7.- OTRAS NORMAS

7.1.- LEY 53/1984, DE 26 DE DICIEMBRE, DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El artículo primero de esta Ley recoge la incompatibilidad que existe en el desempeño de dos actividades del sector público, puesto que el personal comprendido en el ámbito de

aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en dicho sector público, salvo en los supuestos previstos en las mismas, existiendo un tratamiento especial en el Personal docente y sanitario, quienes tendrán que obtener la previa autorización de dicha compatibilidad.

Además, no se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel, ni ejercer opción por percepciones correspondientes a puestos incompatibles.

A los efectos del párrafo anterior, se entiende por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo, periódico u ocasional.

En cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, pública o privada, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia, diferenciando esta ley según sea una actividad pública o privada lo que se quiera compatibilizar, requiriendo para esta un reconocimiento de compatibilidad y precisando para aquella una autorización.

Dentro de la realización de actividades privadas, no se podrán ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolla el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado.

7.2.- LEY ORGÁNICA 11/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE LIBERTAD SINDICAL.

Se tratará esta norma de forma somera, dando sólo unas breves pinceladas, dado que la materia podría ser tema de otro Trabajo Fin de Grado

El derecho de libertad sindical constituye un derecho fundamental (art. 28.1 CE), de estructura compleja dado que se integra en un conjunto de derechos, tanto de titularidad individual como colectiva.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 98/1985, de 29 de julio, en lo respecta a los funcionarios públicos, señala claramente que son titulares del derecho constitucional de libertad sindical, refiriendo lo siguiente:

(...) “El reconocimiento del derecho de libre sindicación de los funcionarios deriva directamente del mandato del artículo 29.1 CE, cuyo término “todos” los incluye,” (...), lo que queda reflejado en el artículo primero de la LOLS:

1. Todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales.

2. A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.

3. Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar.

4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127.1 de la Constitución, los Jueces, Magistrados y Fiscales no podrán pertenecer a sindicato alguno mientras se hallen en activo.

5. El ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos.

7.3.- RD 364/1995, DE 10 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE INGRESO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y PROMOCIÓN PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO.

Este Reglamento sigue teniendo aplicación incluso cuando en 2007 se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, manteniéndose en vigor la provisión de puestos regulada en los artículos 78 a 84. La selección del personal funcionario, según el Reglamento de Ingreso, Provisión y Promoción (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), estará a cargo de Comisiones Permanentes de Selección y de Tribunales y se llevará a cabo a través de los procedimientos de oposición, concurso o concurso-oposición sujetos a dos reglas tradicionales:

- La convocatoria es la «ley» del concurso o de la oposición, siendo inmodificable una vez publicada, salvo con sujeción estricta a las normas de la Ley 30/1992 (art. 15.5).

- El carácter vinculante de las propuestas que hace el Tribunal o la Comisión, conforme a las cuales la Administración ha de proceder, en principio, a efectuar los nombramientos.

Quienes superen las pruebas serán nombrados funcionarios de carrera hasta el límite de las plazas anunciadas, pero la condición de funcionario no se adquiere por el simple nombramiento, sino que requiere, además, cumplir dos trámites:

* El acatamiento a los principios constitucionales mediante la jura o promesa de la Constitución.

* El requisito de la toma de posesión, que debe tener lugar en el plazo de un mes tras la publicación del nombramiento.

La determinación de la fecha de la toma de posesión es de gran interés, pues sólo a partir de ella comienza el cómputo del tiempo a efectos de trienios y derechos pasivos, aplicándose al personal laboral fijo el mismo sistema que el previsto para los funcionarios de carrera.

7.4.- RD 365/1995, DE 10 DE MARZO, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

El presente Reglamento será de aplicación a los funcionarios de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

En esta norma se enumeran y definen las situaciones en las que pueden hallarse los funcionarios, que son:

- Servicio activo.
- Servicios especiales.
- Servicio en Comunidades Autónomas.
- Expectativa de destino.
- Excedencia forzosa.
- Excedencia por cuidado de hijos.
- Excedencia voluntaria por servicios en el sector público.
- Excedencia voluntaria por interés particular.
- Excedencia voluntaria por agrupación familiar.
- Excedencia voluntaria incentivada.
- Suspensión de funciones.

Todos los cambios en las situaciones deberán ser comunicados al Registro Central de Personal. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regula en su artículo 13 el Registro Central de Personal en el que ha de inscribirse todo el personal al servicio de la Administración del Estado.

En desarrollo de este precepto, se dictó el Real Decreto 1405/1986, de 6 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con las restantes Administraciones Públicas. Y desde 2014, por Resolución de 3 de diciembre de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, se establece la anotación obligatoria en el

Registro Central de Personal de todas las licencias por enfermedad y bajas por incapacidad temporal.

7.5.- Ley 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

Se trata de una normativa que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 40.2 en la Constitución Española por el que se encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo, respondiendo asimismo a la necesidad de armonizar nuestra normativa con la de la Comunidad Económica Europea, como demuestran las directivas 89/391/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, y el propio compromiso del Estado Español de ratificar el Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente en el trabajo.

El ámbito de aplicación de ésta Ley incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas (...)²⁸.

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD.

1.- RD. 255/2006, DE 3 DE MARZO, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REALES DECRETOS 364/1995 Y 365/1995, DE 10 DE MARZO, REFERENTES AL INGRESO, PROVISIÓN Y PROMOCIÓN Y EL DE SITUACIONES ADMINISTRATIVAS.

Esta norma entronca directamente con la siguiente legislación:

- Con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de la Protección Integral contra la Violencia de Género, nueva redacción sobre la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género.

- Con la Ley 53//2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, nueva movilidad por razones de salud o de rehabilitación.

- Con el Plan para la igualdad de género en la Administración General de Estado, aprobado por el Consejo de Ministros para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas que trabajan en la Administración General del Estado.

2.- LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

La Ley para la Igualdad eleva a la categoría de derechos los diferentes instrumentos de conciliación de la vida personal familiar y laboral de los trabajadores y trabajadoras para fomentar la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio.

²⁸ Fuente: Exposición de motivos de la propia Ley

Las novedades se concretan²⁹:

- El permiso de maternidad: Es de 16 semanas sin interrupción y ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo o hija a partir del segundo; salvando las seis semanas posteriores al parto, que son obligatorias para la madre, este período se puede distribuir a opción de la interesada tanto desde el punto de vista temporal (antes o después del parto) como entre ambos progenitores, que pueden distribuirse las diez semanas restantes y disfrutarlas de modo conjunto o separado.

En caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta realizara o no algún trabajo, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del período de suspensión, computado desde la fecha del parto y sin que se descuente del mismo la parte que la madre hubiera podido disfrutar con anterioridad al parto.

- Permiso de paternidad: La Ley para la Igualdad reconoce por primera vez el derecho a un permiso de paternidad, autónomo del de la madre, de 13 días ininterrumpidos, ampliables en dos días más por cada hijo o hija, a partir del segundo, en los supuestos de nacimiento de hijo o hija, adopción o acogimiento; este permiso se suma al permiso ya vigente en dos días o a la mejora del mismo establecida en convenio colectivo, ello al margen de si trabaja o no la madre y de las vacaciones; según lo previsto en los Presupuestos para 2016, este derecho comenzará el 1 de enero de 2017.

- Lactancia: Este permiso constituye un derecho individual de los trabajadores, hombres o mujeres, pero sólo podrá ser ejercido por uno de los progenitores en caso de que ambos trabajen.

Las y los trabajadores tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo por lactancia de un hijo o hija hasta que cumpla nueve meses, que podrá dividir en dos fracciones. La duración del permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto, adopción o acogimiento múltiples.

- Reducción de jornada: Quien tenga a su cuidado directo algún menor de doce años o una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial, que no desempeñe una actividad retribuida, tendrá derecho a una reducción de la jornada de trabajo diaria, con la disminución proporcional del salario entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquélla. Tendrá el mismo derecho quien precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valer por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida.

El progenitor, adoptante o acogedor de carácter preadoptivo o permanente, tendrá derecho a una reducción de la jornada de trabajo, con la disminución proporcional del salario de, al menos, la mitad de la duración de aquélla, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del menor a su cargo afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas y carcinomas), o por cualquier otra enfermedad grave, que implique un ingreso hospitalario de larga dura-

²⁹ Página del Instituto de la Mujer y para Igualdad de Oportunidades. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

ción y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, acreditado por el informe del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente y, como máximo, hasta que el menor cumpla los 18 años.

Las reducciones de jornada constituyen un derecho individual de los trabajadores, hombres o mujeres. No obstante, si dos o más trabajadores de la misma empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante, el empresario podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas de funcionamiento de la empresa.

- Excedencia por cuidados a menores y familiares: La duración de la excedencia por cuidado a menores y familiares dependientes es, en el supuesto de cuidado de hijos o hijas menores de 3 años, como máximo de hasta tres años de duración desde el nacimiento. En el caso de cuidado de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida, el período máximo es de dos años; además, la excedencia puede disfrutarse de forma fraccionada.

3.- LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, POR LA QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (EN ADELANTE EBEP).

3.1.- PRELIMINARES A SU ELABORACIÓN.

Por Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, se constituye la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos, así como la elaboración de un documento que sirva de base para la elaboración del anteproyecto de dicho Estatuto³⁰.

La citada Orden considera que Estatuto -que como texto único no se ha aprobado aún, transcurridos más de veinticinco años desde la promulgación de la Constitución- debe ser un instrumento legislativo necesario para contar con unas Administraciones Públicas plenamente adaptadas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo. Asimismo debe responder a “una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era: principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia”³¹.

³⁰ “Ciertamente la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del EBEP, aconsejó en este sentido, y para lograr el respeto de las competencias de las Comunidades Autónomas, una norma de reducida extensión y baja densidad normativa. Sin embargo esta recomendación, como tantas otras, no ha sido atendida en algunos capítulos cuya consistencia excede las recomendaciones”, ARENAS ALEGRÍA, C.: “Capítulo I. El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público: perspectiva general de la Ley 7/2007, de 12 de abril”, en AA.VV. (GAYARRE CONDE, I. y BURZACO SAMPER, M^a., Coords.): *El Estatuto Jurídico del Empleado Público. Estudio particular de algunos aspectos críticos del personal laboral*. Madrid (Dykinson), 2009, págs. 24-25.

³¹ De esta manera se entendía “necesario introducir nuevos elementos de modernización del sistema basado en la introducción de nuevos criterios de gestión, como los relativos a la solución de la implantación de una función

Sobre la base de esos principios, es obligación de los poderes públicos, en efecto, configurar una organización que permita satisfacer el derecho a una “buena administración” de los asuntos públicos, al servicio de los ciudadanos, derecho que reconoce hoy el texto de la Constitución para Europa.

Esta Comisión, a su vez, tuvo como precedentes más inmediatos el estudio elaborado por la Comisión de Expertos para la realización de un informe sobre las principales líneas de reforma de las Administraciones Públicas, creada en la anterior legislatura por Orden de 23 de abril de 2003, así como el “Proyecto de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública”, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 5 de julio de 1999 y que no llegó a ser publicado; se debe reseñar que el modelo seguido en este Proyecto de Ley se limitaba en el ámbito de aplicación al personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas, remitiendo a la legislación laboral y los convenios colectivos para las relaciones jurídico-laborales con la presencia de la Administración, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos de dicha Ley cuando así expresamente se dispusiera.

Aunque no se trate de una norma, no se puede pasar de largo, por su importancia, el Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y profesionalización de los empleados públicos (Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre).

En este Acuerdo se ponen las bases en dos aspectos que se regularán posteriormente que son: uno, la conciliación de la vida familiar y laboral y, dos, la protección de las empleadas públicas de la Administración General del Estado víctimas de violencia de género.

En este mismo documento se establece que se promoverá la revisión de las cuantías en las indemnizaciones por razón de servicios, el pago de dietas en territorio nacional y uso del vehículo particular; asimismo se establece una nueva distribución de la jornada, estableciéndose un horario flexible.

Por último, antes de entrar a analizar el Estatuto del Empleado Público de 2007, señalar que esta norma tanto en cumplimiento de los artículos de la Constitución: 149.1.18ª y el 103.3 (vistos anteriormente) así como de reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional (entre otras 99/987, 56/1990, 235/1991 y 37/2002),³² deben regularse los siguientes principios:

directiva profesionalizada, de la evaluación del rendimiento profesional en el proceso de promoción interna, de la posibilidad de configurar carreras profesionales horizontales basadas en el mismo control del rendimiento, del impulso eficaz de la promoción del acceso al empleo público de las personas discapacitadas, así como el fomento de instrumentos de igualdad de género y de creación de situaciones administrativas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar y la protección de las mujeres frente a las amenazas y consecuencias de la violencia de género, etc.”, ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Introducción general a los comentarios sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”, en AA.VV. (ORTEGA ÁLVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid (La Ley), 2007, págs. 22 y 23.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 de 11 de junio), Sentencia 56/1990 de 29 de marzo (BOE de 4 de mayo), Sentencia 235/1991 de 12 de diciembre (BOE de 15 de mayo), 37/2002 de 14 de febrero (BOE de 14 de

- Adquisición y pérdida de la condición de funcionario.
- Condiciones de promoción de la carrera administrativa.
- Situaciones administrativas.
- Responsabilidad de los funcionarios y su régimen disciplinario.
- Creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales.
- Modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de la Administración Pública.

3.2.- ESTRUCTURA DEL EBEP:

El EBEP se estructura en una Exposición de Motivos, 8 títulos, 100 artículos y 13 disposiciones adicionales, 8 transitorias, 1 derogatoria y 4 disposiciones finales.

Los títulos están subdivididos en Capítulos y trata sobre los siguientes aspectos:

Título I.- Objeto, ámbito de aplicación.

Título II.- Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Subtítulo 1.- Personal directivo.

Título III.- Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos.

Capítulo I.- Derechos de los empleados públicos.

Capítulo II.- Derechos a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño.

Capítulo III.- Derechos retributivos.

Capítulo IV.- Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión.

Capítulo V.- Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones.

Capítulo VI.- Deberes de los empleados públicos. Código de conducta.

Título IV.- Adquisición y pérdida de la relación de servicio.

Capítulo I.- Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio.

Capítulo II.- Pérdida de la relación de servicio.

Título V.- Ordenación de la actividad profesional.

Capítulo I.- Planificación de recursos humanos.

Capítulo II.- Estructuración del empleo público.

Capítulo III.- Provisión de puestos de trabajo y movilidad.

Título VI.- Situaciones Administrativas.

Título VII.- Régimen Disciplinario.

Título VIII.- Cooperación entre las Administraciones Públicas.

La Disposición final cuarta del EBEP establece su entrada en vigor en distintas fases al prever que “entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”, pero exceptuando diversos preceptos que “producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”.

Por su parte, la disposición derogatoria única del EBEP deroga expresamente determinadas disposiciones con rango de Ley que tienen el alcance de normativa básica del régimen de la función pública, aunque precisando que dichas disposiciones “quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta” que, a tal efecto, establece en su apartado tercero que “hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”.

Esta disposición derogatoria debe interpretarse de acuerdo con las reglas generales de aplicación de las normas jurídicas contenidas en el Título Preliminar del Código Civil, cuyo artículo 2.2 dispone que “las Leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la Ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”.

En consecuencia, el alcance de la disposición derogatoria del EBEP no es absoluto, sino que viene determinado por lo previsto en el apartado tercero de su disposición final cuarta.

Quiere esto decir que el legislador, al igual que no ha dispuesto una entrada en vigor automática de todas las disposiciones del EBEP, tampoco ha optado por una derogación automática de la normativa vigente en materia de Función Pública, sino que determinadas disposiciones mantendrán su vigencia “hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo” y “en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”, y ello porque el EBEP tiene naturaleza de Ley básica necesitada de un desarrollo legislativo ulterior tal como en él se prevé, de forma que mientras no se produzca dicho desarrollo, los preceptos derogados únicamente lo están en tanto se opongan a lo dispuesto, con carácter básico, para todas las Administraciones Públicas, como “mínimo común”, por el nuevo EBEP. En cuanto que normativa propia y específica de la Función Pública de la AGE, al carecer ésta de una Ley privativa reguladora de su Función Pública, mantienen su vigencia, aunque sin carácter básico, siempre que no se opongan a lo establecido por el EBEP, mientras se dicta el desarrollo normativo en el ámbito de la AGE.

3.3.- APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DEL EBEP.

3.3.1.- Preceptos del EBEP directamente aplicables.

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

3.3.2.- Preceptos del EBEP que producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública de la AGE:

- Los capítulos II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) y III (Derechos retributivos) del título III.
- El capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad) del título V.

3.3.3.- Preceptos de la normativa de función pública que, al amparo de la disposición final cuarta del EBEP, continúan vigentes hasta que se apruebe la Ley de Función Pública de la AGE, en tanto no se opongan al EBEP. Entre dichos preceptos, cabe señalar:

- El artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, relativo a situaciones administrativas, contempladas en la Ley 30/1984 y en el R.D. 365/1995 (con modificaciones, se analizan más adelante).
- El artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, sobre vacaciones (se añaden nuevos supuestos, se analizan en otro apartado).
- El artículo 71 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, sobre licencia de quince días por matrimonio.

3.3.4.- Ámbito de aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado (artículo 2).

- La Administración General del Estado.

- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.

- Las Universidades Públicas no transferidas.

Al personal laboral que presta servicios en dicho ámbito se le aplican los preceptos del EBEP que así lo dispongan.

4.- ANÁLISIS DEL ESTATUTO³³.

4.1.- Funcionarios Interinos (artículo 10).

Se crean dos nuevos supuestos, de una parte, para la ejecución de programas de carácter temporal y, de otra, cuando exista un exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses dentro de un periodo de doce meses³⁴.

El objeto que se pretende conseguir es reducir al mínimo indispensable la utilización de las figuras de los contratos por obra o servicio y por circunstancias de la producción.

Se reconocen los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del EBEP, que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.

4.2.- Permisos (artículos 48 y 49).

4.2.1.- Referente a la conciliación de la vida familiar y laboral, tanto en lo referido a la maternidad/paternidad como al cuidado de familiares de primer grado:

- Una hora de ausencia del trabajo por lactancia de un hijo menor de dos meses y la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente.

³³ Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General de para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

³⁴ “La figura del funcionario interino existe desde antiguo en nuestra legislación de función pública y responde a una necesidad de la organización administrativa, la de poder contar con personal que ejerza funciones o desempeñe puestos de trabajo reservados a funcionarios, reclutado de manera ágil y urgente, cuando por circunstancias justificadas no sea posible contar con un funcionario de carrera para esas tareas. La posibilidad de nombrar este tipo de personal, como la de realizar contratos temporales en otros casos, añade flexibilidad al sistema del empleo público y permite mantener la prestación de los servicios en aquellos casos, nada excepcionales en la práctica”, SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Capítulo Segundo. Clases de personal”, en AA.VV. (SÁNCHEZ MORÓN, M., Coord.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid (Lex Nova), 2007, págs. 93-94.

- Un máximo de dos horas diarias de ausencia del trabajo por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto.

- Disminución de la jornada de trabajo, con disminución de las retribuciones que corresponda, cuando por razones de guarda legal se tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, persona mayor que requiera especial dedicación o persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave por un plazo máximo de un mes para atender el cuidado de un familiar de primer grado.

- El tiempo indispensable para el cumplimiento de deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

- Dos meses como máximo, percibiendo las retribuciones básicas, si fuera necesario el desplazamiento previo de los progenitores al país de origen del adoptado, en los casos de adopción internacional.

- Quince días naturales de permiso de paternidad.

- Ampliación en dos semanas más el permiso por parto y del permiso por adopción o acogimiento en el supuesto de discapacidad del hijo.

- Posibilidad de seguir disfrutando el otro progenitor el permiso de maternidad cedido, aunque en el momento previsto para la incorporación de la madre al trabajo ésta se encuentre en situación de incapacidad temporal.

- Ampliación del permiso de maternidad en tantos días como el neonato se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales, en los casos de parto prematuro y en aquéllos en que, por cualquiera otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto.

- Derecho a participar en los cursos de formación que convoque la Administración durante el disfrute del permiso por parto, adopción o acogimiento.

4.2.2.- Por violencia de género:

- Reducción de jornada con disminución proporcional de la retribución, o reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación de horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo, a las víctimas de violencia de género sobre la mujer.

4.2.3.- Por antigüedad:

- Dos días adicionales a los asuntos particulares cuando se cumpla el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo. El derecho a su disfrute nace a partir del día siguiente del cumplimiento del trienio.

4.3.- Vacaciones (artículos 50 y 51).

Las vacaciones serán como mínimo, durante cada año natural, de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fuera menor.

Siguen vigentes, los artículo 68.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, en la redacción dada por el artículo 51 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que señalaba que “asimismo, tendrán derecho a un día hábil adicional al cumplir quince años de servicio, añadiéndose un día hábil más al cumplir los veinte, veinticinco y treinta años de servicio, respectivamente, hasta un total de 26 días hábiles por año natural” y 71.1 de la misma ley referida a la licencia por razón de matrimonio de quince días naturales.

4.4.- Adquisición y pérdida de la relación de servicio (Artículos 55-68).

Para el acceso al empleo, la edad mínima para participar en los procesos selectivos, tanto para el personal funcionario como para el laboral, es dieciséis años cumplidos.

La edad máxima no puede exceder de la edad de jubilación forzosa y solo se podrá exigir otra edad máxima distinta a esta por Ley.

Para la composición de los órganos de selección se deberán respetar las siguientes normas:

- No podrá formar parte de los órganos de selección el personal de elección o designación política, los funcionarios interinos o personal eventual.

- La pertenencia será siempre a título individual, pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

- La composición de los órganos colegiados tenderá a la paridad entre hombres y mujeres.

4.5.- Grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera (artículo 76 y D.T. Tercera).

La integración de los Cuerpos y Escalas en los nuevos grupos y subgrupos de clasificación es automática. Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del Estatuto se integran de forma automática en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76 del EBEP, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Antiguo Grupo A: Subgrupo A1.
- Antiguo Grupo B: Subgrupo A2.

- Antigo Grupo C: Subgrupo C1.
- Antigo Grupo D: Subgrupo C2.
- Antigo Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional séptima.

Esta integración automática no resulta aplicable al nuevo grupo B que queda reservado a quienes estén en posesión del título de Técnico Superior, por no existir en los actuales grupos de clasificación uno equivalente.

4.6.- Provisión de Puestos de Trabajo (artículos 78-84).

La composición de los órganos colegiados de carácter técnico encargados de la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos, responderán al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre.

En lo referente a la movilidad por razón de violencia de género, se sustituye el derecho preferente de la funcionaria víctima de violencia de género a ocupar otro puesto de trabajo vacante y de necesaria cobertura por el derecho al traslado a otro puesto de trabajo sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura, garantizándose en todo caso la intimidad de las víctimas y la confidencialidad de los datos personales de éstas y de las personas a su cargo.

Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración Pública a través de los procedimientos de provisión de puestos previstos en el art. 78.2, quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

4.7.- Situaciones Administrativas (artículos 85-92).

En lo referente a los servicios especiales se añaden nuevos supuestos tanto sin son designados y nombrados con rango de alto cargo o cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva.

Y en lo referente al servicio en otras Administraciones Públicas se refiere a los funcionarios que se hallen en servicio activo en Universidades Públicas, CC.AA. o Corporaciones Locales.

4.8.- Régimen Disciplinario (artículos 93-98).

Se consideran faltas muy graves del personal funcionario y del personal los siguientes supuestos no previstos en la actual normativa (artículo 95):

- El acoso moral, sexual y por razón de sexo (letra b).

- El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.

4.- LEY 9/2009, DE 6 DE OCTUBRE, DE AMPLIACIÓN DE LA DURACIÓN DEL PERMISO DE PATERNIDAD EN LOS CASOS DE NACIMIENTO, ADOPCIÓN O ACOGIDA.

En aras a una política positiva hacia la figura del padre, que permita incentivar la implicación de los hombres en las responsabilidades familiares, la presente Ley plantea la ampliación del período de paternidad a cuatro semanas, exclusivo para el padre. Este derecho se reconocerá tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento ³⁵.

La disposición final segunda establecerá que esta Ley entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2011, aunque en la realidad esta se ha ido posponiendo y no será hasta el 1 de enero de 2017 cuando se haga efectivo (está recogido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016).

5.- 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.

Se integran en un texto único todas las modificaciones introducidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, a través de diversas leyes que bien han dado una nueva redacción a determinados preceptos, bien han introducido nuevas disposiciones. Además, se han incluido en el texto las disposiciones en materia de régimen jurídico del empleo público contenidas en normas con rango de ley que la han modificado.

Lo singular de este Texto Refundido es que las propias normas diferentes a la versión originaria del EBEP 2007 estaban ya incorporadas en el texto del EBEP. Este Texto refundido recoge las modificaciones y mejoras para los empleados públicos que se han ido aprobando tras la publicación y entrada en vigor de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, de 12 de abril de 2007.

5.1.- NOVEDADES:

Se introducen novedades en diversos supuestos; así, en los permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas del terrorismo y sus familiares directos, se modifica el apartado C del artículo 49, referido al permiso de paternidad, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, que amplía el tiempo de permiso de 15 días a 4 semanas y será disfrutado por el padre o el

³⁵ Preámbulo de la Propia Ley 9/2009

otro progenitor a partir de la fecha del nacimiento, de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o del acogimiento, o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción, entrando en vigor el 1 de enero de 2017, tal y como anteriormente se ha señalado.

En cuanto a las vacaciones de los funcionarios públicos, se añade un párrafo al artículo 50, el que señala que “cuando las situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo impidan iniciar el disfrute de las vacaciones dentro del año natural al que correspondan, o una vez iniciado el periodo vacacional sobreviniera una de dichas situaciones, el periodo vacacional se podrá disfrutar aunque haya terminado el año natural a que correspondan y siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se hayan originado”, añadiéndose la Disposición adicional decimosexta, que regula el permiso retribuido para las funcionarias en estado de gestación, a disfrutar a partir del día primero de la semana 37 de embarazo y hasta la fecha del parto, pudiendo iniciarse este permiso en el supuesto de gestación múltiple el primer día de la semana 35 de embarazo y hasta la misma fecha de parto.

Por lo demás, el resto de artículos y su contenido se mantienen igual a la anterior Ley 7/2007, con los cambios que ya se habían incorporado antes de la aprobación de este Texto Refundido y de hecho, aunque en el preámbulo del Texto Refundido se justifica el objetivo unificador del texto como necesario, ello para evitar que se produzca un vacío legal -como ocurre con la regulación relativa a los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación exigibles para el ingreso en las Administraciones Públicas-, tampoco en este caso hay modificaciones respecto de la regulación que ya existía en el EBEP

Finalmente, el artículo 76 -Grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera- señala que “los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- Grupo A: dividido en dos Subgrupos, A1 y A2. Titulación exigida: Título universitario de Grado.

- Grupo B: Titulación exigida: Título de Técnico Superior.

- Grupo C: dividido en dos Subgrupos, C1 (Título de Bachiller o Técnico) y C2 (Graduado en Educación Secundaria Obligatoria), según la titulación exigida para el ingreso.

Además, las Administraciones Públicas podrán establecer otras agrupaciones diferentes de las enunciadas anteriormente, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo (Disposición adicional sexta. Otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación), manteniéndose en el TREBEP la Disposición transitoria tercera por la que hasta que no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios, seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales anteriores a la entrada en vigor del EBEP, estableciendo las equivalencias entre los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007 y los nuevos grupos:

- Grupo A: Subgrupo A1.
- Grupo B: Subgrupo A2.
- Grupo C: Subgrupo C1.
- Grupo D: Subgrupo C2.
- Grupo E: otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación (disposición adicional sexta).

Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B.

IV.- NORMATIVA DE APLICACIÓN AL PERSONAL DE ADMINISTRACION Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD DE LEÓN.

Una vez analizada la normativa básica y más relevante de la Función Pública en España, se abordarán las peculiaridades del Personal de Administración y Servicios de la Universidad de León, por cuanto aunque a este colectivo le son de aplicación la práctica totalidad de los textos legales anteriormente analizados, tiene su propia Legislación, tanto la que emana del Estado, como la de la Comunidad Autónoma correspondiente y la suya propia.

Lo anteriormente expuesto se plasmará en la Ley Orgánica de las Universidades:

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece en su artículo 6.1 que “as Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias”; a su vez, la citada Ley establece en el artículo 6.2 que “las Universidades Públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por estatutos, que serán elaboradas por las Universidades, previo control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”.

Normativa que se va analizar en este apartado:

- Ley Orgánica 6/2001, 21 de diciembre, de Universidades.
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001
- Ley 28/1979 de 30 de octubre, de creación de la Universidad de León
- Acuerdo 243/2003, de 23 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Estatuto de la Universidad de León.
- Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León.
- Ley 7/2005, de 24 de mayo de la Función Pública Castilla y León.

4.1 LEY ORGÁNICA 6/2001, 21 DE DICIEMBRE, DE UNIVERSIDADES.

El Título X de esta Ley está dedicado al personal de administración y servicios de las Universidades Públicas:

Se define la formación y funciones de dicho estamento al señalarse que “el personal de administración y servicios de las Universidades estará formado por personal funcionario de las escalas de las propias Universidades y personal laboral contratado por la propia Universidad, así como por personal funcionario perteneciente a los cuerpos y escalas de otras Administraciones públicas”, correspondiendo al personal de administración y servicios la gestión técnica, económica y administrativa, así como el apoyo, asesoramiento y asistencia en el desarrollo de las funciones de la universidad (...) y el soporte a la investigación y la transferencia de tecnología y a cualesquiera otros procesos de gestión administrativa y de soporte que se determine necesario para la universidad en el cumplimiento de sus objetivos” (artículo 73).

Las retribuciones serán a cargo de los presupuestos de la Universidad, atendiendo a la autonomía, lo que se recoge en el artículo 79 cuando se señala que “las Universidades Públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley”.

La creación de Escalas propias es otra de las peculiaridades que tienen las Universidades, a lo que se refiere el artículo 75 cuando establece que “las Universidades podrán crear escalas de personal propio de acuerdo con los grupos de titulación exigidos de conformidad con la legislación general de la función pública” .

Finalmente, el Rector será la máxima autoridad tanto en lo relativo a las situaciones administrativas como al régimen disciplinario, correspondiéndole la aplicación del régimen disciplinario en el caso del personal laboral y adoptar las decisiones relativas a las situaciones administrativas y régimen disciplinario para los funcionarios de administración y servicios que desempeñen funciones en las mismas, con excepción de la separación del servicio, que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios.

4.2.- LEY 28/1979, DE 30 DE OCTUBRE. SOBRE CREACION DE LAS UNIVERSIDADES DE ALICANTE, CADIZ, LEON Y POLITECNIA DE LAS PALMAS.

Con esta Ley se crea la Universidad de León, aspiración muy añorada por parte de la sociedad leonesa, desapareciendo la vinculación existente hasta ese momento respecto de la Universidad de Oviedo. Así, el artículo 4 señala que “se crea la Universidad de León, integrada inicialmente por las Facultades de Biología y de Veterinaria, así como por las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, de Profesorado de Educación General Básica, de Ingeniería Técnica Agrícola y la de Ingeniería Técnica Minera, actualmente existentes en León, dependientes de la Universidad de Oviedo y de las Facultades de Derecho y de Filosofía y de Letras y de las Escuelas Universitarias de Ingeniería Industrial, de nueva creación”.

El personal no docente de las Universidades de Valencia, Sevilla, La Laguna y Oviedo adscritos a los Centros que se integran en las nuevas Universidades continuarán prestando sus servicios en los mismos hasta tanto sean creadas las correspondientes plantillas y asignados los oportunos créditos de personal, en cuyo momento podrá optar por su incorporación definitiva a las Universidades de Alicante, Cádiz, Las Palmas y León, respectivamente, con la antigüedad que tuviere reconocida o reintegrarse a los servicios de las Universidades de origen

Resulta necesario hacer una breve alusión, antes de pasar al estudio de la normativa, a la situación que existía del personal no docente que prestaba sus servicios en los Centros que fueron el germen de lo que hoy conocemos como Universidad., significando que antes de la creación de la Universidad de León, las situaciones del Personal no docente, con carácter funcional, que prestaba sus servicios en los Centros Universitarios existentes y dependientes de la Universidad de Oviedo, eran:

- En Servicio activo en la Universidad de Oviedo, prestando sus servicios en los Centros de León.

- Supernumerarios, que eran aquellos funcionarios de otras Administraciones que prestaban sus servicios, igualmente en dichos Centros.

Las plazas no cubiertas en estas modalidades lo eran por contratos, bien de carácter administrativo para la realización de funciones administrativas, bien con carácter laboral, en este caso destinadas a los servicios (animalario, laboratorios, portería, limpieza, etc.).

En el momento de la creación de la Universidad, ésta asumirá al personal laboral destinado en el Colegio Universitario³⁶ existente, dependiente de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad, cuyo personal pasa a integrarse como Personal laboral fijo.

Durante los años 1980 y 1981, ante las necesidades derivadas de la creación de Centros y una estructura propia tanto académica, como administrativa y económica, se producirá una gran contratación de Personal en las Escalas, sobre todo Auxiliar-Administrativo y Administrativa, así como en las Escalas de Archivos, Bibliotecas y Museos; en el año 1982, se realizarán las primeras pruebas de acceso para la Universidad de León, tanto en turno libre como de turno restringido, para las personas que se encontraban en régimen de contrato administrativo y a partir de ese año, la Oferta de Empleo sería regular hasta que en 1999 se produjo una convocatoria de promoción interna dividida tres fases, que serviría para una promoción del cien por cien de las plazas en alguna escala y para quienes tuvieran la titulación exigida en otras.

Con la situación económica y la política de reposición de tasa cero, hasta 2015 no ha vuelto a existir una promoción, programada para tres años, habiéndose llevado la primera fase.

³⁶ En 1972 se creó el colegio universitario de León, con el patrocinio de Caja de Ahorros y Monte de Piedad, primero para Filosofía y Letras y más tarde para Derecho, los estudios constataban de tres cursos.

4.3.- ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD DE LEÓN: ACUERDO 243/2003, DE 23 DE OCTUBRE, DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD DE LEÓN.

Las peculiaridades que se encuentran en materia de función pública en este Estatuto y en sus precedentes, son las propias que tienen las Universidades por su Autonomía reconocida por la Constitución. Ejemplos de ellas son la creación de las Escalas, los nombramientos por los órganos de Dirección (Junta de Gobierno, o Consejo de Gobierno, su actual denominación), siendo el Rector y en el ámbito disciplinario la máxima autoridad para la imposición de sanciones (excepto en la separación del servicio).

Antes de este Estatuto, la Universidad de León elaboró y aprobó otros dos que serían:

- RD 1247/1985, de 29 de mayo, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad de León, posteriormente completados y parcialmente modificados por los Reales Decretos 2591/1985, de 4 de diciembre y 874/1988, de 29 de julio.

- El 25 de septiembre de 1989, el claustro de la Universidad de León aprobó la reforma de los Estatutos de la Universidad de León y el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Educación y Ciencia y de acuerdo con el Consejo Consultivo dispone que por el RD 876/1991, de 31 de mayo, se aprueben los Estatutos de la Universidad de León.

Al Personal no Docente se le denominará en estos primeros Estatutos Personal de Administración y Servicios (P.A.S) y se les considera parte de la Comunidad Universitaria; los otros estamentos serán el Personal Docente e Investigador (P.D.I) y los estudiantes, no procediendo su análisis y pasando directamente al que está en vigor y que fue ya elaborado conforme tanto a la Ley Orgánica de Universidades como a la Ley de Universidades de Castilla y León.

Así, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, establece en su apartado 2 que “en los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende: a) la elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno”.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, dispone que “Las Universidades públicas, una vez elaborados sus Estatutos, los remitirán a la Consejería competente en materia de Universidades, a efectos de que ésta proponga a la Junta de Castilla y León la aprobación de los mismos, de acuerdo con los trámites y requisitos establecidos en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades”, señalando el apartado 2 que “el proyecto de Estatutos se entenderá aprobado si transcurridos tres meses desde la fecha de su presentación a la Junta de Castilla y León no hubiera recaído resolución expresa”, recogándose en el Capítulo IV el Personal de Administración y Servicios de la Universidad de León, el que comprende el siguiente articulado:

- Art. 197. Composición, funciones y régimen jurídico.
- Art. 198. Escalas del personal de administración y servicios.
- Art. 199. Derechos del personal de administración y servicios.
- Art. 200. Deberes del personal de administración y servicios.
- Art. 201. Régimen retributivo del personal de administración y servicios.
- Art. 202. Dependencia orgánica y funcional.
- Art. 203. Relaciones de Puestos de Trabajo.
- Art. 204. Provisión de puestos de trabajo.
- Art. 205. Oferta, convocatoria y procedimiento de selección.
- Art. 206. Concursos para la provisión de vacantes.
- Art. 207. Puestos de libre designación.

Pero no sólo será en estos artículos donde está regulado el PAS, porque entre los artículos 209 y 211 se recogerá lo referente a órganos y medios de representación en la determinación de las condiciones de trabajo.

En el capítulo II, que trata de de los órganos de gobierno, representación y consulta de la Universidad de León (Consejo Social, Claustro Universitario, Consejo de Gobierno y Junta Electoral), y en los apartados relativos a la composición, en todos ellos se cita la necesaria representación por parte del PAS en dichos órganos, que será siempre de manera proporcional y de la misma forma cuando se trata de la composición de los órganos de gobierno de los Centros, Departamentos e Institutos.

- **ANÁLISIS DEL CAPITULO IV DEL ESTATUTO.**

El PAS estará formado por tres clases de personal:

- Funcionarios de escalas propias.
- Personal laboral fijo o temporal.
- Personal funcionario que en virtud de convenio de reciprocidad, con las Administraciones de origen, pueden prestar sus servicios en la Universidad.

Las funciones encomendadas que figuran en el presente Estatuto son de gestión económica y administrativa, así como apoyo, asesoramiento y asistencia en el desarrollo de las funciones de la

Universidad³⁷. Estas funciones estarán bajo la dirección de la Gerencia, que ejercerá las funciones de jefe de personal de administración y servicios. El Gerente puede tener transferidas todas o parte de las atribuciones que el Rector tiene conferidas por la normativa.

Como principales funciones que tiene encomendadas el Gerente se pueden destacar la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, la elaboración del Reglamento de provisión de puestos y los respectivos baremos, oídos los órganos de representación y de negociación, siendo el presidente en los tribunales de selección de personal, función que en su caso podrá delegar.

Dentro de los derechos del PAS, como peculiaridad, destacar que podrán beneficiarse de las ayudas sociales que establezca la Universidad.

En cuanto a los puestos de trabajo adscritos a personal funcionario, el sistema normal de provisión será el de concurso, con la salvedad de los puestos que se cubran por el sistema de libre designación; el personal que no pertenezca a la Universidad sólo podrá ocupar un puesto de libre de designación si en la Relación de Puestos de Trabajo así está establecido.

En lo referente al régimen disciplinario, será el Rector, como ya se ha dicho quien tenga competencia para la imposición de las sanciones, salvedad hecha de las relativas a la separación del Servicio.

Por último, el tema de las de los Conceptos retributivos se analizará en la Ley 7/2005, de la Función Pública Castilla y León.

4.4.- LEY 3/ 2003, DE 28 DE MARZO, DE UNIVERSIDADES DE CASTILLA Y LEÓN,

La referencias que se hacen en esta ley al PAS viene constituidas por el artículo 23, que señala que “en cada una de las Universidades públicas de Castilla y León se constituirá un Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la Universidad”, señalando su apartado 2 que son competencias en materia de personal:

- a) Acordar con el Rector la designación del Gerente de la Universidad.
- b) Adoptar los acuerdos precisos en orden a la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo.

4.5.- LEY 7/2005, DE 24 DE MAYO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CASTILLA Y LEÓN.

Esta Ley pretende adecuar la normativa en la materia de la función pública a la realidad administrativa derivada tanto de la asunción de nuevas competencias por la Comunidad de Castilla y León, como del incremento de los efectivos de personal que resulta de aquella³⁸.

³⁷Estas en la actualidad son más extensas por la redacción dada en la Ley Orgánica de 4/2007, de 12 de abril.

La Ley se estructura en una Exposición de Motivos, 6 títulos, 113 artículos, 14 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 1 disposición derogatoria y 6 disposiciones finales.

Los preceptos de esta Ley serán de aplicación al personal de Universidades públicas en los términos previstos por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, sin perjuicio del respeto a la autonomía universitaria (artículo 2.3).

La clasificación del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley (personal de las Universidades Públicas de Castilla y León), se denominan de diferente manera de lo que se ha analizado anteriormente, siendo la misma:

- Personal funcionario.
- Personal interino.
- Personal eventual.
- Personal laboral.

Quedan totalmente tasados los puestos que pueden ser desarrollados por el personal laboral, siendo el carácter general el desempeño por funcionarios. Así, con carácter general, los puestos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León serán desempeñados por funcionarios, exceptuándose de la regla anterior y podrán por ello desempeñarse por personal laboral:

a) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como las de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas.

b) 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.

c) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados que no correspondan a Cuerpos o Escalas de funcionarios.

Finalmente, queda, en todo caso, reservado al personal funcionario el desempeño de puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y tesorería así como cualesquiera otros que supongan el ejercicio de una función pública o aquellos que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a dicho personal para la mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia de su desempeño, lo que se recoge en el artículo 14, existiendo dentro del personal interino una matización de la propia Ley, y que es que el plazo máximo de permanencia será de dos años, clasificándose el personal laboral en fijo y temporal.

CONCLUSIONES

Finalizado el repaso histórico precedente, es posible alcanzar las siguientes conclusiones de interés:

Primera.- Durante muchos años, era una potestad discrecional del Rey el nombramiento y separación de los empleados públicos, pudiendo crear y suprimir de manera arbitraria los oficios y puestos a desempeñar en la Administración de un Estado Absolutista. Dicha situación no se corregirá hasta comienzos del siglo XIX y con la promulgación de las Constituciones Liberales de dicho siglo, en las cuales se comienzan a restringir tan omnímodos poderes reales para comenzar a reconocer ciertos derechos básicos a los funcionarios como la inamovilidad en el cargo o la imposibilidad de separar del servicio, suspender o trasladar al funcionario salvo por causa justificada expresamente prevista en la Ley.

En esta época cabe destacar el Estatuto de Bravo Murillo, capaz de sentar las bases de la Función Pública moderna al estructurarla en categorías subjetivas y regir su funcionamiento conforme al principio de mérito; bien es cierto que la alternancia política tan rápida de la época impidió una mayor eficacia de la norma. La otra fuente normativa destacada es el Estatuto de O'Donnell quién asienta definitivamente nuestro ordenamiento jurídico pilares básicos en el momento actual como el mérito y la capacidad para el ingreso y el ascenso y el reconocimiento de la inamovilidad de los funcionarios.

Segunda.- El fin de la Guerra Civil y la llegada del régimen franquista traen consigo un cambio en los valores y reglas que han de regir la carrera funcionarial. La norma más importante en esta época es la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, presentado como una de las mayores innovaciones al ser la primera norma que define, clasifica y determina legalmente la condición de funcionario. Además, regula una distinción de gran trascendencia hoy en día al diferenciar entre funcionarios de carrera y de empleo, que tanta flexibilidad ha permitido a las Administraciones públicas a la hora de organizar sus recursos humanos, pero que también se ha convertido en un foco continuo de conflictos dadas las peculiaridades aplicables a cada uno de estos colectivos.

Asimismo, y teniendo en cuenta las tendencias de la época, asienta un modelo funcionarial de naturaleza claramente jerarquizado y centralizado, pues se crean órganos centrales encargados de estructurar y controlar a los funcionarios, distinguiendo entre Cuerpos Generales y Especiales para facilitar la movilidad interna entre los distintos departamentos y territorios del Estado.

Tercera.- La llegada de la democracia a España y la promulgación de la Constitución Española de 1978 trae aparejada la aplicación de nuevos valores que impregnan todo el ordenamiento jurídico español. La función pública no queda ajena a los nuevos aires de cambio, de ahí las importantes modificaciones acaecidas para acomodar su regulación jurídica a los principios constitucionales.

Quedan así asentados al más elevado nivel normativo las máximas de mérito y capacidad en el acceso a la función pública y la reserva de ley para regular un Estatuto ordenador de esta materia. Asimismo el artículo 103.3 CE establece la misma exigencia a la hora de ordenar las peculiaridades del ejercicio de sindicación de los funcionarios, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, habrá que esperar casi treinta años para que el mandato constitucional se cumpla en su totalidad, pues durante esas tres décadas se producen reformas parciales de la normativa precedente, constituyendo el hito más importante la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, pero que no cumple la característica de Estatuto de los funcionarios previsto en la Constitución.

En su desarrollo cabe destacar la promulgación de los Reales Decretos 364/1995, de 10 de marzo, y 365/1995, de 10 de marzo, encargados de regular los procedimientos de acceso provisión de puestos, promoción profesional y situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, y que aún hoy constituyen los referentes normativos en estas materias, no sólo para los colectivos reseñados sino también para funcionarios pertenecientes a Administraciones públicas territorialmente inferiores.

Cuarta.- En el año 2007 por fin ve la luz el tan ansiado y esperado Estatuto Básico del Empleado Público, cuya pretensión es contener en un solo texto los principios básicos y generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Cuanto nació con tan ambicioso objetivo y creó tan altas expectativas a los funcionarios sobre una verdadera carrera horizontal y vertical, pronto truncó todas ellas habida cuenta de la parálisis que sufrió el desarrollo legal y reglamentario necesario para implementar medidas vinculadas a aspectos tan importantes como la carrera profesional y promoción interna, la evaluación del desempeño del puesto, los derechos retributivos o la provisión de puestos de trabajo y la movilidad.

Al final se quedó en una norma cuya efectividad en la práctica se encuentra limitada a regular su ámbito de aplicación, las clases de personal al servicio de las administraciones públicas, la enumeración de derechos y deberes de los empleados públicos, los derechos de negociación, representación y participación institucional, la jornada, permisos y vacaciones, el código de conducta y ética a seguir por los funcionarios (cuya exhaustiva enumeración los convierte en ejemplos de la quinta esencia), la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas o, por no seguir, el régimen disciplinario.

Como se puede observar fácilmente todo aquello no necesitado de una partida presupuestaria importante para garantizar una verdadera carrera profesional a los empleados públicos entró inmediatamente en vigor; sin embargo, aquellas medidas tendentes a mejorar la satisfacción de los funcionarios siguen todavía durmiendo el limbo de los justos en un cajón del legislador.

Sin aprender de errores pasados, y sin haberse dictado aún las leyes de función pública en desarrollo del EBEP 2007, en el año 2015 se promulga un nuevo texto refundido sobre la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, tendente a recopilar las modificaciones acaecidas en estos últimos ocho años. Dada su naturaleza de norma reglamentaria con rango de Ley y las limitaciones constitucionales en lo referente a su contenido, de escasa importancia son las alteraciones que dicho texto puede ofrecer a los funcionarios públicos.

Quinta.- Si la heterogeneidad normativa es la nota característica de las normas generales sobre función pública, la tendencia se ve acentuada en el caso de los servidores en las Universidades Públicas. En el caso de la de León, además de la aplicación más o menos generalizada de los preceptos de la normativa estatal reseñada cabe dar cuenta que su régimen jurídico se construye en mayor o menor medida por las siguientes Leyes: Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades; Ley 27/1979, de 30 de octubre, de creación de la Universidad de León; Acuerdo 243/2003, de 23 de octubre por el que se aprueba el Estatuto de la Universidad de León; Ley 3/2003, de 28 de marzo de Universidades de Castilla y León o Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Esta dispersión normativa hace tarea propia de Sísifo, el conocer con seguridad el régimen jurídico aplicable al personal al servicio de la Universidad, pues en numerosas ocasiones diferentes normas regulan una misma materia sin que los criterios hermenéuticos de interpretación y aplicación de las normas puedan dilucidar cuál de las concurrentes es de aplicación preferente.

BIBLIOGRAFÍA :

AA.VV. (ORTEGA ÁLVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid (La Ley), 2007.

AA.VV. (GAYARRE CONDE, I. y BURZACO SAMPER, M^a., Coords.): *El Estatuto Jurídico del Empleado Público. Estudio particular de algunos aspectos críticos del personal laboral*. Madrid (Dykinson), 2009.

ARENAS ALEGRÍA, C.: “Capítulo I. El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público: perspectiva general de la Ley 7/2007, de 12 de abril”, en AA.VV. (GAYARRE CONDE, I. y BURZACO SAMPER, M^a., Coords.): *El Estatuto Jurídico del Empleado Público. Estudio particular de algunos aspectos críticos del personal laboral*, Madrid (Dykinson), 2009.

BALLART, X. y RAMIÓ, C.: *Ciencia de la Administración*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000.

BENEYTO, J.M.: *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid (Aguilar), 1958.

BLANCO GAZTAÑAGA, C., “La carrera administrativa”, *Revista Presupuesto y Gasto Público*.

CEBALLOS MORENO, M.: “Evolución histórica de la función pública en España”, 2014, <http://derecho-administrativo.cmo/2014/09/evolucion-historica-public.html>.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Diario de Sesiones de las Cortes. Apéndice 7^a. al nº 66, p. 1. 1918

DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M^a.: *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid (Lex Nova), 2006.

FUENTETAJA PASTOR, J. Á. “Origen y Evolución Histórica de la Función Española”. Cursos de Verano: “Crisis Económica y Función Pública”. Palma de Mallorca, UNED, <http://www.uned-illesbalears.net/Tablas/funcionp2.pdf>.

JIMENEZ ASENSIO, A. *Política de selección en la función pública española (1908-1978)*, Madrid (INAP), 1989

GARRIDO FALLA, F.: “La nueva reforma de la legislación de los funcionarios públicos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, num. 13, 1977, Madrid (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), 1985. GONZALEZ ANTON, R., *Estatutos históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, Madrid. MAP, 1996.

MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid (Tecnos), 1999.

MORELL OCAÑA, L.: “Las Reformas administrativas de Maura” en AA.VV., *Reformistas y reformas en la Administración española*, Madrid, (INAP), 2005.

NIETO GARCÍA, A., *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Madrid. (INAP), 1986 “La Carrera Administrativa”, cuadernos de Derecho Judicial

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Introducción general a los comentarios sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”, en AA.VV. (ORTEGA ÁLVAREZ, L., Dir.): *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid (La Ley), 2007.

PALOMAR OLMEDA, A.: *El nuevo Estatuto del Empleado Público*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson), 2007.

PARADA, R.: *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del*

Empleado Público, Madrid (Marcial Pons), 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, 3ª ed., Madrid (Tecnos), 2001

SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Capítulo Segundo. Clases de personal”, en AA.VV. (SÁNCHEZ MORÓN, M., Coord.): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid (Lex Nova), 2007..

SARMIENTO LARRAURI, J.I.: “Una aproximación al régimen de los funcionarios”, *Revistas de Ciencias Jurídicas y Sociales.*, núm. 1, 2005.