

# La reforma del empleo público tras la aprobación del EBEP: Balance y perspectivas

*Miguel Sánchez Morón*

Catedrático de Derecho Administrativo (emérito)

Universidad de Alcalá

1.- Legislar sobre la función pública nunca ha sido una cuestión fácil. No me refiero a modificaciones puntuales de la legislación en la materia, que son numerosas y frecuentes, sino a los proyectos que pretenden una reforma integral o, al menos, profunda del modelo en vigor, con el fin de solventar sus deficiencias estructurales. Este es y ha sido siempre un asunto complejo, ya que afecta a muchos intereses en juego, diversos y a veces contrapuestos, y tiene que lidiar con estructuras y con hábitos difíciles de cambiar. Muchos políticos, incluso de espíritu reformista, consideran el régimen de la función pública como un avispero, del que es mejor alejarse. Y son muy pocos los que se han echado a la espalda la tarea de abordar ese tipo de reformas, por lo demás tan importantes para el funcionamiento del Estado.

De hecho, a lo largo de los dos últimos siglos solo es posible computar cuatro reformas legislativas generales de la función pública: el Estatuto de Bravo Murillo de 1852 (Real Decreto de 18 de junio de ese año), el conocido como Estatuto de Maura de 1918 (Ley de Bases de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 22 de julio), la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1963 (texto articulado aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964)<sup>1</sup> y el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (Ley 7/2007, de 12 de abril). En mi opinión, a esa lista habría que añadir también la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 (Ley 30/1984, de 4 de agosto), ya que, aunque se trata de una reforma parcial, modificó elementos esenciales del modelo hasta entonces en vigor, con la finalidad de cambiarlo. Cinco reformas generales, pues, o cuatro y media, si se prefiere.

Por otra parte, tampoco ha sido sencillo nunca llevar a la práctica tales reformas. Todas ellas han dejado su huella, sin duda, en la evolución y la conformación de

---

<sup>1</sup> Sobre los textos de estas tres primeras reformas y alguna legislación general anterior y complementaria véase *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)*, compilación, revisión y comentarios de R. González Antón, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996. Legislación distinta, aunque inspirada en las mismas bases, es la de los funcionarios de Administración Local, sobre la que son imprescindibles las reformas introducidas o consolidadas por el Estatuto Municipal de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925, base de toda la legislación posterior.

nuestra función pública, pero su aplicación tropezó y tropieza aun hoy con resistencias al cambio, de carácter político, corporativo o sindical, y con los usos adquiridos (que a veces son “abusos adquiridos”, como los calificó en su día J. Santamaría Pastor). De hecho, ninguna de esas reformas generales ha cumplido todas sus ambiciones y no han podido evitar el desarrollo de fenómenos, deficiencias o distorsiones, que no estaban en el guion. A la reforma de Bravo Murillo, que racionalizó la estructura de la función pública del naciente Estado centralizado, el sistema de carrera y el régimen de retribuciones, le salió el bocio de las cesantías. A la reforma de Maura, que afrontó con decisión este problema y garantizó la inamovilidad, le siguió un desarrollo insospechado del corporativismo, garante de las particularidades y prebendas de los numerosos cuerpos que se fueron creando y que acabaron por generar un modelo parasitario y escasamente eficiente. La reforma de los años sesenta, de aliento tecnocrático, permitió rejuvenecer y dignificar la función pública del Estado, que dio un salto de calidad en los lustros siguientes. Pero en la práctica confió la Administración a los cuerpos superiores que se apropiaron de sus estructuras, ministerio por ministerio, en su propio beneficio<sup>2</sup>. La Ley de Medidas de 1984 quiso poner fin al predominio de los cuerpos, sometiéndolos a la dirección del poder político de los gobiernos elegidos, desvinculando de aquellos los puestos de trabajo y eliminando el ascenso por antigüedad en el escalafón y las particularidades retributivas y de otros derechos. Pero a su vez propició un extendido problema de clientelismo de partidos y sindicatos en el acceso al empleo público y la carrera, que ha tenido efectos perturbadores, ya que pone en cuestión el principio de mérito, desincentiva al funcionario responsable y descapitaliza los empleos superiores, al tiempo que incrementó la precariedad en amplias áreas del empleo público, estatutario o laboral<sup>3</sup>.

2.- Aunque la historia no se repite jamás de la misma manera, algo de ello está pasando también con la última reforma.

El Estatuto Básico de 2007 (EBEP, en adelante) fue fruto de una reflexión y un análisis profundo de la situación preexistente y, muy en particular, de las consecuencias de las reformas precedentes. Esa tarea, como es sabido, se encomendó por el Ministerio de Administraciones Públicas a una Comisión de expertos independiente, que elaboró un informe<sup>4</sup> y formuló un conjunto de propuestas detalladas para

---

<sup>2</sup> Sobre la historia de nuestra función pública hasta ese momento, sigue siendo ilustrativa la lectura de Alejandro Nieto, *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia ya actualidad*, Madrid, Revista de Occidente, 1967, que explica mucho más de lo que su texto sugiere. Véase también el volumen colectivo *Estudios sobre la función pública española*, Madrid, 1974.

<sup>3</sup> Véase, últimamente, J. A. Fuentetaja Pastor, *Pasado, presente y futuro de la función pública*, Navarra, Civitas, 2013.

<sup>4</sup> *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP, abril de 2005.

la reforma de la legislación general y básica sobre el empleo público. Para ello tuvo en cuenta asimismo las reformas recientes aplicadas en otros Estados europeos y las recomendaciones de organismos internacionales, en particular la OCDE.

El informe de la Comisión postulaba reconocer a las Comunidades Autónomas, y en menor medida a las entidades locales, un amplio margen de autonomía para conformar y regular su propio empleo público. Pero al mismo tiempo establecía unas líneas claras de reforma, basadas en los principios de mérito y capacidad, aplicados en todos los niveles y estratos del empleo público, junto con la flexibilización de formas y procedimientos de actuación, para evitar la rigidez burocrática. Algunas de las medidas esenciales propuestas eran la de aproximar al máximo el régimen del empleo público funcional o estatutario y del empleo público laboral; configurar un grupo directivo profesional en todas las administraciones públicas; actualizar los procedimientos de selección de personal, sobre la base de estrictas garantías de imparcialidad; introducir las carreras horizontales del personal funcionario y generalizar la evaluación del desempeño de los empleados públicos; flexibilizar el sistema de provisión de puestos y movilidad, asimismo con plenas garantías de objetividad; concretar los términos y efectos de la negociación colectiva en la función pública; fomentar la planificación y la gestión integrada de los recursos humanos de las administraciones públicas; o regular un modelo equilibrado de derechos y obligaciones del personal a su servicio, completando un listado de derechos básicos y un código de conducta.

Sin embargo, la redacción del correspondiente proyecto de ley, que elaboró internamente el Ministerio, previa consulta con partidos políticos y sindicatos, no recogió con fidelidad el impulso reformista que se plasmó en el informe de la Comisión de expertos. Y, tras la negociación parlamentaria del texto, la Ley rebajó las expectativas iniciales. Algunas de las propuestas puntuales no se incluyeron en el texto final y otras de las más importantes quedaron reflejadas de manera parcial, con escasa concreción y, en algunos aspectos clave, como reformas cuya aplicación quedaba diferida a la aprobación de otras leyes y reglamentos en materia de función pública, del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Así las cosas, el desarrollo y aplicación del EBEP ha sido -está siendo- un proceso lento, parcial y desigual. Eso por lo que se refiere al plano legislativo o normativo, al que se ciñe este estudio. Otra cosa es deducir hasta qué punto el EBEP y las normas de desarrollo han cambiado los usos y el modo de funcionamiento real del empleo público, que es algo más difícil de determinar.

En efecto, la Comisión de expertos del EBEP había previsto la conveniencia de que fuera en la Administración del Estado donde el nuevo régimen debía concretarse para empezar, mediante una ley de función pública estatal, que pudiera servir

de referencia a los legisladores autonómicos. Inclusive en un elemento nuclear de la reforma, como es el estatuto de los directivos públicos profesionales, el propio texto del EBEP (art. 13.5) previó, en virtud de una enmienda de última hora, que pudiera desarrollarse por decreto, estatal o autonómico, abreviando así trámites y plazos. Sin embargo, aunque en el Ministerio de Administraciones Públicas se iniciaron algunos trabajos con tal fin, pocos meses después el equipo directivo del Ministerio -empezando por el Secretario General de Función Pública, Francisco Velázquez, y siguiendo por el Ministro, Jordi Sevilla - fue cesado, con lo que se agotó el aliento reformista en el Gobierno. Tampoco las circunstancias externas ayudaron, ya que al año siguiente estallaría con toda su crudeza la crisis financiera y económica, que afectó de manera tan grave a nuestro país. La entonces Ministra de Hacienda declaró en prensa que la aplicación del EBEP no era compatible con el estado de las finanzas públicas. Y, en realidad, durante los años sucesivos a la crisis lo que se aprobó fue un conjunto de medidas restrictivas, tanto del número de efectivos, como de derechos retributivos y laborales de los empleados públicos, con el objeto de mantener la estabilidad presupuestaria<sup>5</sup>. Solo una vez que empezó a superarse esa situación de inestabilidad financiera, comenzaron los estudios y propuestas de aplicación del EBEP en diferentes aspectos, que han cristalizado incluso en la aprobación de algunas leyes autonómicas generales, como se dirá.

Lo que sí puede afirmarse, en cualquier caso, es que no hay, ni en el ámbito académico ni en el político, un cuestionamiento de las opciones de reforma adoptadas por el EBEP. Sus soluciones se aceptan hoy como adecuadas de manera muy generalizada y por grupos políticos de muy distinto signo, no obstante algunas críticas puntuales. Tan es así que el llamado Texto Refundido del EBEP aprobado en 2015 no cambió prácticamente nada, ni siquiera la numeración de sus artículos. No se vislumbra un modelo alternativo. Lo que sucede es que tampoco se percibe la necesaria voluntad política de desarrollar y aplicar ese modelo, con todas sus consecuencias.

3.- En los más de tres lustros que han transcurrido desde la aprobación del EBEP, solo ha habido dos modificaciones parciales de la legislación básica del empleo público de cierto alcance, que en realidad han venido a precisar o complementar el modelo del EBEP. Por orden cronológico, se trata del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, que reguló con carácter básico el régimen de teletrabajo en las Administraciones Públicas, y la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medias urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

---

<sup>5</sup> Sobre este difícil período de nuestra función pública, J. A. Fuentetaja Pastor y J. Cantero Martínez (dirs.), *Crisis económica y función pública*, Navarra, Aranzadi, 2012; X. Boltaina, J. Cuenca, R. Jiménez Asensio, J. Mauri y A. Palomar, *El empleo público local ante la crisis*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011; S. Rodríguez-Campos (dir.), *El empleo público en tiempo de reformas*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

La primera de esas reformas, aunque contaba con algunos precedentes normativos y algunas experiencias-piloto, fue una de las consecuencias de la pandemia del COVID-19, que normalizó la práctica del trabajo a distancia en numerosas unidades administrativas. De algún modo responde también al criterio de flexibilidad que propugnaba el informe sobre para la preparación del EBEP<sup>6</sup>.

La segunda fue una reforma obligada, en virtud de la jurisprudencia del TJUE sobre la aplicación en España del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada sancionado por la Directiva 1999/70/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1999, que prohíbe el abuso de las relaciones de empleo temporales o precarias, tanto en el ámbito estrictamente laboral como en el de las relaciones estatutarias o sujetas a derecho público<sup>7</sup>. Aunque esta reforma modifica el artículo 10 del TREBEP, sobre el régimen del personal interino, y otros preceptos concordantes, se enmarca dentro de los objetivos del propio EBEP, pues el abuso de la temporalidad en el empleo público fue una práctica que se quiso combatir cuando se aprobó. Pero los preceptos del EBEP en 2007 no recogieron, como en otros aspectos, todas las medidas que la Comisión de expertos había propuesto para ello y después las garantías que el EBEP introdujo fueron sistemáticamente incumplidas. Me refiero a la obligación de incluir en las ofertas de empleo público todas las plazas vacantes (art. 10.4) y a la de desarrollar imperativamente las previsiones de las ofertas públicas en el plazo máximo de tres años (art. 70.1).

Sin contar ahora otras modificaciones del texto del EBEP de carácter más puntual o coyuntural, esa legislación básica de 2007 se mantiene incólume. Sin embargo, ningún Gobierno ha tenido verdadero interés en desarrollarla para el ámbito de la Administración del Estado. Tan solo al final de la pasada legislatura vio la luz un Proyecto de Ley Función Pública de la Administración del Estado, muy poco innovador por cierto, que caducó con la disolución de las Cortes en la primavera de 2023.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, algunas de ellas han aprobado leyes generales de función pública o de empleo público en sintonía con el EBEP. En la mayor parte de ellas, se mantiene la legislación general anterior a 2007, aunque con modificaciones parciales, más o menos significativas según los casos.

La primera de las leyes generales que desarrolló el EBEP fue la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha. Hay que reseñar, no obstante, en este capítulo la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la

<sup>6</sup> Sobre ello, me permito remitirme a mi trabajo, "El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas", *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 2020. Con mayor detalle, véase el núm. 4 especial de la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2021.

<sup>7</sup> Sobre la cuestión, me permito remitirme también a mi libro *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Navarra, Aranzadi, 2020. Para un análisis crítico de la Ley 20/2021, J. Cantero Martínez, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Navarra, Aranzadi, 2022.

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que fue coetánea del EBEP y recibió ya la influencia de los trabajos preparatorios de este en algunos aspectos. Volviendo a la Ley castellano-manchega, puede decirse que en realidad hizo un desarrollo mínimo del EBEP, sin aportar demasiadas novedades ni asumir en profundidad su espíritu reformista. Es una Ley técnicamente correcta, que trasladó a la legislación autonómica las novedades de la legislación básica, pero igualmente sin concreción en aspectos clave, remitiéndose para ello a la normativa reglamentaria. Además, se percibe en dicha Ley la persistente influencia de un modelo corporativo más tradicional.

En el año 2015 se aprobaron dos leyes generales más: la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura y la Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia. Son dos textos más trabajados, que avanzan en la regulación de detalle de las reformas nucleares del EBEP, tales como el régimen de los directivos públicos, la carrera horizontal y el régimen retributivo vinculado a esta, o la evaluación del desempeño.

Hasta el año 2021 no encontramos otra ley general en la materia, que es la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Esta ley fue asimismo preparada mediante el informe de una Comisión independiente ad hoc, que se publicó en octubre de 2016<sup>8</sup>. El largo tiempo transcurrido desde esa iniciativa hasta que la Ley se aprobó definitivamente es buena muestra de las dificultades a las que suele enfrentarse este tipo de reformas. En todo caso, la Ley valenciana da un salto cualitativo importante en el desarrollo del EBEP, mediante una regulación actualizada de elementos clave del sistema de función pública, como la estructura y los instrumentos de gestión del personal al servicio de la Generalitat, la regulación de los puestos de trabajo, la apertura de los procedimientos y modos de selección, el diseño de las carreras, etc., incluyendo un régimen detallado del personal directivo profesional, del que excluye sin embargo a las personas que ostentan un alto cargo mediante nombramiento por el Consell.

En fin, el proceso de reforma legislativa se ha acelerado en el último año, mediante la aprobación de cuatro leyes generales más: la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, que procede de un proyecto que no llegó a aprobarse en la legislatura anterior; la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público de Asturias; la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y la Ley 6/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. Son leyes que recogen ya el acervo de la legislación de otras Comunidades y que van por

---

<sup>8</sup> *Informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*, Generalitat Valenciana, Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, octubre de 2016.

ello consolidando un modelo adaptado al EBEP, dicho sea de las peculiaridades que contienen, mayores o menores según los casos.

Es probable que en los próximos años este movimiento de reforma legislativa llegue a completarse en todas o casi todas las Comunidades Autónomas y tampoco sería de extrañar -y sí de desear- que tuviera también reflejo en una nueva regulación de la función pública de la Administración del Estado. Incluso podría tener su reflejo en la legislación de régimen local, pues la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local 27/2013, de 27 de diciembre, apenas regula aspectos relativos al empleo público local. Se diría, pues, que por fin el EBEP está en vías de un desarrollo legislativo más o menos completo.

De otra parte, la jurisprudencia ha venido haciendo sus propias aportaciones a la interpretación y aplicación del EBEP, que son especialmente relevantes en lo que se refiere al control de la discrecionalidad de la Administración en los procedimientos de selección y de provisión de puestos de trabajo<sup>9</sup>.

Pero conviene analizar, aunque sea brevemente y en algunos aspectos esenciales, cómo se ha concretado todo ese desarrollo durante los últimos años, para deducir hasta que punto el impulso de reforma que supuso el EBEP se ha llevado a la práctica.

4.- Un primer objetivo clave de esa ley fue la aproximación del régimen jurídico del personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones públicas, si bien manteniendo esa dualidad de relaciones jurídicas en el empleo público, ante la dificultad que hubiera supuesto reducirla a una sola. Puede decirse que ese objetivo se ha cumplido ampliamente, pues con la única salvedad del carácter inamovible de la condición de funcionario público de carrera, el conjunto de derechos y deberes de los empleados públicos se ha venido armonizando por vía legislativa o convencional. Más aún, la posibilidad de rescindir el contrato de los empleados públicos laborales de carácter fijo por razones objetivas ha sido siempre más teórica que real, pues ni siquiera se llevó a cabo de manera significativa con ocasión de la crisis económica de 2008 y de los ajustes de plantillas y reducciones de derechos que se introdujeron entonces para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y con ocasión de la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre), la previsión legal de despido por causas económicas u organizativas en las administraciones públicas, antes contemplada en la disposición adicional 16<sup>a</sup> del Estatuto de los Trabajadores, ha desaparecido por completo. La verdadera dualidad sustantiva del régimen del empleo público que se ha mantenido con posterioridad al EBEP es la que existe entre empleados de carácter fijo y de carácter temporal. Pero incluso entre unos y otros

<sup>9</sup> Sobre la evolución jurisprudencial al efecto, R, de Vicente Domingo, *La revisión jurisdiccional de las pruebas selectivas para el acceso al empleo público*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2022.

se ha acortado la diferencia, dado que en virtud de la Directiva 1999/70/CE antes mencionada y de la jurisprudencia europea e interna que la aplica, una gran parte de los derechos de los funcionarios de carrera, incluido el derecho a la carrera profesional y el derecho a gozar de determinadas situaciones de excedencia voluntaria se aplica hoy a los funcionarios interinos y en cierto modo al personal laboral temporal.

Dicho esto, sí se ha producido una disminución porcentual del número de empleados públicos con contrato laboral y un incremento correlativo de aquellos tienen un vínculo estatutario. Como es sabido, el art. 9.2 del EBEP estableció una reserva de puestos o funciones en favor del personal funcionario para el ejercicio de todas aquellas tareas que impliquen “la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las administraciones públicas”. Esta fórmula, tomada de la jurisprudencia europea sobre la reserva de funciones a empleados públicos nacionales pero muy indeterminada, fue objeto desde el principio de diversas interpretaciones, que después han venido concretando las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP, en términos sustancialmente coincidentes<sup>10</sup>.

Sin perjuicio de ello, corresponde también a esas leyes definir los tipos de funciones y puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, ya que el régimen estatutario o funcionarial es el general o preferente en nuestro sistema de empleo público, según la interpretación del artículo 103.3 CE que sostuvo la STC 99/1987, de 11 de junio y que se ha mantenido inalterada. Como es sabido, en virtud de esa jurisprudencia, el artículo 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificado en 1988, estableció un listado de puestos de trabajo que podían ser desempeñados por personal laboral, según lo que dispusieran en cada caso las relaciones de puestos de trabajo. Pero la regulación de la Ley de Medidas tiene carácter supletorio de lo que dispongan las leyes autonómicas de función públicas. Pues bien, las leyes autonómicas posteriores al EBEP, que ya hemos enunciado, han establecido sus propios listados, más reducidos que el del artículo 15 de la Ley de Medidas<sup>11</sup>.

Esa tendencia legislativa, unida a la presión sindical y de los empleados públicos laborales en pro de la “funcionarización” de sus relaciones de empleo mediante los procedimientos o turnos restringidos previstos por la legislación vigente (disp. transitoria 2ª del EBEP), ha tenido como resultado reducir a poco más del 22 por 100 de los empleados públicos aquellos que mantienen un vínculo laboral<sup>12</sup>, que hace

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el art. 15.2 de la Ley 5/2923, de Función Pública de Andalucía.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el art. 15.4 de la misma Ley de Andalucía.

<sup>12</sup> Fuente: Boleín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Ministerio de Hacienda y Función Pública). El personal laboral según el último recuento (julio de 2022) supone, en números redondos, 609.000 efectivos sobre un total de 2.731.000.

años constituían casi el 30 por ciento del empleo público en nuestro país. Hoy en día el porcentaje de empleados públicos con contrato laboral apenas es mayoritario en la Administración Local y es, en cambio, muy reducido en la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Ello sin contar con lo que sucede en algunos organismos y entes públicos de régimen especial, entre ellos, las universidades públicas, en los que el régimen de empleo público laboral alcanza una mayor cuota, por razones diversas.

En cualquier caso, la dualidad de legislaciones aplicables sigue siendo la causa de agravios comparativos y de algunos problemas prácticos de gestión de personal. Y no siempre es fácil coherente los principios propios del derecho público en la materia -mérito y capacidad, vinculación positiva a la ley, etc.- con los del derecho laboral, en aspectos tales como el alcance y límites de la negociación colectiva o el supuesto de “sucesión de empresa” y otros.

Quizá por ello y a la vista de la experiencia de los últimos años, cabría plantearse en este punto una reforma del EBEP que unificara el régimen jurídico de los empleados públicos, lógicamente sobre la base del vínculo estatutario y sin perjuicio de reconocer algunas especialidades, como las que hoy tiene el personal de los Servicios de Salud o los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Como es natural, esa unificación no debería incluir a los empleados del sector público empresarial y fundacional, que no son en puridad empleados públicos, y podría mantener ciertas excepciones, como las propias del profesorado universitario o las del personal de algunas de las autoridades administrativas independientes. Lo que cada vez tiene menos sentido es la contratación laboral en los servicios generales de las administraciones públicas, incluidas las locales, dado que muchas necesidades a las que ahora atiende el personal laboral pueden cubrirse con funcionarios interinos. Aunque sería conveniente al mismo tiempo flexibilizar más el contenido del régimen estatutario para eliminar algunas rigideces generadoras de ineficiencia, sobre todo en materia de selección y de movilidad del personal.

5.- Podría decirse que el mayor fracaso de los objetivos del EBEP es el que se refiere al régimen del personal directivo profesional de las administraciones públicas. La propuesta de la Comisión de preparación del EBEP de crear un estatuto peculiar para este grupo de personal, basado en la selección por méritos y no por razones de confianza política, una cierta estabilidad y la evaluación por objetivos, fue recogida de manera tímida y poco concreta en el artículo 13 de la Ley, que reenvió la concreción y aplicación de este precepto a las leyes de desarrollo estatales y autonómicas.

En el ámbito de la Administración del Estado, solo en 2015 el Gobierno del PP aprobó una ley de ejercicio de los altos cargos de la Administración del Estado (Ley 3/2015, de 30 de marzo), en la que se requiere que los nombramientos recaigan

en personas “idóneas”, que son las que reúnen “honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia”, si bien dichas cualidades pueden ser apreciadas “libremente” por la autoridad u órgano político que acuerda el nombramiento, lo que en la práctica supone introducir el criterio de la confianza. Esta legislación se aplica a los cargos directivos de la Administración General del Estado que, desde la Ley de Organización y Funcionamiento de 1997, son los subsecretarios, secretarios generales y secretarios generales técnicos, directores y subdirectores generales, subdelegados del gobierno en la provincias y personal directivo de los organismos autónomos. Al menos la mayoría de estos cargos deben cubrirse con funcionarios públicos, en virtud de lo que hoy dispone la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre, arts. 63 a 67 y 74), aunque sean libremente designados por órganos o autoridades políticas. Pero la regla puede ser exceptuada motivadamente en el caso de los directores generales y así ha sucedido en numerosos casos, con ninguna o una justificación meramente aparente, pese a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que exige una motivación suficiente para ello<sup>13</sup>.

En las Comunidades Autónomas que han dictado normas de desarrollo del EBEP, que no son mayoría, como se ha visto, el régimen de los directivos públicos profesionales se regula en general con similar grado de timidez. Aunque algunas leyes autonómicas recientes dedican títulos o capítulos anteriores a la materia, en la mayoría de los casos esa regulación se aplica a los cargos directivos de segundo nivel, es decir, a subdirectores generales o equivalentes, pero ni siquiera a los directores generales y otros altos cargos, que siguen nombrándose en función de las preferencias de los partidos gobernantes y muy frecuentemente entre sus militantes, a menudo sin ninguna experiencia de gestión. No siempre se precisan los criterios y procedimientos de designación y, sin excepción, se admite el cese discrecional de dichos cargos por la mera pérdida de confianza.

Desde este punto de vista, la Ley de Función Pública de Andalucía de 2023 (arts. 19 a 27) da algunos pasos adelante, ya que reserva a los directivos profesionales algunos puestos de director general y equivalentes y permite extender su régimen a las delegaciones provinciales y territoriales de la Junta de Andalucía, y en cuanto que prevé la intervención de una comisión independiente en el proceso de selección, entre otras precisiones. Pero el cese del personal directivo se considera aun una medida discrecional, por más que deba motivarse (art. 24.3). No obstante, dicha Ley parece remitir la concreción y aplicación efectiva de esta regulación a otra ley específica sobre el estatuto del personal directivo.

---

<sup>13</sup> SSTs de 3 y 28 de septiembre de 2009, 19 de febrero y 22 de octubre de 2013 y 5 de mayo de 2022, entre otras.

La ausencia de un estrato directivo profesional público en nuestras administraciones públicas constituye una excepción en el ámbito de los Estados europeos, inclusive los de mayor proximidad geográfica e histórica, como Francia, Italia y Portugal. En todos ellos -en el último como condición impuesta por la Unión Europea para recibir los fondos del rescate financiero, a principios de la pasada década- los altos cargos de nivel de dirección general o similares son desempeñados, con escasas excepciones, por profesionales designados en virtud de su cualificación y experiencia profesional, ya sea en virtud de una tradición unánimemente respetada, como sucede en el caso de la *haute fonction publique* francesa, o previo acceso a una carrera pública directiva, que es el sistema de la *dirigenza* italiana, o en virtud de nombramiento por una comisión u órgano de selección independiente, como sucede en Portugal (Comisión de reclutamiento y selección para la Administración Pública: CReSAP) o en el caso del *Appointments Commissioner* británico.

En comparación con la situación de estos otros países, el desarrollo del EBEP resulta francamente escaso y decepcionante. Se aspiraba por la Comisión de preparación del EBEP a conseguir también en nuestras administraciones una élite directiva profesional, que diera estabilidad a la gestión de los servicios, por encima de los cambios de Gobierno, y que aplicara criterios objetivos de gestión, incluida la gestión de personal. Pero esa propuesta ha topado con el absoluto y excluyente protagonismo que los partidos políticos han asumido en nuestro sistema institucional. Subsiste, pues, un modelo de alta función pública muy politizado, de donde deriva una cierta descapitalización profesional de la cúpula del sistema administrativo, más o menos profunda en cada administración. Esta realidad tiene consecuencias muy perjudiciales para la organización y gestión de la función pública en su conjunto.

6.- Otro aspecto importante para analizar lo que ha sucedido con el desarrollo y aplicación del EBEP es el de la selección de personal.

La Comisión que preparó el EBEP formuló al efecto una serie de propuestas fundadas en los principios de mérito y capacidad, cuya aplicación estricta reclamaba, y en la actualización de los procedimientos y sistemas selectivos, para alcanzar un nivel de eficiencia imprescindible y atraer talento al empleo público. Apostaba por mantener como regla general un sistema de selección basado en pruebas de conocimiento, de naturaleza esencialmente práctica, si bien flexible o adaptado a cada circunstancia; pruebas que podrían o deberían complementarse con la valoración de memorias, pruebas psicométricas y análisis médicos, realización de entrevistas u otras, así como con cursos selectivos o períodos de prácticas. En su informe, dicha Comisión advertía contra el riesgo de distorsión del modelo derivado de la proliferación de procedimientos de selección fundados en meras valoraciones de méritos, normalmente sobre baremos elaborados con gran discrecionalidad, y sobre todo de

procedimientos de concurso-oposición, en los que la fase de concurso de méritos, con frecuencia definidos “a la carta”, pudiera ser determinante del resultado final. La Ley que aprobó el EBEP, aunque con una formulación tradicional, que remitía a los procedimientos clásicos de oposición, concurso y concurso-oposición, acogió buena parte de esas propuestas (art 61).

Sin embargo, los procedimientos de concurso-oposición se han multiplicado sin parar, sobre todo para privilegiar el acceso a la carrera de funcionarios interinos y personal laboral, sin que la legislación de desarrollo haya puesto coto a esta deriva. Solo alguna reciente Ley autonómica, la Ley valenciana 4/2021, pretende hacerlo, reservando el 50 por 100 de las plazas de la oferta de empleo de cada año a acceso por oposición (art. 65.2), aunque la aplicación de esta concreta medida está por ver. Mientras tanto, la utilización generalizada de dicho sistema de selección e inclusive del de concurso de méritos, que tiene carácter excepcional, se ha consagrado en la Ley 20/2021, de medidas urgentes contra la temporalidad en el empleo público. Bien es cierto que se trata con ella de poner remedio, supuestamente definitivo, a las numerosas situaciones abusivas de interinidad existente en este ámbito. Pero no es seguro que vaya a constituir una especie de punto final y que aquellas situaciones no vayan a reproducirse.

Por otra parte, las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP han recogido, con mas o menos detalle y peculiaridades, las previsiones de aquel sobre los tipos de pruebas a realizar en los procedimientos de oposición y los mecanismos de selección complementarios, como los cursos selectivos y períodos de prácticas<sup>14</sup>. Sin embargo, en el diseño y organización de los procedimientos de oposición para el acceso a la función pública ha predominado la inercia y la tradición. En consecuencia, en la mayoría de los casos sigue primando la valoración de conocimientos puramente memorísticos. Hoy en día, bien es verdad, las pruebas de las oposiciones suelen también incluir test, ejercicios prácticos y otros de dominio de idiomas, de habilidades informáticas u otras. Pero prevalece todavía la valoración de las pruebas de exposición oral en tiempo tasado de uno o varios temas de un temario, por lo común extenso y que en ocasiones no guarda siquiera relación directa con las funciones a ejercer por los seleccionados. Puede decirse que este modelo no se sigue ya en ningún otro país, ni siquiera en aquellos casos que prevén pruebas múltiples y exigentes.

Este modelo tradicional de oposiciones exige largos períodos de preparación cuando se trata del acceso a los cuerpos superiores y, por tanto, una dedicación al estudio no remunerada durante varios años de la vida de los candidatos, sin garantías de éxito. De otra parte, la exigencia de memorización de los conocimientos es

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, el art. 112 de la Ley de Función Pública de Andalucía, sin duda más preciso y completo al respecto que otras leyes autonómicas.

incongruente con el régimen de evaluación de los aprendizajes que se sigue en las universidades y otros centros de enseñanza. En fin, la tramitación misma de las oposiciones suele llevar demasiado tiempo. Todo ello contribuye a que se considere una vía profesional no demasiado atractiva para muchos jóvenes graduados con talento, que prefieren en su mayoría buscar otras oportunidades en el sector privado.

Muy poco se ha hecho, sin embargo, para reformar el sistema y dotarlo de mayor agilidad y eficiencia. Tan solo algunos informes oficiales y algunas experiencias aisladas pueden citarse al efecto<sup>15</sup>. No estamos aquí ante un problema legal, pues la normativa en vigor permite e incluso anima a la innovación, tal como se deduce, por cierto, de la Ley de Función Pública de Andalucía, entre otras. El problema reside en la escasez de iniciativas de reforma y en la resistencia burocrática al cambio.

Las leyes autonómicas han recogido, eso sí, la garantía de imparcialidad de los órganos de selección prevista en el art. 60 del EBEP, que prohíbe formar parte de dichos órganos al personal de elección de designación política y al personal interino y eventual. Es más, algunas leyes han acabado precisando lo que el EBEP no se atrevió a decir, pese a la clara propuesta de la Comisión que lo preparó, sobre la exclusión de participación en dichos órganos de personas que actúen en representación de los sindicatos. Es el caso de la Ley de Función Pública de Andalucía, cuya redacción es muy precisa sobre este punto (art. 110.3). Otras leyes de desarrollo, en cambio, han preferido reiterar la ambigua expresión del EBEP, según la cual la pertenencia a los órganos de selección no puede ostentarse “en representación o por cuenta de nadie”; fórmula esta que no ha impedido en muchos casos la presencia de personas designadas por los sindicatos del empleo público, con el riesgo de clientelismo que eso supone.

7.- Otro de los objetivos del EBEP, según el informe de la Comisión que lo preparó y su originaria exposición de motivos, reside en motivar y retener a los empleados públicos, garantizando así la eficacia y eficiencia del servicio público. Para lo cual es esencial conseguir un diseño adecuado de carrera profesional dentro de la Administración.

Como es sabido, el sistema de carrera previsto en el EBEP tiene dos modalidades, que no son en realidad alternativas sino complementarias. Por una parte,

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el informe titulado *Orientaciones para el cambio de modelo de selección en la Administración General del Estado* (INAP, 2021), que no parece haber tenido muchas consecuencias. Más suerte han corrido las propuestas innovadoras del *Informe del Grupo de Trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Generalitat Valenciana* (Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública, noviembre de 2021), que se han puesto en práctica ya en procedimientos selectivos del Grupo A1. Sobre la cuestión, me remito a mi reciente trabajo “Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales recientes”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 2022.

se concreta en la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel y responsabilidad, lo que conlleva un incremento de las retribuciones. A tal efecto, el EBEP mantuvo los procedimientos ya habituales de concurso de méritos entre los candidatos a las vacantes y de libre designación para desempeñar puestos de confianza o de especial responsabilidad. Pero la realidad ha desvirtuado tales previsiones legales, pues los concursos de acceso a puestos o concursos de traslado no se convocan con regularidad en muchas administraciones públicas. Por el contrario, se han extendido las convocatorias de libre designación para la provisión de múltiples puestos de trabajo ordinarios, sobre todo en los niveles superiores, convocatorias en las que la discrecionalidad del nombramiento es máxima, pese a que la jurisprudencia ha intentado recientemente limitarla<sup>16</sup>. Asimismo, son muy frecuentes las comisiones de servicio y las adscripciones provisionales, que en teoría son procedimientos excepcionales, pero que se convierten fórmulas alternativas al concurso de méritos. La legislación de desarrollo tampoco contiene excesivas novedades en la materia, más allá de acotar algo más el ámbito de los puestos a cubrir por libre designación, y de la exigencia de motivación para los nombramientos acordados por este sistema y los ceses discrecionales correspondientes, yal como exige la jurisprudencia reciente.

El EBEP introdujo también la modalidad de carrera denominada “horizontal”, en virtud de la cual los funcionarios pueden ascender periódicamente de categoría, escalón o grado, con el consiguiente complemento retributivo, cada cierto intervalo de tiempo de servicios, en función de sus méritos y servicios prestados. El Estatuto vinculó el establecimiento de este tipo de carrera a la introducción de procedimientos de evaluación del desempeño, de manera que el salto de categoría quedara condicionado a una evaluación positiva del trabajo desempeñado en los años anteriores. Con ello se pretendía introducir un instrumento de estímulo y de verificación de la actividad de cada funcionario, que ya existe en las administraciones de otros muchos países desarrollados, aparte de en el sector privado.

En la práctica, la regulación de la carrera horizontal y de la evaluación del desempeño se ha aprobado en múltiples administraciones autonómicas y locales, organismos públicos y áreas de la propia Administración del Estado, aunque sigue sin generalizarse en esta última y en el conjunto de las administraciones. Lo que ocurre es que en muchos casos se trata en realidad de procesos muy formalizados, conforme a los cuales lo que verdaderamente y casi únicamente cuenta para ascender de categoría son los años de antigüedad en el servicio, siguiendo un criterio demandado por los empleados públicos y sus organizaciones sindicales, con las que es obligado

---

<sup>16</sup> Como también limita la discrecionalidad en el cese de los puestos de libre designación, que requiere una motivación suficiente, sin que baste la mera pérdida de confianza. Véase al respecto y entre otras la importante STS de 29 de marzo de 2023. La Ley de Función Pública de Andalucía (art. 128.8) recoge esta exigencia de motivación, sin mayores precisiones.

negociar al respecto. Hay excepciones a esta regla, pero no muy frecuentes. Por otra parte, no todas las normas aprobadas prevén un retroceso en la carrera en caso de evaluación negativa, inclusive si es reiterada, o bien, lo admiten con extrema prudencia, como es el caso de la Ley de Función Pública de Andalucía (art. 61.2).

La carrera horizontal supone, ciertamente, un estímulo para la permanencia en el empleo público de buenos profesionales. Pero no se ha conseguido en la práctica vincular de manera efectiva la progresión en la carrera de los funcionarios a su compromiso con el servicio, a su iniciativa, su rendimiento o al cumplimiento de determinados objetivos. Sucede en este aspecto lo mismo que ya produjo con la regulación del complemento retributivo llamado de productividad, que nuestra legislación previó antes de la aprobación del EBEP, en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984. Salvo contadas excepciones, la distribución de ese complemento no se liga realmente a los resultados de la actividad de cada funcionario o equipo o a su desempeño efectivo. La mayoría de los gestores suelen distribuirlo a prorrata ente los funcionarios de su departamento o unidad, para evitar conflictos y agravios comparativos, de manera que se ha convertido de facto en un complemento objetivo más. Al menos la citada Ley andaluza de Función Pública exige para abonar este complemento que los interesados hayan sido evaluados positivamente (art. 61.1), lo que resulta elogiable, aunque precisa de concreción.

Conforme a la regulación básica del EBEP, las leyes autonómicas de función pública que lo desarrollan prevén también la posibilidad de que los funcionarios de los cuerpos inferiores puedan acceder a los cuerpos superiores, siempre que tengan la titulación necesaria y cuenten ya con dos años de servicios al menos, mediante procedimientos específicos de promoción interna, que pueden convocarse incluso en turno restringido o cerrado, es decir, en exclusiva para ellos. También este es un instrumento idóneo para fomentar la carrera de los funcionarios y su permanencia en el servicio público. Ahora bien, en virtud de las demandas internas del personal y de la negociación con los sindicatos, en no pocas administraciones se ha acordado reservar para promoción interna un porcentaje más o menos elevado de las vacantes que integran la oferta de empleo público de cada año e inclusive se han llevado tales acuerdos al texto de las leyes de función pública de algunas Comunidades Autónomas. Se trata de porcentajes mínimos del 25 por 100 (como establece la Ley andaluza), del 30 por 100 o en algún caso extremo, el de la Comunidad Valenciana, del 40 por 100 de las plazas que se ofertan. Se limitan así, en beneficio de quienes ya forman parte del empleo público, las oportunidades de acceso libre de jóvenes candidatos. Tales normas introducen un factor de rigidez en la oferta, que limita aún más el atractivo para el acceso externo y, de otra parte, contribuye al proceso de envejecimiento acelerado de nuestra función pública, que es uno de sus rasgos más característicos hoy en día.

8.- Unas últimas pinceladas para completar este balance general sobre la aplicación de la reforma que supuso el EBEP.

Salvado el período de los recortes de derechos, retributivos y otros, que tuvo lugar entre 2010 y 2015 con la finalidad de salvaguardar la estabilidad presupuestaria, recortes que afectaron también al número de efectivos, la legislación posterior al EBEP ha venido ampliando paulatinamente los derechos laborales de los empleados públicos, sobre todo en materia de jornada, vacaciones y permisos. Así se ha hecho mediante modificaciones puntuales de la propia legislación básica y, en la medida permitida por ella, mediante normas autonómicas y acuerdos y convenios colectivos. Las leyes autonómicas recientes han introducido también nuevas modalidades de situaciones de excedencia y similares, algunas de carácter voluntario y beneficiosas para los empleados que las solicitan<sup>17</sup>.

No está tan claro, por el contrario, que se hayan producido avances similares en el plano de la gestión de personal. Desde este punto de vista es difícil hacer una valoración general, pues sin duda los resultados son dispares.

La legislación de desarrollo del EBEP sí se ha preocupado por desarrollar y precisar los instrumentos de gestión. Así, pueden encontrarse en ellas previsiones acertadas en materia de planificación de los recursos humanos, distinguiendo entre varios tipos de planes y concretando su contenido y efectos<sup>18</sup>. También se ha avanzado en la gestión integrada del personal, con el apoyo de los procesos de digitalización o informatización administrativa. Se observa asimismo en esa legislación un mayor interés por la formación del personal, concebida como un derecho y una obligación de los empleados públicos, conforme al significado que tiene en el EBEP<sup>19</sup>. Pero con toda probabilidad, la aplicación de todas esas previsiones legales es desigual.

Algo similar puede decirse de la articulación de la función pública en cuerpos y escalas, que se ha mantenido en todos los casos, aunque ciertas leyes autonómicas han tendido a la reducción y refundición de cuerpos. También se observa en alguna legislación autonómica<sup>20</sup> mayor preocupación por el análisis, la definición y la configuración de los puestos de trabajo, al tiempo que se han introducido las áreas

<sup>17</sup> Es el caso de las excedencias voluntarias con reserva del puesto de trabajo, por tiempo limitado, que regula por ejemplo la Ley de Función Pública de Extremadura de 2015 (art. 143) y que recoge también la Ley 2/2023, de Función Pública de Andalucía (art. 156); la excedencia voluntaria incentivada, contemplada igualmente en la Ley andaluza (art. 157); o la excedencia voluntaria por nombramiento provisional o como interino en plaza correspondiente a un cuerpo de grupo o subgrupo superior al del interesado (art. 140 de la Ley de Función Pública Valenciana).

<sup>18</sup> Véase, en el caso de Andalucía, los arts. 89 y 90 de la Ley 5/2023, más reducidos y escuetos que los que otras leyes autonómicas dedican a la planificación del personal.

<sup>19</sup> Arts. 45 a 49 de la Ley de Función Pública de Andalucía, por ejemplo.

<sup>20</sup> Sobre todo en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (art. 55 y siguientes) y en la Ley 4/2021, de la Función Pública Valenciana (arts. 37 y siguientes).

funcionales para la ordenación de la carrera y la movilidad interna, superando el criterio general de adscripción indistinta. No obstante, algunas leyes vinculan aún de manera excesivamente rígida los tipos de puestos y funciones a cada uno de los cuerpos y escalas.

La mayoría de las leyes de desarrollo del EBEP no introducen, en cambio, novedades significativas en materia de movilidad por necesidades del servicio, más allá de algunas referencias genéricas. Pero la Ley 5/2023, de Función Pública de Andalucía sí contiene algunas normas que pretenden flexibilizar el régimen de movilidad, tanto voluntaria como forzosa (art. 129 y siguientes). En lo relativo a los supuestos y modalidades de movilidad interadministrativa, la legislación de desarrollo poco añade a lo establecido por el EBEP. Hay incluso alguna ley autonómica que la limita expresamente a un reducido porcentaje de la provisión de vacantes<sup>21</sup>, sin duda debido a presiones corporativas.

En unas y otras leyes se encuentran asimismo precisiones o normas complementarias del EBEP sobre otras cuestiones, como el régimen disciplinario o la negociación colectiva, de menor entidad, que tienen más bien carácter técnico.

El balance, pues, presenta claroscuros. Como ha sucedido a lo largo de la historia, la reforma del EBEP es también una reforma inacabada y su futuro depende de la voluntad de los gobiernos y de las capacidades de gestión en cada administración pública.

Ya en prensa este trabajo, el Gobierno ha aprobado una nueva regulación legal para la función pública de la Administración del Estado, por Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre (Libro Segundo). Pero se trata de una reforma muy parcial y limitada, que parece tener como objetivo o finalidad directa el cumplimiento de uno de los compromisos asumidos ante la Unión Europea para seguir recibiendo los fondos Next Generation. Dicha reforma legal no aporta novedades de relieve y resulta decepcionante su tratamiento del régimen de los directivos públicos, cuya aplicación se limita a los puestos de subdirección general y asimilados.

---

<sup>21</sup> Véase la Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia, que limita al 7 por 100 el número máximo de efectivos de las administraciones públicas de esa Comunidad Autónoma que pueden cubrirse con personal procedentes de otras administraciones, salvo convenio de cooperación basado en la reciprocidad.