Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 781-816
Madrid, 2025
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L31
© Andrés Boix Palop
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 31

EMPLEATS PÚBLICS

Andrés Boix Palop
Universitat de València (UV)

SUMARI: 1. ELS DIVERSOS MODELS D'OCUPACIÓ PÚBLICA: 1.1. Breu repàs de l'evolució històrica del model d'ocupació pública a Espanya i consagració del principi de mèrit i capacitat; 1.2. Les tradicions jurídiques que s'allunyen del principi de mèrit i capacitat: avantatges, inconvenients i vigència; 1.3. El model d'ocupació pública de la Constitució espanyola de 1978 i de l'EBEP: *1.3.1. El principi de mèrit i capacitat en la Constitució espanyola i la jurisprudència del Tribunal Constitucional; 1.3.2. Exigències de legalitat en la regulació del model d'ocupació pública; 1.3.3. L'existència d'un model bàsic d'ocupació pública per a totes les administracions públiques i les seves conseqüències.*—2. ELS TIPUS DE TREBALLADORS PÚBLICS: 2.1. Diferències entre personal laboral i funcionari: *2.1.1. Evolució legal de la distinció; 2.1.2. Cap a una certa unificació dels règims jurídics de tots els treballadors públics: el model de l'EBEP; 2.1.3. Límits europeus a la diferència entre funcionaris i treballadors públics en règim laboral;* 2.2. Funcionaris i funcionaris interins; 2.3. El personal laboral indefinit i el personal laboral temporal. Indefinits no fixos; 2.4. El personal eventual; 2.5. El personal directiu professional.—3. SELECCIÓ DELS TREBALLADORS PÚBLICS: 3.1. El model constitucional de mèrit i capacitat i les seves modulacions; 3.2. Requisits constitucionalment admissibles per a la selecció de treballadors públics i els seus límits: *3.2.1. Nacionalitat; 3.2.2. La qüestió d'exigència de coneixement de llengües cooficials; 3.2.3. Altres possibles requisits;* 3.3. Modalitats d'accés i sistemes de selecció; 3.4. Crítica al sistema i adopció de nous models.—4. ESTATUT I RÈGIM JURÍDIC DELS TREBALLADORS PÚBLICS A ESPANYA: 4.1. Situacions administratives; 4.2. Extinció de la relació; 4.3. Drets dels treballadors públics: *4.3.1. Drets individuals; 4.3.2. Drets col·lectius;* 4.4. Deures, principis ètics i normes de conducta; 4.5. Règim d'incompatibilitats; 4.6. Incompliment de deures i obligacions i mesures disciplinàries.—5. LÍNIES D'EVOLUCIÓ I FRACTURA DE CARA AL FUTUR EN EL MODEL D'OCUPACIÓ PÚBLICA ESPANYOL: 5.1. La influència d'altres models i especialment del dret europeu; 5.2. Adaptació als reptes de la digitalització i de la transformació social i econòmica en curs.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. ELS DIVERSOS MODELS D'OCUPACIÓ PÚBLICA

1. Els poders públics, per dur a terme les seves activitats, necessiten mobilitzar molts **mitjans** materials i també personals per poder disposar de les eines que es requereixen per desenvolupar les seves funcions. D'altra banda, el dret s'encarrega de proporcionar un marc jurídic, el més eficient possible, per ordenar de la millor manera la manera d'obtenir i organitzar aquests mitjans.

2. La tasca de les administracions públiques requereix normes que les permetin contractar amb seguretat jurídica i de manera eficaç amb altres operadors en el tràfic jurídic (*supra* § 19), un marc jurídic per a la millor posada a la seva disposició dels mitjans econòmics que necessiten, així com que disciplini la manera de fer-ne ús (*supra* § 29), o un règim jurídic particular respecte dels béns i el patrimoni que són també mitjans i instrument per satisfer els interessos públics que ha de perseguir (*supra* § 30). De la mateixa manera, tots els ordenaments jurídics han de regular com cal reclutar els **recursos humans** que han de treballar per a l'Administració, els drets i deures d'aquests treballadors, així com les normes que han d'establir la manera en què desenvoluparan l'activitat.

3. La manera en què es concreten aquestes necessitats pot variar i, de fet, varia molt entre els diversos ordenaments i tradicions jurídiques, de manera que es dona lloc a diversos **models d'organització i regulació jurídica de l'ocupació pública**, amb efectes que, a més, a vegades van més enllà i suposen no poques repercussions sobre la resta de la societat. La primera gran qüestió és fins a quin punt és convenient o no que la regulació de la selecció i el règim jurídic que ordeni la relació entre els poders públics i els seus treballadors hagi de ser la mateixa que la que s'empra per determinar el règim jurídic de la resta de treballadors assalariats o si, per contra, és més apropiat establir-hi diferències.

4. Com és sabut, Espanya i la major part dels països europeus —almenys com a punt d'arribada i després d'una evolució pròpia en cada cas— al final han configurat un règim que, almenys parcialment, confia en la **diferenciació** entre **treballadors públics i treballadors del sector privat**, almenys en alguns dels elements essencials. Aquesta elecció es basa en la convicció que és millor que els treballadors del sector públic tinguin garantit un règim d'independència respecte del poder polític que els permeti, si escau, oposar resistència a instruccions o mandats polítics incompatibles amb l'ordenament jurídic. D'aquesta convicció, se'n dedueix la necessitat que la permanència en el càrrec dels treballadors públics no depengui dels càrrecs polítics, així com que els processos de selecció d'aquests treballadors públics siguin particularment exigents i la importància que aquesta selecció es faci per mèrit i capacitat, per atreure els millors i, a més, per garantir la no-discriminació i evitar la distribució injusta d'ocupacions públiques. Tot això posa un gran èmfasi en aquests sistemes, que solem anomenar de **mèrit i capacitat**, en què, a més d'aquestes diferències en la selecció, trobarem un ventall de drets i deures propis i diferenciats que singularitzen els treballadors públics.

5. Enfront dels sistemes de mèrit i capacitat, n'hi ha d'altres que assumeixen amb naturalitat processos de selecció a càrrec dels governants segons el millor criteri, i moltes vegades, emprant regles de contractació del personal pròpies del sector privat (habitualment denominats ***spoil system***, per la tendència al clientelisme).

6. El règim jurídic diferenciat dels treballadors públics té gran importància socialment, a causa del nombre de persones a qui dona ocupació i de com modela el sistema de treball i funcionament dels poders públics, però també perquè sovint acaba filtrant pautes de funcionament, selecció o, fins i tot, millora dels drets i condicions dels treballadors que s'acaben estenent al sector privat.

7. Des d'una perspectiva estrictament quantitativa, a Espanya, amb dades de 2022, en aquests moments hi ha uns tres milions d'empleats públics, aproximadament la meitat dels quals tenen la condició de funcionaris públics, amb un règim jurídic més netament diferenciat (*infra* § 31.25-38). D'aquestes persones, en nombres rodons, el gruix de l'ocupació pública es troba en les comunitats autònomes (entorn d'un 60 % del total), mentre que completen la resta els ens locals (20 %) i l'Estat (20 %, amb més de mig milió de treballadors públics, xifra que s'ha mantingut substancialment estable des de l'inici del procés de descentralització territorial a Espanya). Això representa —fins i tot malgrat ser una xifra quantitativament d'indubtable importància— una certa anomalia respecte del nostre entorn comparat europeu. En efecte, a Espanya poc més del 16 % de la població efectivament ocupada treballa per a les administracions públiques, quan en la resta de països europeus el pes de l'ocupació pública és sensiblement superior (sol constituir entre un 20 % i un 30 % de l'ocupació total en aquestes societats, que, a més, tenen unes taxes d'ocupació més elevades).

1.1. Breu repàs de l'evolució històrica del model d'ocupació pública a Espanya i consagració del principi de mèrit i capacitat

8. Malgrat que el model espanyol d'ocupació pública reposa en la idea de mèrit i capacitat per a la selecció dels treballadors i en una regulació pròpia diferenciada (estatutària) per a aquesta força de treball pública, el procés per assolir aquest punt d'arribada ha estat llarg. L'**evolució** és gradual, des d'uns **orígens** en què la selecció dels treballadors públics —herència de l'Antic Règim i dels models de poder absolut propis del moment— depenia directament de la **decisió dels governants**, els quals, fins i tot, mantenen aquestes potestats en els primers passos de l'Estat constitucional espanyol, a partir de les primeries de control jurídic del poder que podem trobar després de la mort de Ferran VII en el segon terç del segle XIX.

9. Se solen esmentar com a **influències** essencials la reestructuració de l'Administració francesa que comença a principis d'aquest mateix segle Napoleó Bonaparte, seguint un **model pròxim al militar** que tan bé coneixia, fet que explicaria algunes de les característiques de la naixent ocupació pública espanyola: una gran **verticalitat i ordenació jeràrquica**, d'una banda; de l'altra, l'aparició de **cossos especialitzats** de treballadors públics que, en atenció a l'alta especialització, gaudeixen de certes garanties d'autonomia en l'acompliment de la seva tasca, així com de certa capacitat d'autoorganització.

10. En tot cas, els **desenvolupaments són parcials**, no sistemàtics, i solen venir per iniciatives concretes de millora que es van introduint de bracet tant de les garanties en la selecció per mèrit —abandonant la mera voluntat decisòria del governant de torn— com dels drets a actuar professionalment de manera independent que en deriva.

11. Se solen posar com a exemples més reeixits d'aquests desenvolupaments els decrets de López Ballesteros de 1827 i 1828 sobre empleats d'Hisenda i l'intent d'una primera regulació general en l'Estatut de Bravo Murillo de 1852, que instaura una primera **carrera administrativa**. No obstant això, durant el segle XIX a Espanya no s'aconsegueix assentar completament el principi de mèrit i capacitat amb el seu correlat inevitable, que és la garantia i l'estabilitat en l'ocupació pública, ja que queden rastres molt evidents de l'*spoil system* en la tradició de les **cessanties**, que es produïen quan els canvis de govern comportaven substituir una bona part dels treballadors públics per persones pròximes al nou poder establert. La literatura realista de finals del XIX reflecteix aquest fenomen, prova de la incidència social que tenia, per exemple, en obres de Pérez Galdós com *Miau*.

12. No és fins al 1918, amb l'anomenat **Estatut de Maura** quan, amb caràcter general, es generalitza a tota l'ocupació pública espanyola el que ja havien aconseguit puntualment alguns cossos especialitzats, en associar **procés de selecció per mèrit** a **garantia d'estabilitat** en l'ocupació i en la carrera professional. Un model d'ocupació pública ja totalment homologable, almenys sobre el paper, al dels països del nostre entorn en el qual, a més, s'aprofundeix durant la II República.

13. Tanmateix, el **cop militar** franquista de 1936, la Guerra Civil i les purgues, depuracions i morts subsegüents van alterar greument aquesta evolució. D'una banda, es va perdre més d'un terç dels treballadors públics, o fins i tot més en alguns cossos, que va caldre reemplaçar d'una manera anòmalament ràpida. D'altra banda, el context d'una contesa militar de les característiques de la Guerra Civil espanyola va provocar que aquesta substitució es fes en molts casos atenent criteris d'afinitat amb el règim i no de preparació. Més enllà de les moltes altres desgràcies que van suposar, la Guerra Civil i el franquisme van provocar, fins ben entrada la segona meitat del segle XX, un veritable forat negre per a l'ocupació pública a Espanya, en termes tant de reclutament com de millora de les garanties d'independència en l'actuació dels treballadors públics.

14. El mateix franquisme, plenament conscient d'aquesta situació, gairebé trenta anys després de l'inici de la Guerra Civil rectifica el rumb i torna a un model continuador de l'Estatut de Maura, però adaptat a les necessitats d'una administració més moderna i també de dimensions superiors. Així, la **Llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964** consagra definitivament, almenys sobre el paper, un model que **tracta de limitar la fins aleshores molt forta politització** i dependència dels governants dels treballadors públics, tant en la selecció com en les seves condicions de treball. És una norma que, a més, intenta establir regulacions de tipus general que aspiren a anar enquadrant a poc a poc la regulació aïllada per cossos que encara era molt comuna en aquests anys i que suposava un gran perill de corporativisme. En qualsevol cas —i com també va ser el cas amb altres normes dels anys cinquanta i seixanta del segle passat (vegeu el cas de la regulació del procediment administratiu, *supra* § 15.2)—, aquesta norma originada en el franquisme estableix les bases a l'hora de regular l'ocupació pública per mitjà d'un estatut propi diferenciat per als treballadors públics, funcionaris, que ho són després d'un procés de selecció particular per mèrit i capacitat —i no per la decisió al lliure arbitri de les autoritats i governants de torn— i al qual s'associen una sèrie de garanties en l'acompliment i exercici de les funcions. Com veurem a continuació (*infra* § 31.17-24), són precisament aquestes mateixes idees les que recull la Constitució com a principis essencials a partir dels quals el nostre sistema ha de desenvolupar el règim jurídic dels treballadors públics.

1.2. Les tradicions jurídiques que s'allunyen del principi de mèrit i capacitat: avantatges, inconvenients i vigència

15. Si bé la major part dels sistemes jurídics comparats han evolucionat en aquest mateix sentit, i les diferències solen ser més de grau o velocitat en l'establiment de models basats en el mèrit i la capacitat i la garantia correlativa d'espais d'autonomia professional als treballadors públics, allunyats de la interferència política, cal ressaltar que la separació dels **models de *spoil system*** (o *spoils system*, a vegades), de clientelisme, no és necessàriament total i absoluta.

16. D'una banda, se sol esmentar el cas de països la tradició jurídica dels quals ha deixat més espais per a un nodrit cos de treballadors públics que sí que depenen de la voluntat dels governants, normalment seleccionats amb regles de discreció molt semblants a les del sector privat, entre els quals l'exemple més notori solen ser els **Estats Units d'Amèrica**. No obstant això, fins i tot en aquests països, la tendència a establir models de mèrit i capacitat és creixent i, avui dia, el gruix de l'ocupació pública estatunidenca no es governa per criteris de confiança política, sinó de professionalització. Una qüestió diferent és que subsisteixin espais més amplis per al treball públic a càrrec de persones de confiança, però, tot i que amb menys extensió, aquests espais tampoc no són desconeguts en sistemes com l'espanyol. D'altra banda, hi ha exemples en **països asiàtics o de l'Europa oriental** en què s'ha estès en certs àmbits de l'ocupació pública el que es denomina *public employment at will* (ocupació pública discrecional), en què la manera d'organitzar la força de treball reposa en normes comunes al sector privat, de manera que s'hi permeten la selecció i l'acomiadament a càrrec dels governants. Se solen posar de manifest com a suposats avantatges d'aquests models la major flexibilitat i capacitat d'adaptació davant les noves necessitats de les nostres societats, així com la fàcil sintonia que es garanteix així entre responsables polítics i força laboral dedicada a posar en marxa les polítiques públiques. Amb tot, no són avantatges que no es puguin aconseguir amb una bona regulació d'una ocupació pública basada en la idea de mèrit i capacitat, motiu pel qual els sistemes de la major part dels països democràtics occidentals es decanten majoritàriament per aquesta. També és el cas d'Espanya.

1.3. El model d'ocupació pública de la Constitució espanyola de 1978 i de l'EBEP

1.3.1. El principi de mèrit i capacitat en la Constitució espanyola i la jurisprudència del Tribunal Constitucional

17. La Constitució espanyola de 1978 (CE) no conté una regulació particularment extensa del model d'ocupació pública en el nostre sistema, en part perquè ja estava relativament consolidat després de l'aprovació de la Llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964 ja comentada. En l'**article 103.3 CE**, estableix simplement els **principis essencials** que han de ser desplegats per la legislació vigent, i ho fa validant explícitament el **model de mèrit i capacitat**. En concret, l'article 103.3 CE estableix: "La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions".

18. La **proclamació del principi de mèrit i capacitat en la Constitució** espanyola és tan rotunda com parca, la qual cosa ha obligat que s'hagi desenvolupat a partir de la pràctica, el desplegament legislatiu tant estatal com autonòmic i, molt particularment, la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Aquest principi, amb tot, és la veritable **clau de volta** sobre la qual reposen la resta de normes, que, en certa manera, van en un sentit o un altre segons la interpretació que se'n faci. Fet i fet, en essència, el principi queda connectat de manera molt clara amb l'article 23.2 CE, que estableix que la selecció i la carrera dels funcionaris ajustades al principi de mèrit i capacitat no tan sols són garantia de més imparcialitat en l'exercici de les funcions públiques, sinó també de preservació del dret fonamental a la igualtat de tots els ciutadans per accedir en condicions d'igualtat a la funció pública. Això implica no tan sols el seu caràcter indisponible per al legislador (la qual cosa ja calia entendre garantida amb l'esment de l'article 103.3 CE), sinó també una protecció reforçada, que obliga a una interpretació de tota norma expansiva en el sentit de maximitzar el dret i, a més, permet vies de recurs addicionals, com l'empara davant el Tribunal Constitucional, enfront de possibles violacions.

19. Precisament perquè existeix el recurs d'empara en aquestes matèries, **el Tribunal Constitucional** ha tingut ocasió de manifestar-se en ocasions molt diverses sobre l'**abast del principi de mèrit i capacitat.** En general, ha aplicat un test o paràmetres de control que tenen a veure amb l'adequació efectiva de les exigències o capacitats a partir de les quals es dissenyen els requisits d'accés o les mateixes proves de selecció a les capacitats que són requerides per la funció que ha de ser exercida, considerant que són inconstitucionals les normes o els procediments en què es detectin ruptures del principi d'igualtat entès així i amb molta atenció als casos en què hi pugui haver discriminacions particularment odioses (hi ha nombroses sentències que reiteren aquesta idea, com les SSTC 138/2000, 235/2000, 107/2003, 221/2004 o 78/2007, entre algunes de relativament recents, en les quals es ressalta, a més, la connexió entre l'article 103.3 CE i l'article 23.2 CE, en la mesura en què d'alguna manera la idea de mèrit i capacitat queda integrada com a part del contingut del dret fonamental esmentat).

1.3.2. Exigències de legalitat en la regulació del model d'ocupació pública

20. Com es pot veure, i juntament amb la referència explícita a la idea de mèrit i capacitat, així com a les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions, que d'alguna manera també hi queden associades constitucionalment, l'article 103.3 CE estableix expressament altres dos àmbits on hi ha diferències de regulació entre l'ocupació pública i la feina assalariada privada: les peculiaritats respecte de l'exercici del dret de sindicació i el règim d'incompatibilitats. A més, l'article 103.3 CE afegeix una referència al **caràcter "estatutari"**, és a dir, diferenciat, **del model d'ocupació pública espanyola**, que queda així, en certa manera, constitucionalitzat. Finalment, queda també establerta en l'article 103.2 CE l'obligació que aquest model

diferenciat i propi dels treballadors del sector públic hagi de ser establert i desplegat per llei.

21. La reserva de llei de l'article 103.3 CE ens porta a l'actual **Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP),** la versió inicial del qual data de 2007, quan va substituir tant la Llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964 com la Llei 30/1984 de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), que es va aprovar pocs anys després de la Constitució per adaptar el text de 1964 tant a les exigències constitucionals com a les necessitats d'ocupació pública del moment, però que en l'actualitat es troba en el Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (a hores d'ara, hi ha en tràmit parlamentari un nou text legal que podria ser aprovat per les Corts Generals al llarg del 2026 amb novetats respecte de la millora de la planificació estratègica en aquesta matèria i mesures per lluitar contra l'abús de la temporalitat en l'ocupació pública, entre altres qüestions). És en aquest text en què, amb caràcter bàsic i per a tota l'Administració pública espanyola, s'estableixen els principis i regulació que han de guiar el règim jurídic que regula el vincle amb l'Administració: tant dels treballadors públics amb un règim de garanties jurídiques reforçat (funcionaris) com dels altres treballadors (sotmesos a més al règim laboral propi de l'Estatut dels treballadors).

22. Algunes categories de treballadors públics i cossos funcionarials, des del **personal militar** fins a **forces i cossos de seguretat**, passant per cossos com els del poder judicial, encara que no estan subjectes a l'EBEP i conserven una regulació específica, estan subjectes a uns principis bàsics en els quals es fonamenta l'ordenació de l'ocupació pública a Espanya que no són substancialment diferents. Aquests principis i regulació, lògicament, han de respectar els postulats constitucionals assenyalats en l'article 103.3 CE i, molt particularment, el principi de mèrit i capacitat. I és aquest text el que configura i conforma el model bàsic al qual, a continuació, s'han d'adaptar els diferents ordenaments autonòmics.

1.3.3. L'existència d'un model bàsic d'ocupació pública per a totes les administracions públiques i les seves conseqüències

23. El model de distribució territorial del poder a Espanya, així com la distribució de competències consagrada constitucionalment, han portat a l'aparició d'importants administracions i sectors públics autonòmics (*supra* § 10.1) que, a més —i com ja s'ha assenyalat—, en aquests moments són els que donen ocupació a gairebé un 60 % de tots els treballadors públics al nostre país. Les **regulacions pròpies de cada comunitat autònoma**, que completen i despleguen els principis constitucionals i les previsions i l'articulat de l'EBEP, resulten particularment importants per comprendre el nostre model d'ocupació pública, per definició plural i amb possibilitats importants de diferenciació. Amb tot, l'existència d'un model bàsic d'ocupació pública, que conté la norma bàsica estatal (el ja esmentat EBEP per a la gran majoria d'empleats públics) permet entendre com a totalment consolidats una sèrie de principis i regles comuns que han dotat de gran estabilitat el sistema i que permeten afirmar que **la major part dels seus trets són comuns** arreu del país.

24. Això és així, fins i tot, respecte de matèries en les quals la norma bàsica estatal no és tan detallada perquè hagi d'aspirar al fet que el règim jurídic dels treballadors públics a tota Espanya sigui estrictament

equiparable, perquè l'**efecte d'imitació** i la tendència a copiar les solucions ja assajades ha solgut ser la pauta en la major part de les legislacions autonòmiques, més ocupades a detallar i reglamentar, per consolidar-les, les solucions tradicionals que a idear alternatives innovadores. Fins i tot en els casos en què s'ha fet així, per exemple, respecte del tipus de processos de selecció que es duen a terme, en què l'EBEP permet un ampli marge d'innovació i diferenciació, o pel que fa a l'organització interna i l'estructura de la mateixa ocupació pública en el si de cada administració pública, els models molt diferents del tradicional han tingut problemes per avançar. Administracions autonòmiques com les del País Basc, Catalunya o la Comunitat Valenciana, per exemple, han assajat models d'organització més horitzontal i menys compartimentada en els seus treballadors públics i, en aquests moments, especialment a escala local, hi ha interessants experiments per adequar els processos de selecció a les exigències de la gestió de recursos humans més moderna, però això no impedeix afirmar que, amb caràcter general, la norma bàsica estatal sí que ha aconseguit un important grau d'uniformització en el model d'ocupació pública que tenim a tot Espanya i en tots els nivells administratius.

2. ELS TIPUS DE TREBALLADORS PÚBLICS

2.1. Diferències entre personal laboral i funcionari

25. Un element essencial del nostre model d'ocupació pública és que al nostre país conviuen diferents **tipus de treballadors públics**, amb diferents règims jurídics. És a dir: no tots els treballadors —és a dir, les persones que presten la seva força de treball a les administracions públiques a canvi d'un salari, d'una retribució, dins de la seva estructura organitzativa i sota la seva direcció (art. 8 EBEP)— es regeixen exactament pel mateix règim jurídic.

26. Així, i malgrat que la Constitució en l'article 103.3 CE parla expressament d'un règim estatutari i de "funcionaris" —com, d'altra banda, era també la dicció de la Llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964, cosa que pot donar a entendre que a Espanya tots els treballadors públics s'han de regir per aquest estatut particular i ser **funcionaris**—, la realitat actual, validada pel Tribunal Constitucional i reflectida en tots els textos legals de les últimes dècades —tant normes bàsiques estatals com autonòmiques—, és la convivència d'aquests treballadors públics genuïnament estatutaris i amb un règim jurídic diferenciat del de la resta de treballadors amb d'altres que combinen un règim jurídic diferenciat públic (amb més o menys intensitat, depenent d'èpoques i situacions) que se sotmeten a la legislació **laboral** comuna, és a dir, a l'Estatut dels treballadors (Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre [LET]), com qualsevol treballador del sector privat. A més, no es tracta d'una situació marginal o residual: com ja s'ha dit, aproximadament la **meitat** dels treballadors públics espanyols són funcionaris i l'altra meitat pertanyen a les altres categories.

27. Cal tenir en compte, finalment, que aquesta diferenciació, assentada en raons històriques, el nostre ordenament jurídic l'està tractant de limitar gradualment, i tant legislativament (per mitjà de l'EBEP) com jurisprudencialment hi ha una creixent **tendència a equiparar** els drets i deures de les diverses tipologies de treballadors públics.

2.1.1. Evolució legal de la distinció

28. Paradoxalment, és a partir de la Constitució espanyola de 1978 —que, aparentment, havia consagrat de manera molt taxativa un règim molt clarament estatutari d'ocupació pública basada en el règim funcionarial— quan, lluny de provocar una evolució cap a la completa funcionarització del sistema, en eliminar les illes de laboralitat en l'Administració (permeses per la legislació franquista, però fins aleshores poc habituals), la tendència s'inverteix.

29. Se solen invocar dos **factors** per explicar aquesta situació, tots dos **metajurídics**. D'una banda, la modernització, la millora i l'ampliació de les polítiques públiques i tasques administratives que la mateixa evolució social, econòmica i també política, amb la democratització del país, comporta i que porta al fet que, en pocs anys, les necessitats de treballadors públics es multipliquen i que, per poder cobrir-les amb certa rapidesa, és necessari acudir als mecanismes més flexibles i ràpids del règim laboral. D'altra banda, la correlativa aparició i assentament de comunitats autònomes, que reforcen aquesta necessitat d'una ingent quantitat de treballadors públics que ha de ser coberta en poc temps. Tots dos factors es retroalimenten i, a més, es combinen amb les crítiques del model tradicional —per vetust, rígid i, a vegades, corporatiu i classista— de funció pública i la confiança que les institucions democràtiques poden, en tenir més legitimitat, disposar de més marge i mecanismes propis de control per evitar excessos de clientelisme i corporativisme que farien menys necessaris altres controls.

30. Així, es produeixen, sobretot a partir de 1984, **processos de contractació de grans quantitats de personal laboral**, amb procediments àgils, però en molts casos poc o gens garantistes del principi de mèrit i capacitat. La ja esmentada **LMRFP de 1984** va donar carta de naturalesa al fenomen en establir en l'articulat expressament la previsió que els llocs de treball en el sector públic els podria exercir personal laboral i, a més, permetia una amplíssima discrecionalitat a cada administració pública per determinar en cada cas quins d'aquests llocs serien coberts d'aquesta manera. A més, es van aprovar regles idèntiques en la legislació bàsica del règim local del moment, fet que obre també la porta a les contractacions laborals en els ens locals, també en un moment d'expansió i reforçament de les seves actuacions.

31. El Tribunal Constitucional, en la important STC 99/1987, va validar substancialment aquest model, que entén compatible amb els enunciats de l'article 103.3 CE, però reforçant dues garanties essencials que es van passar per alt en alguns moments del procés descrit: d'una banda, el fet de recórrer a la contractació laboral no permetia obviar l'exigència de proves de selecció i d'accés fonamentades en el mèrit i la capacitat (és a dir, la contractació laboral no es podia fer arbitràriament, sinó amb criteris, tot i que ràpids i flexibles, adaptats al lloc de treball que s'havia de cobrir); de l'altra, quins llocs de treball concrets es podien cobrir d'aquesta manera s'havia de determinar en la legislació bàsica estatal (i, òbviament, també en l'autonòmica, que ha de recollir les normes estatals i concretar-les amb més detall), en considerar que en tot cas el reconeixement d'altres possibles vies per a l'accés al servei de les administracions públiques diferent del funcionarial havia d'estar determinat sempre i en tot cas legalment de manera prèvia.

32. A aquesta sentència, la va seguir una **modificació immediata de la llei bàsica estatal** per donar compliment a aquests mandats i indicar quins llocs podien ser coberts així (art. 15 LMRFP, encara en vigor), línia que va seguir l'EBEP tant en la primera versió de 2007 com fins avui dia. El plantejament

passa de la legislació bàsica a l'autonòmica, que, en l'actualitat, deixa clara l'aplicació del principi de mèrit i capacitat, fins i tot adaptat convenientment a cada procés de selecció, també per als processos de selecció de personal laboral al servei de les administracions públiques.

33. Amb tot, cal assenyalar que el procés va deixar **seqüeles**, que, a més, es van complicar addicionalment amb processos de funcionarització posterior de molts treballadors laborals incorporats així, i una inevitable sensació que les fórmules d'accés a l'ocupació pública per mitjà de la legislació laboral eren una mena de porta d'entrada posterior, **percepció** que ha estat molt **negativa** en molts nivells. D'una banda, perquè ha impedit emprar el règim laboral per aconseguir una flexibilitat efectiva en el model d'ocupació pública, en lloc de ser vist amb la percepció de subalteritat. D'altra banda, perquè és cert que els procediments d'accés emprant aquestes vies no han estat sempre els adequats. A totes dues qüestions, hi va provar donar resposta l'EBEP des de la primera versió, ja el 2007.

2.1.2. Cap a una certa unificació dels règims jurídics de tots els treballadors públics: el model de l'EBEP

34. L'EBEP, tant en la versió inicial de 2007 com en la vigent actualment de 2015, afronta la regulació de l'ocupació pública a Espanya amb la sana intenció, d'una banda, de garantir el respecte al principi de **mèrit i capacitat,** adaptat degudament a les exigències de cada cas, en **tots els processos de selecció** i, de l'altra, d'unificar —en la mesura que sigui possible— totes les regles i els principis que regeixen la relació jurídica dels treballadors públics estatutaris (funcionaris) amb les seves administracions públiques amb la dels treballadors que hi tenen una relació de laboralitat, als quals s'aplica l'Estatut dels treballadors, però, a més, totes les normes possibles del mateix EBEP, en el sentit i amb els límits que s'hi indiquen. Així, es tracta de donar una estructura més homogènia al model d'ocupació pública, de fer-lo més coherent, però també més garantista i respectuós amb el principi constitucional plasmat en els articles 23.2 i 103.3 CE. Addicionalment, a partir de la consecució d'aquests objectius, també s'aspirava a donar a les administracions públiques espanyoles la possibilitat de donar ocupació a tots dos tipus de treballadors públics —funcionaris i laborals— d'una manera que permetés maximitzar els avantatges dels règims jurídics respectius dels uns i dels altres allà on hi hagi diferències (bàsicament, estabilitat i garanties amb els primers; flexibilitat i possibilitat d'adaptació i agilitat amb els segons), de manera que se'ls ocupés on aquests avantatges tinguessin més sentit però, alhora, conservant un règim jurídic el més unitari possible per a tota la resta (és a dir, en les qüestions que no afectaven aquests elements diferenciadors).

35. Addicionalment, cal tenir en compte que, després de la STC 99/1987, el **Tribunal Constitucional** ha continuat validant un model d'ocupació pública que empri tots dos tipus de força de treball d'aquesta manera diferenciada. Així, la STC 111/2014, per exemple, en la línia dels processos de funcionarització ja esmentats, ha repassat i perfilat la jurisprudència tradicional, en què es detecta una major acceptació gradual del fet que personal no necessàriament funcionari pugui desenvolupar funcions públiques que no hi estan reservades, en coherència amb la mateixa evolució real i fàctica del fenomen i convalidant també la regulació a aquest efecte, certament flexible, com veurem, del mateix EBEP.

36. L'EBEP, des de l'exposició de motius, fa una aproximació pragmàtica al fenomen. Es parteix del règim funcionarial, al qual l'article 9.2 EBEP reserva certes funcions bàsiques (les directament vinculades a l'exercici de funcions públiques; bàsicament, les que suposen exercici d'autoritat, que diferencia de les que són funcions

de mera gestió). A partir d'aquí, l'EBEP conté tant preceptes que s'apliquen a tots els empleats públics (que tracta que siguin la majoria d'elements principals i estructurals del sistema) com articles que són aplicables només a funcionaris. Cal assenyalar que, en general, queda clara la voluntat del text d'aproximar tots dos règims (per exemple, un tracte aparentment unitari del règim bàsic de drets o de deures i obligacions), si bé amb matisos.

2.1.3. Límits europeus a la diferència entre funcionaris i treballadors públics en règim laboral

37. El **dret europeu** ha contribuït a aquesta evolució cap a una certa **equiparació** del règim jurídic entre funcionaris i personal laboral dins de l'ocupació pública. D'una banda, perquè, a l'efecte de garantir la lliure circulació de treballadors en el si de la Unió Europea, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea s'ha mostrat crític amb les legislacions nacionals que contenien una definició de treballs públics vinculada a la idea de sobirania, exercici d'autoritat o funcions públiques bàsiques molt àmplia, de manera que, a partir d'aquesta definició àmplia, es pretengués reservar aquests treballs només a nacionals de l'estat membre respectiu (cosa que, en principi, permet l'article 45.4 del Tractat de funcionament de la Unió Europea). Ara bé, a més, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha anat aproximant —en una evolució que encara no ha conclòs— les condicions de funcionaris i treballadors laborals, en entendre que la Directiva 1999/70/CE, del Consell, relativa a l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre el treball de durada determinada, s'aplica plenament a les relacions de treball dins de les administracions públiques. D'això, n'ha derivat una pluja de sentències que han reconegut tot tipus de condicions i drets als treballadors públics laborals a Espanya quan aquestes condicions o aquests drets no es corresponien, sense justificació objectiva, amb els de la resta de treballadors.

38. Ha estat especialment intensa l'equiparació en drets per aquesta via dels funcionaris interins i dels **treballadors laborals temporals**, pel que fa tant a les seves condicions de treball com a l'aplicació de les mesures de contenció del frau en la contractació laboral temporal (i l'obligació consegüent de garantir un contracte indefinit als treballadors en aquesta situació, vehiculada a Espanya amb la figura de l'indefinit no fix). Aquesta jurisprudència ja està molt assentada (v. gr. les recents STJUE de 3 de juny de 2021, *Institut Madrileny de Recerca i desenvolupament Rural, Agrari i Alimentari*, C-726/19, ECLI:EU:C:2021:439; STJUE d'11 de febrer de 2021, *M. V. i d'altres*, C-760/18, ECLI:EU:C:2021:113; STJUE de 19 de març de 2020, *Fernández Álvarez i d'altres*, C-103/18 i C-429/18, ECLI:EU:C:2020:219; STJUE de 14 de setembre de 2016, *Martínez Andrés i Castrejana López*, C-184/15 i C-197/15, ECLI:EU:C:2016:680). La sentència més coneguda i exemple paradigmàtic de la lògica aplicada en aquests casos és la STJUE de 21 de novembre de 2018, *Diego Porras*, C-619/17, ECLI:EU:C:2018:936, en què, aplicant la Directiva 1999/70/CE, el **Tribunal de Justícia de la Unió Europea** estableix que els interins han de gaudir també del dret a una indemnització per finalització del contracte, a diferència del que era la norma fins aleshores. Ara el que és rellevant d'aquesta jurisprudència és que som davant un altre vector, i molt potent, en la línia d'anar acostant els règims jurídics de funcionaris i treballadors en règim laboral en el si de les administracions públiques.

2.2. Funcionaris i funcionaris interins

39. Dins de les tipologies de treballadors públics, la categoria nuclear —i aquella a partir de la qual es desenvolupen les altres— és la de **funcionari públic**. Segons l'article 9 EBEP, ho són les persones que exerceixen per a les administracions serveis de caràcter permanent i que es regeixen per aquest règim estatutari específic que regula el mateix EBEP (i que té com a trets essencials l'estabilitat en l'ocupació i més exigències en els processos de selecció, que, en principi i excepte excepcions, han de tenir sempre una fase d'oposició).

40. A l'efecte de complir la jurisprudència del Tribunal Constitucional, el mateix EBEP determina en l'article 9.2 quines **funcions** els estan **reservades** en tot cas (d'una manera àmplia, que permet tant integrar la jurisprudència europea com —si ho desitja així, per exemple, una comunitat autònoma— establir més casos de reserva a funcionaris, que, en tot cas, després no necessàriament han de restringir a nacionals els processos de selecció). Com ja s'ha esmentat, per a l'Administració de l'Estat segueix en vigor sobre aquest tema l'article 15 LMRFP, i cada norma autonòmica, a continuació, n'ha fet el seu propi desplegament.

41. En qualsevol cas, la figura regulada en l'article 9 EBEP és **el model per defecte d'empleat públic**: indefinit, amb garantia de l'ocupació i processos de selecció exigents que determina la norma. D'aquest model i del seu règim jurídic de drets i obligacions, que regula el mateix EBEP, en deriven la resta de figures, per comparació amb aquesta.

42. És més complexa la regulació dels **funcionaris interins** (art. 10 EBEP), que són els que, per raons justificades de necessitat i urgència, són nomenats per exercir tasques de funcionaris de carrera en cas que hi hagi places vacants i no sigui possible cobrir-les amb funcionaris de carrera (durant un màxim de tres anys), per substituir transitòriament els titulars pel temps estrictament necessari o per executar programes de caràcter temporal, amb una durada màxima de tres anys (ampliable dotze mesos més), o per ajudar en casos d'excés o acumulació de tasques (per un màxim de nou mesos, dins d'un període de divuit mesos). Com és evident, la norma estableix aquestes possibilitats amb vocació restrictiva, sempre per raons justificades del servei, i, a més amb, un caràcter temporal que la norma intenta cenyir (i que les normes autonòmiques poden restringir més), perquè la idea és que el recurs a aquesta figura sigui excepcional.

43. El motiu pel qual fan falta funcionaris interins per a aquestes funcions temporals (i no n'hi hauria prou amb personal laboral temporal) té a veure amb la reserva de certes funcions públiques a funcionaris que ja s'ha comentat (*supra* § 31.36), que impedeix a personal laboral dur-les a terme. Tanmateix, tenint compte el caràcter no estable en l'ocupació d'un funcionari interí (i que en cap cas no pot donar lloc al reconeixement com a funcionari de carrera), moltes vegades aquesta distinció és més formal que material. A aquest efecte cal tenir en compte que les exigències de l'article 9.2 EBEP sobre el procediment de selecció —que obliga a complir els principis propis de l'ocupació pública de mèrit, capacitat, igualtat, publicitat i, en aquest cas, també celeritat— serien perfectament compatibles amb una contractació laboral temporal. D'altra banda, en la línia d'equiparació de drets que vehicula l'EBEP, l'article 10.5 estableix l'equiparació de drets dels funcionaris interins amb els funcionaris de carrera, la qual cosa

bàsicament es refereix a tots els relatius a les condicions del lloc de treball. L'equiparació és reforçada pel dret europeu, d'altra banda.

44. Els **problemes** essencials relatius a la figura dels funcionaris interins a Espanya tenen a veure amb la generalització més enllà del temps, en principi, excepcional que aparentment imposa la norma. Per això, tant l'EBEP, en les reformes successives, com les normes de desplegament autonòmiques han tractat d'anar cenyint el fenomen, establint normes aparentment exigents per determinar el cessament dels interins (art. 10.3 EBEP) o regles estrictes per convocar les places vacants que puguin donar lloc a interinitats (art. 10.4 EBEP). Tanmateix, això no ha aconseguit detenir l'ascens gradual de la taxa d'interinitat, que es manté des de fa anys per sobre del 20 %, amb xifres altíssimes en àrees com la sanitat o l'educació.

45. Aquesta situació genera molts problemes: d'estabilitat dels treballadors, però també organitzatius, i acaba generant processos recurrents d'estabilització d'aquest personal, com el que s'ha dut a terme durant els anys 2022 i 2023 a partir de l'exigència, per mitjà d'una norma legal bàsica, que totes les administracions públiques aprovessin convocatòries de places que cobrissin totes les places que *de facto* estaven cobertes per interins des de feia tres anys o més. Malgrat que això ha donat lloc a convocatòries de moltes places, el problema dista d'estar resolt i, a més, comporta la crítica recurrent que aquests processos suposen l'entrada a la condició de funcionari en condicions més favorables —atesa la naturalesa d'aquests **processos d'estabilització**— de la pauta per defecte, de manera que es compromet el principi d'igualtat. Aquestes crítiques, amb tot, no han aconseguit qüestionar fins ara la regularitat jurídica d'aquests processos d'estabilització, entesos perfectament concordes al dret espanyol i a les normes europees, com el Tribunal Suprem ha reiterat quan se li han qüestionat (així, recentment, en STS 78/2023, de 24 de gener de 2023, ECLI:ES:TS:2023:172, referida als processos més recents).

2.3. El personal laboral indefinit i el personal laboral temporal. Indefinits no fixos

46. D'acord amb l'article 11 EBEP, és **personal laboral** tota persona que presta serveis retribuïts per a les administracions públiques en virtut d'un **contracte de treball** formalitzat d'acord amb qualsevol de les modalitats de contractació de personal previstes en la legislació **laboral.** Aquest personal, depenent de la durada del contracte i, de nou, sempre amb respecte a les previsions de la legislació laboral vigent, ho pot ser per temps indefinit o temporal, en les situacions i condicions que permet l'Estatut dels treballadors. Com assenyala l'article 7 EBEP, són aplicables a aquest personal les normes de l'EBEP previstes per a aquest, però també les normes laborals de l'Estatut dels treballadors referides a la modalitat de contractació, els convenis col·lectius aplicables i, per descomptat, el que preveu el seu contracte de treball. I, com ja s'ha comentat (*supra* § 31.36), és possible contractar personal laboral per a tots els llocs de treball per als quals no s'ha previst una reserva per a funcionaris en els termes de l'article 9 EBEP i els acceptats per la jurisprudència constitucional.

47. Els **problemes tradicionalment** associats a la contractació laboral a les nostres administracions públiques han tingut a veure, com ja s'ha exposat, sobretot amb la minoració de les exigències i els requisits per contractar a personal, la qual cosa —unida al fet que el règim jurídic general no deixa de tenir caràcter principial— històricament ha permès abusos. Enfront d'aquesta situació, i associat normalment a

processos d'estabilització per tractar d'incrementar *pro futuro* el rigor en l'ús de la figura, l'EBEP i les seves normes de desplegament han anat establint explícitament normes de publicitat i de garantia del fet que els processos selectius es duen a terme d'acord amb els principis de mèrit i capacitat. Així, per exemple, ho fa en l'actualitat l'article 11.3 EBEP, que, d'altra banda, estableix procediments bàsics de selecció que —fins i tot permetent que es vehiculin únicament mitjançant concurs— han de complir amb totes les exigències de mèrit i capacitat constitucionals. Les normes, tant estatals com autonòmiques, de desplegament, per descomptat, poden incrementar aquestes exigències, i també són les que han de determinar amb més concreció quins llocs de treball els pot exercir, en cada cas, personal laboral.

48. Una derivada dels abusos reiterats que s'han produït a causa de la contractació laboral temporal (i, en certs casos, també en els abusos en el recurs a interins en frau de llei) ha estat l'aparició d'una categoria addicional dins dels contractats laborals, la figura de l'**indefinit no fix**, de creació inicialment jurisprudencial. La Sala IV (Social) del Tribunal Suprem, des de finals del segle passat i fins avui, ha considerat que el frau en la contractació per temps determinat per part de l'ocupador —malgrat que fos també una administració pública— havia de comportar l'estabilització en l'ocupació, a l'empara de l'article 8 de l'Estatut dels treballadors. Amb això es pretén, d'una banda, protegir els drets de la persona que ha estat contractada en frau de llei, quan no hi havia motius que habilitessin per recórrer bé a la interinitat (STS de 28 de juny de 2021, ECLI:ES:TS:2021:2454), bé a la contractació laboral temporal i, d'altra banda, per desincentivar d'aquesta manera el recurs a aquestes pràctiques.

49. Aquesta jurisprudència, que s'ha anat consolidant i tornant més exigent, en una línia paral·lela a la que hem esmentat sobre l'extensió de drets en condicions d'igualtat a tots els treballadors públics, no impedeix, no obstant això, a les administracions públiques convocar un procés de selecció per cobrir la plaça en qüestió amb caràcter definitiu (cosa que convertiria la persona que guanyés la plaça no tan sols en persona treballadora indefinida, sinó també fixa). Simplement, en cas que la persona finalment seleccionada no fos la que ocupa la plaça com a indefinida no fixa, hauria de ser acomiadada i indemnitzada degudament, d'acord amb la legislació laboral, atès que aquesta és la naturalesa d'aquest contracte.

50. Atesa la passivitat del legislador per afrontar el problema, el debat sobre aquesta qüestió ha estat essencialment d'origen jurisprudencial i doctrinal, i la resolució d'aquest problema ha derivat en última instància de les decisions dels tribunals, tant espanyols com europeus. En aquesta polèmica, es pot detectar un plantejament inicialment dispar, que s'ha anat aproximant, però que manté diferències, entre la Sala III (Contenciosa Administrativa) i la IV (Social) del Tribunal Suprem, així com entre les doctrines administrativista i laboralista respectives. Allà on els jutges i la **doctrina laboral** han entès que és evident l'aplicació de la Directiva 1999/70/CE i que la conclusió inevitable de la detecció de fraus en la contractació havia de ser la conversió en indefinida de la persona afectada (se sol considerar que fixa definitivament aquesta doctrina la STS de 7 d'octubre de 1996, ECLI:ES:TS:1996:5360, anterior a la Directiva, però ja imbuïda pel seu esperit, que es preparava aquests anys), la **doctrina administrativista** ha manifestat sempre més reticències a acceptar aquest automatisme, bàsicament perquè entén que la resposta a un frau en la contractació que consisteix a estabilitzar en una ocupació pública la persona contractada trencaria el principi de mèrit i capacitat. Amb tot, finalment la Sala III del Tribunal Suprem sembla que es va acomodar a aquesta solució en la STS de 26 de setembre de 2018,

ECLI:ES:TS:2018:3251, que accepta en aquests supòsits que la persona passava a ser indefinida, si bé no fixa. Aquest equilibri aconseguit provisionalment, en permetre en tots aquests casos que les administracions públiques convoquessin la plaça en qüestió per fer un procés de selecció amb totes les garanties minimitzava la crítica des de la perspectiva de la igualtat en l'accés i permetia posar l'accent en les disfuncions no tant de la solució jurisprudencial, sinó dels incompliments reiterats de l'Administració pública en qüestió. Això no obstant, no sembla que aquesta solució hagi estat més que un punt intermedi en el conflicte, com demostren més sentències recents, com la STS de 28 de gener de 2022, ECLI:ES:TS:2022:270, entre d'altres, que declaren que un interí contractat en frau de llei però que sí que havia superat proves de selecció (encara que sense obtenir la plaça) podria adquirir la condició d'interí fix en aquests casos. En aquesta important discussió jurídica, encara rebla més el clau la STJUE de 22 de febrer de 2024, *MP i d'altres contra la Conselleria de Presidència, Justícia i Interior de la Comunitat de Madrid i d'altres*, ECLI:EU:C:2024:149, que ha considerat que la figura de l'interí no fix com a remei als casos de contractació d'interins en frau de llei no és una solució suficient per descoratjar les administracions públiques espanyoles a recórrer a aquest tipus de pràctiques i que, per això, insta el dret espanyol a buscar una solució diferent. Les conseqüències d'aquesta última sentència encara s'han d'assentar, però és manifest que van en la línia de plantejar com a solució, almenys per a alguns casos, la d'acabar consolidant també la fixesa en el lloc de treball d'alguns treballadors contractats en frau de llei, per molt que això contradigui alguns dels principis bàsics del nostre dret públic predicats habitualment en matèria de mèrit i capacitat en l'accés a l'ocupació pública. Aquesta sentència obligarà també probablement a una certa evolució del nostre enteniment constitucional de les idees d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a l'ocupació pública, molt probablement fent-ne més flexible la interpretació (CASAS BAAMONDE, 2024), per acomodar-la a les exigències del dret europeu. En aquesta mateixa línia, aprofundint encara més en la urgència d'aquesta necessitat i confirmant aquestes tesis, s'ha tornat a pronunciar el dret europeu en la important STJUE de 14 d'abril de 2026, *Obadal*, C-418/24, ECLI:EU:C:2024:291.

.

2.4. El personal eventual

51. Un altre tipus de personal al servei de les administracions públiques espanyoles de gran tradició és el que l'article 12 EBEP denomina legalment **personal eventual**. Es tracta d'una mena de personal de confiança, reclutat atenent aquest factor, que d'alguna manera és un dels pocs residus de l'*spoil system* que perviu en el nostre sistema. No debades la llei estableix que són nomenats, i cessats, lliurement; és a dir, segons el criteri exclusiu o l'arbitri del càrrec públic que fa el nomenament. L'EBEP restringeix la possibilitat de fer aquests nomenaments només en funcions qualificades expressament de confiança o assessorament especial, motiu pel qual aquest tipus de treballadors públics solen ser coneguts com a "**assessors**".

52. A causa que és una excepció del principi rector de l'ocupació pública a Espanya, que és el de mèrit i capacitat, l'EBEP estableix **restriccions** coherents amb la naturalesa de la figura: el personal eventual cessa necessàriament en el moment en què ho fa el càrrec que el va nomenar, només determinats òrgans poden disposar d'aquest tipus de personal (que han d'estar expressament indicats legalment) i, a més, es preveu expressament que, en cap cas, el fet d'haver estat personal eventual no es pot tenir en compte com a mèrit ni per accedir a l'ocupació pública ni en supòsits de promoció interna.

53. Les normatives de desplegament, tant estatals com autonòmiques o dels mateixos ens locals, estableixen sovint **restriccions addicionals**, de tipus quantitatiu, per evitar una inflació excessiva

d'aquesta figura. En tot cas, es tracta d'una excepció al principi de mèrit i capacitat, que és substituït pel de confiança, en atenció a les funcions especials que compleix aquest tipus d'empleats públics, admissibles constitucionalment per aquesta excepcionalitat i per la marginalitat en termes quantitatius.

2.5. El personal directiu professional

54. Finalment, l'EBEP es refereix al **personal directiu professional**, figura que regula en l'article 13, malgrat que no apareix en la llista d'empleats públics de l'art. 8. Aquest personal, segons l'EBEP, fa funcions directives professionals en el si del sector públic i, tot i que es designen —com no pot ser d'una altra manera— atenent principis de mèrit i capacitat que garanteixin la idoneïtat dels seleccionats i la lliure concurrència, és avaluat conformement a criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat i control de resultats segons els objectius fixats (i res d'això no és incompatible amb la regulació de l'EBEP per a altres figures i, en concret, per al personal laboral). La previsió d'aquesta figura busca permetre'n una regulació específica adequada a les necessitats, tant de selecció com de retribució, de professionalització de la funció directiva. La idea és que el sector públic pugui **competir amb el sector privat** per atreure talent per a la gestió i direcció d'equips i projectes.

55. Deu anys després que s'aprovés l'última versió de l'EBEP, la figura s'ha desplegat de manera parca, malgrat que algunes comunitats autònomes sí que han aprovat algunes normes pròpies, bàsicament establint processos de selecció i d'avaluació de l'acompliment, així com franges retributives diferenciades i vinculades normalment a les del sector públic empresarial (la major part de les vegades per a llocs gerencials i diverses agències o ens públics). Així mateix, en l'àmbit estatal, la recent reforma de 2020 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), en matèria d'agències estatals (*supra* § 9.59) ha introduït alguna precisió més respecte d'aquest personal en matèria de selecció i cessament, a més de reiterar que les franges retributives són les previstes en la norma reglamentària sobre règim retributiu de màxims responsables i directius del sector públic empresarial. També el Decret llei 6/2023, de 19 de desembre, va aprovar una sèrie de mesures per a l'Administració General de l'Estat, amb certa vocació de cobrir i completar la regulació de l'art. 13 EBEP (ja que la seva redacció és molt general i permet cert acomodament amb les normes autonòmiques) respecte de la identificació d'aquesta funció directiva (art. 123) i les seves funcions (art. 124); concrecions sobre el seu règim jurídic, en principi de dret públic i no laboral (art. 125), i els processos de convocatòria i nomenament (art. 127). Interessantment, i cloent una qüestió que havia generat certa discussió, l'art. 126 del Decret llei 6/2013 —en aquest cas, sense indicar que la regulació sigui només per a l'Administració de l'Estat (però s'ha d'entendre que és el cas si una norma autonòmica va en sentit contrari respecte dels seus empleats públics)— estableix que per ser nomenat directiu públic, a més de l'experiència i l'antiguitat requerides, s'ha de ser funcionari públic de l'Estat, de les CA o de les EL del subgrup A1, de manera que tanca la porta a directius públics d'un altre origen.

3. SELECCIÓ DELS TREBALLADORS PÚBLICS

3.1. El model constitucional de mèrit i capacitat i les seves modulacions

56. Com s'ha assenyalat (*supra* § 31.18-19), el principi de mèrit i capacitat obliga les administracions públiques a establir els processos de selecció atesa l'acreditació de mèrits per part dels aspirants. Això ha donat lloc a una interessant jurisprudència constitucional sobre quins són els requisits que poden ser admissibles. Els **requisits tradicionalment més conflictius** són: l'exigència, en certs casos, de la nacionalitat espanyola; el coneixement de llengües cooficials; i certs requisits d'edat o de titulacions acadèmiques.

3.2. Requisits constitucionalment admissibles per a la selecció de treballadors públics i els seus límits

3.2.1. Nacionalitat

57. L'article 56 EBEP estableix com a requisit general per defecte per participar en els processos selectius en matèria d'ocupació pública tenir la **nacionalitat espanyola**. Es tracta d'una restricció que, tradicionalment, havia estat comuna per a l'accés a l'ocupació pública en molts països, però que —en un món globalitzat i on una part considerable de la població resident i treballadora en un país com Espanya no és nacional— té cada vegada menys sentit, per la pèrdua de talent potencial que suposa renunciar a seleccionar treballadors públics entre aquesta força de treball. Per això, s'ha anat moderant gradualment i, en l'actualitat, només es conserva amb tota la intensitat per a certs treballs públics, els més vinculats a la **idea de sobirania**. A més, la integració europea ha obert a les persones nacionals d'altres estats membres la possibilitat d'accedir a la gran majoria de les ocupacions públiques a Espanya, incloent-hi les funcionarials.

58. Així, les persones **nacionals d'estats membres de la Unió Europea** poden accedir com qualsevol espanyol a totes les ocupacions públiques, amb l'única excepció de les que impliquen participar en l'exercici del poder públic o en funcions de salvaguarda dels interessos de l'Estat o de les administracions públiques (art. 57.1 EBEP).

59. Aquesta mateixa possibilitat es reconeix als **cònjuges i descendents** dels ciutadans espanyols o de qualsevol país de la Unió. La determinació de quines són aquestes funcions en última instància depèn, com ja hem assenyalat, del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que ha aplicat una determinació creixentment restrictiva de quines són aquestes ocupacions (*supra* § 31.37), a fi de promoure la lliure circulació de treballadors dins de la Unió. Per a la resta d'estrangers residents a Espanya, en canvi, la restricció encara es manté per als llocs de treball funcionarials, i només poden accedir a l'ocupació pública com a personal laboral (art. 57.4 EBEP), amb l'única excepció que s'eximeixi per llei del requisit per motius d'interès general.

3.2.2. La qüestió d'exigència de coneixement de llengües cooficials

60. Una altra exigència tradicionalment conflictiva, respecte de la qual ha estat molt intens el debat sobre la utilitat d'exigir-la i l'afecció al principi d'igualtat, es refereix a la possibilitat que les comunitats autònomes amb llengües oficials addicionals al castellà o els seus ens locals estableixin un **requisit de coneixement lingüístic** (exigir l'acreditació d'un cert grau mínim de coneixement de la llengua cooficial per poder presentar-se al procés de selecció). De formes diferents i no sempre amb la mateixa exigència, ho han practicat totes les comunitats autònomes amb una llengua pròpia reconeguda estatutàriament com a cooficial, menys Aragó: hi ha casos en què s'exigeix només per a alguns tipus d'ocupació pública (sector educatiu), com a Galícia, mentre en d'altres la regla general és que s'exigeix per a tota l'ocupació pública (per exemple, a Catalunya); a vegades el requisit s'exigeix en tot el territori, però en d'altres només en una part (Comunitat Valenciana); també poden variar els nivells d'exigència segons àmbits d'activitat (Illes Balears, per exemple), o pot ser que el requisit no s'exigeixi sempre per a totes les places convocades dins d'un mateix àmbit, sinó només per a algunes a partir de càlculs dels usos lingüístics de la població (succeeix així, per exemple, en el requisit lingüístic a escala local al País Basc).

61. Sobre això, cal assenyalar que la jurisprudència reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 82/1986, 83/1986, 84/1986, 46/1991, 253/2005, 270/2006, 165/2013) ha acceptat la constitucionalitat del requisit, sempre que no s'utilitzi de manera desraonada i desproporcionada. A aquest efecte, s'assenyala que el nivell de coneixement exigit ha d'estar en relació amb les funcions i tasques concretes que s'han de dur a terme en el lloc de treball. D'altra banda, el mateix EBEP (art. 56.2) també reconeix explícitament la possibilitat d'establir aquest requisit almenys en alguns casos.

3.2.3. Altres possibles requisits

62. Altres possibles requisits que es poden exigir per accedir a l'ocupació pública poden tenir a veure amb exigències d'edat, de titulació acadèmica o, fins i tot, de sexe/gènere. Ja hi ha convocatòries d'ocupació pública en algunes entitats locals que han establert requisits d'identitat de gènere (i, fins avui, no hi ha jurisprudència sobre la seva admissibilitat) o de capacitat física. La lògica constitucional per a aquests casos és sempre la mateixa: els requisits s'entenen admissibles si hi ha una **justificació raonable** i connexió entre cada requisit exigit i les tasques o funcions públiques que cal dur a terme.

63. Respecte de l'**edat**, l'article 56.1 *c*) EBEP determina que, per defecte, per poder presentar-se a les convocatòries d'ocupació pública s'han de tenir almenys setze anys i no excedir l'edat màxima de jubilació forçosa; és a dir, per defecte s'exigeix en totes les convocatòries, simplement, estar en condicions de poder treballar legalment. L'establiment d'una edat màxima diferent, inferior a l'edat de jubilació forçosa, requereix que sigui establert per llei. Es tracta d'una situació que és relativament freqüent en l'accés a ocupacions públiques que, per raons físiques, requereixen un acompliment que sol estar associat a la capacitat física pròpia de certes edats (i que, per exemple, es dona en els processos de selecció de cossos com les forces i cossos de seguretat de l'Estat) i que s'ha entès que no representa problemes de constitucionalitat quan està justificada degudament.

64. Mereix consideracions molt semblants l'establiment de requisits referits a posseir la **capacitat funcional física** per acomplir les tasques en qüestió (art. 56.1 *b*) EBEP) **o una determinada titulació**

acadèmica (art. 56.1 e) EBEP). Malgrat que aquest últim supòsit és molt més freqüent i ha estat validat reiteradament pel Tribunal Constitucional, tant en casos en què la titulació acadèmica està vinculada directament a l'acompliment professional i les funcions que s'han de fer com en els supòsits en què s'estableix un nivell genèric de titulació acadèmica vinculat al nivell de capacitació genèric que s'entén que és necessari per dur a terme correctament certes funcions, també hi ha supòsits en què s'estableixen característiques físiques mínimes (l'exemple més conegut és l'alçada mínima per a certes ocupacions públiques que s'entenen associades a la necessitat de fer certes funcions físiques), que tradicionalment també ha validat el Tribunal Constitucional a partir de criteris d'adequació i proporcionalitat. Amb tot, aquest tipus d'exigències estan sotmeses a una crítica creixent, que ha portat recentment, almenys, a moderar-les, perquè s'entén que no s'ha de vedar d'entrada a persones interessades que, almenys, es puguin presentar als processos de selecció per demostrar la seva vàlua.

3.3. Modalitats d'accés i sistemes de selecció

65. Els sistemes selectius i procediments de selecció han de respectar i garantir els principis de **mèrit i capacitat** i totes les exigències que se'n dedueixen (publicitat de les convocatòries, transparència, imparcialitat i professionalitat dels òrgans de selecció, independència, adequació del contingut de les proves i del procés de selecció, agilitat i celeritat dels processos…, d'acord amb l'art. 55.2 EBEP i, més recentment, també segons les exigències de l'art. 112, sobre principis rectors d'accés a l'ocupació pública, del Decret llei 6/2023) i, en tot cas —i amb les excepcions ja assenyalades a partir de la possible exigència d'alguns requisits específics—, tenir caràcter obert i garantir la **lliure concurrència**.

66. Addicionalment, els processos selectius han de vetllar sempre perquè es compleixi la **igualtat d'oportunitats entre sexes**, la qual cosa no tan sols és un enunciat en seu de principi, sinó que es concreta en l'exigència de paritat dels òrgans de selecció (art. 60 EBEP) o en la possibilitat d'establir certes mesures, modestes, de promoció en l'accés a l'ocupació pública per garantir una representació adequada de totes les persones en una proporció equilibrada, que, en general, en el context jurisprudencial europeu i constitucional són acceptades quan estableixen preferències pel sexe menys representat en cas d'igualtat de mèrits.

67. D'altra banda, l'EBEP estableix, amb caràcter general, dues grans **tipologies de processos de selecció**: fer proves selectives i valorar els mèrits que acumulen dels candidats. Aquests dos tipus selectius es corresponen amb els que, tradicionalment, al nostre país s'han denominat, respectivament, "oposició" i "concurs". Aquests dos tipus es poden presentar en solitari o conjuntament, de manera que donen lloc als tres grans tipus de processos selectius que hi ha al nostre país: l'**oposició, el concurs i el concurs oposició**, segons si el procés de selecció consisteix únicament en proves per comprovar els coneixements i la capacitat dels candidats (oposició), la valoració dels mèrits (concurs) o una combinació dels dos sistemes en la proporció que es determini (concurs oposició). Un poc més pròxim en el temps, el ja esmentat Decret llei 6/2023 ha desplegat aquesta tipologia bàsica de l'EBEP en l'art. 114, amb alguna concreció addicional sobre com s'ha d'emmarcar el desenvolupament d'oposicions, concursos o concursos oposicions.

68. A l'hora de determinar com organitzar-los en concret, l'EBEP de nou dona una gran llibertat tant a les normes de desplegament com als òrgans que puguin dissenyar i dur a terme aquests processos de selecció, i estableix només algunes cauteles bàsiques. Així, per seleccionar **funcionaris de carrera** és imprescindible sempre que la selecció sigui per oposició o concurs oposició, i només per excepció legal expressa es pot accedir a aquesta condició per mer concurs de mèrits (art. 61.6 EBEP i 114.6 del Decret llei 6/2023). Per contra, per al **personal laboral**, segons el que decideixin les normes de desplegament i els òrgans de selecció, es pot preveure també la selecció per mer concurs de mèrits.

69. Una qüestió tradicionalment conflictiva en els processos de selecció per **concurs oposició** és el **pes relatiu que han de tenir les diferents fases**. L'EBEP ha establert que en aquests casos la valoració dels mèrits dels aspirants només ha de suposar una part de la puntuació, que en cap cas ha de determinar per si mateixa el resultat del procés selectiu. És el que el Tribunal Constitucional ha denominat "el límit del tolerable", des de la STC 83/2000, i que el Tribunal Suprem, en una jurisprudència consolidada, estableix al voltant d'entre el 30 % i el 40 % del valor total de la puntuació total. Per sobre d'aquesta proporció ens trobaríem fora d'aquest límit del tolerable i incompliríem l'article 61.3 EBEP.

70. Quant al **tipus de proves** possibles que preveuen l'EBEP per avaluar coneixements i capacitats dels candidats, cal dir que es permet utilitzar una **gran varietat d'alternatives**, sempre que s'adeqüin a la finalitat del procés de selecció i hi hagi una connexió entre aquestes i les tasques dels llocs de treball convocats. En aquest sentit, l'art. 61.2 EBEP enumera una sèrie d'exemples de proves que es poden fer que són una bona prova de les múltiples possibilitats exigides i la flexibilitat de la norma (l'art. 114.3 del Decret llei 6/2023, en aquesta mateixa línia, permet totes aquestes possibilitats, però exigeix que la convocatòria justifiqui la selecció d'uns tipus de proves o d'altres).

71. En concret, s'assenyala que les proves poden consistir en "la comprovació dels coneixements i la capacitat analítica dels aspirants, expressats de manera oral o escrita; en la realització d'exercicis que demostrin la possessió d'habilitats i destreses; en la comprovació del domini de llengües estrangeres i, si escau, en la superació de proves físiques". Sembla evident, doncs, que l'EBEP no és contrari a proves que vagin més enllà dels exàmens tradicionals, moltes vegades criticats per memorístics i, per això, no aptes per valorar l'acompliment professional. Qualsevol administració pública pot dissenyar les proves d'acord amb aquests criteris segons el que vulgui valorar i comprovar, de la mateixa manera que qualsevol legislació autonòmica pot desplegar aquests altres hipotètics models de selecció més basats en competències i habilitats que a exposar coneixements.

72. A més, l'art. 61.5 EBEP (així com l'art. 114.8 del Decret llei 6/2023) permet **completar el procés de selecció** amb la superació posterior de cursos, períodes de pràctiques o proves psicotècniques, entrevistes o reconeixements mèdics. Les possibilitats de dissenyar processos de selecció que tinguin en compte, doncs, tots aquests factors estan perfectament previstes per la norma i a disposició de totes les administracions públiques.

73. Finalment, en matèria de processos selectius cal tenir en compte la pràctica consolidada de **reserva de places per a les persones amb discapacitat,** en la terminologia de l'art. 59.1 EBEP i de l'art. 113 del Decret llei 6/2023, en una quota que la norma bàsica estatal estableix que ha de ser no inferior al 7 % (alhora, un 2 % d'aquest 7 % —és a dir, gairebé un terç d'aquestes places— ha de ser per a persones amb discapacitats intel·lectuals) i que les normes autonòmiques o de desplegament poden ampliar. Aquesta quota s'ha de cobrir necessàriament amb persones que acreditin estar en aquestes condicions, però que superin plenament les exigències de mèrit i capacitat del procés selectiu i acreditin estar en completa disposició per fer les tasques pròpies del lloc de treball que s'ha d'exercir. Es tracta d'una mesura que pretén aprofitar tot el talent disponible socialment, a partir de les capacitats diferents de

totes les persones, en benefici de la col·lectivitat, així com utilitzar l'ocupació pública i la seva gran capacitat d'inserció com a vector i catalitzador d'una millor integració d'aquestes persones, que tradicionalment han tingut enormes problemes d'inserció laboral, amb tot el que això comporta. Per descomptat, com recorda l'art. 113.2 del Decret llei 6/2023, aquesta reserva de places no exclou en cap cas la possibilitat i el dret de les persones amb discapacitat a presentar-se en igualtat de condicions a les proves i els processos selectius generals.

74. Quan es tracta de **funcionaris de carrera**, superar els processos selectius determina que s'incorporin a un **cos i escala** concrets. Per ingressar en cada cos o escala s'exigeix una titulació acadèmica concreta, a més dels coneixements o capacitats concrets que s'avaluen en els processos selectius. En funció de les titulacions exigides, els cossos i les escales es classifiquen com a A-1, A-2, B, C-1 i C-2 (art. 76 EBEP). Per exemple, per ingressar en el cos de tècnics superiors de salut pública (escala de veterinària) de la Comunitat de Madrid s'exigeix el títol de grau universitari en Veterinària (títol de nivell A-1).

75. L'ingrés en un cos o escala concret —després de la superació de les proves selectives— no suposa per si mateix l'**assignació d'un lloc de treball concret**, però sí que permet a la persona que ha superat les proves concursar a llocs de treball reservats als funcionaris de cossos concrets. L'assignació de llocs de treball funcionarials concrets, d'entre els membres d'un cos o escala concret, es fa mitjançant **"concursos de provisió de llocs de treball"** o mitjançant "lliure designació" (art. 78.2 EBEP). Els llocs de treball assignables a cada funcionari (com també a cada contractat laboral i a cada empleat eventual) estan predeterminats en les "relacions de llocs de treball" (RLT) que prèviament aprova cada administració pública (art. 74 EBEP). En cada RLT es defineixen les funcions de cada lloc, els empleats públics als quals estan reservats (per exemple, als funcionaris d'un cos concret) i les retribucions. Com que es tracta d'un concurs de mèrits, per a la provisió de llocs de treball concrets no es fan proves de coneixements o destreses, sinó mèrits efectius. Per poder assignar un lloc concret de la RLT a un empleat públic (funcionari o no) és necessari que aquest lloc estigui dotat pressupostàriament en la **plantilla** de l'Administració pública corresponent.

3.4. Crítica al sistema i adopció de nous models

76. La forma en què tradicionalment s'han concretat els processos de selecció de treballadors públics a Espanya, dins dels marges legals exposats que conté l'EBEP, recentment és sotmesa a un procés de **reavaluació i crítica,** a la llum de no poques deficiències constatades (BOIX PALOP i SORIANO ARNANZ, 2021): els processos de selecció són d'una enorme complexitat i es dilaten molt en el temps, la preparació per presentar-s'hi requereix massa sovint un excés de temps (anys, fins i tot) que acaba sent relativament improductiu en termes socials (i, especialment, per als candidats que no aconsegueixen un lloc finalment), l'avaluació de la capacitat de les persones feta pels mitjans tradicionals moltes vegades no és capaç de detectar degudament el talent i capacitat real per treballar en un entorn laboral com l'actual, són sistemes que no competeixen eficaçment amb les tècniques de selecció del mercat

privat i, a més, hi ha dades que acrediten que tots aquests problemes acaben generant un efecte segregador, en perjudici de les persones en situació de més vulnerabilitat socioeconòmica (les quals, davant les dificultats i obstacles que suposa un model com l'esmentat, que, a més, per a molts processos obliga a passar diversos anys dedicat a preparar les proves sense poder obtenir ingressos en aquest interval, obvien en gran manera aquests processos de selecció).

77. Enfront d'aquesta situació, s'han anat implantant certes **mesures pal·liatives**, com la concessió d'algunes beques de preparació per part de les administracions públiques, així com la transformació d'alguns processos selectius (modificació i adequació, així com actualització, de temaris; simplificació d'algunes fases), però, en general, fins avui, el model com a tal continua sent el clàssic per a gairebé totes les grans oposicions, sense que hi hagi hagut gaires canvis, tampoc en l'àmbit de les comunitats autònomes.

78. Hi ha propostes d'estendre el model del MIR (metges interns residents) i equivalents de formació i iniciació professional vigent en l'àmbit sanitari, però de moment no han passat de ser propostes. També es disposa ja d'algunes experiències a nivell local, i d'algunes, a escala autonòmica, de reforma de les proves amb substitució de la selecció per continguts per la selecció per habilitats, la introducció de test psicotècnics i, fins i tot, la possibilitat d'emprar per primera vegada períodes de prova de manera ambiciosa.

79. Com ha recordat recentment SÁNCHEZ MORÓN (2022), hi ha dos informes d'interès i amb cert grau d'innovació en els plantejaments, en els quals, a més, es plantegen moltes propostes que ell mateix defensa des de fa temps, en la línia esmentada: Orientacions per al canvi en matèria de selecció en l'Administració General de l'Estat (AGE, 2021); Informe del grup de treball d'estudi i proposta de mesures per a la innovació en els processos de selecció de personal al servei de l'Administració de la Generalitat (GVA, 2021).

4. ESTATUT I RÈGIM JURÍDIC DELS TREBALLADORS PÚBLICS A ESPANYA

80. Com ja s'ha dit, l'EBEP estableix, prenent com a marc general la regulació i règim jurídic dels funcionaris de carrera, el marc general, amb cert grau de detall, dels treballadors públics a Espanya. A continuació, se n'assenyalen els trets generals, de manera esquemàtica. Cal tenir en compte, respecte de la programació i l'ordenació de l'oferta d'ocupació pública i d'altres, que les exigències en aquesta matèria són cada cop superiors, com, per exemple, per a l'Administració de l'Estat les que ha establert el Decret llei 6/2023 (art. 106-111) a fi d'aconseguir una correcta programació i estructuració de les ofertes d'ocupació pública, el seu desenvolupament i una planificació estratègica millor dels recursos humans en el si de l'Administració pública.

4.1. Situacions administratives

81. Un cop adquirida la condició de treballador públic (art. 62 EBEP), els funcionaris poden estar, en concret, en **cinc situacions administratives diferents** (art. 85 EBEP): servei actiu, serveis especials, serveis en altres administracions públiques,

excedència o suspensió de serveis. Cadascuna d'aquestes situacions es correspon, lògicament, amb un règim de drets i obligacions diferenciat, que detalla el mateix EBEP. La situació més usual, el **servei actiu** (art. 86 EBEP), es correspon amb la de prestar els serveis a l'Administració de la plantilla de la qual el treballador o treballadora pública forma part, en les condicions de prestació del servei ordinàries, i a les quals s'aplica el règim general de l'EBEP.

82. Els **serveis especials** (art. 87 EBEP) es refereixen a la situació en què els funcionaris de carrera poden passar a exercir funcions representatives o treballar en altres institucions de l'Estat o en organitzacions internacionals, conservant el lloc de treball en tornar i gran part dels drets com a funcionaris de carrera, a l'efecte de no resultar perjudicats per prestar aquest tipus de serveis, que l'ordenament jurídic tracta d'incentivar que no siguin rebutjats per raons de carrera professional. Es troba en situació de serveis especials, per exemple, un mestre d'ensenyament secundari que és elegit com a alcalde d'un ajuntament.

83. Aquest sistema funciona molt bé, efectivament, en el sentit d'incentivar la participació de funcionaris en aquest tipus d'institucions i activitats representatives, la qual cosa té avantatges indubtables, però també ha estat criticat per la diferència de tracte que comporta respecte d'altres treballadors i perquè condiciona amb un biaix molt funcionarial el funcionament d'algunes institucions, atesa la procedència desproporcionada des de la funció pública de molts dels seus membres.

84. Els funcionaris també poden estar en condició de **comissió de serveis en altres administracions públiques** (art. 88 EBEP), sempre que totes dues administracions —la d'origen i la de destinació— ho acordin, per bé que amb límits temporals, o bé poden ser transferits a altres administracions públiques. En aquests casos, se'ls garanteix el respecte a tota la carrera professional desenvolupada tant en una administració com en una altra, indistintament.

85. Així mateix, l'article 89 EBEP regula les possibles causes d'**excedència** (per interès particular, per agrupació familiar, per cura de familiars, per raó de violència de gènere o de violència sexual i per raó de violència terrorista) a què els funcionaris de carrera es poden acollir, i estableix el temps, les condicions de reserva del lloc de treball i els drets que es mantenen en cada cas.

86. Finalment, l'article 90 EBEP regula succintament la situació de **suspensió** en què, per motiu d'una sanció penal o disciplinària que la comporta durant un temps determinat, el funcionari queda suspès tant en les funcions com en l'exercici dels seus drets (incloent-hi els econòmics, per la qual cosa també deixa de rebre les retribucions durant aquest període de temps). Aquesta suspensió no suposa la pèrdua de la condició de funcionari, a diferència del que ocorre amb les sancions que comporten ser apartat del servei.

4.2. Extinció de la relació

87. A diferència del que succeeix amb la situació administrativa de suspensió de la condició de funcionari, que no suposa perdre-la, la sanció disciplinària de separació

del servei, una vegada té caràcter ferm, o una condemna penal que té una pena principal o accessòria que comporta la inhabilitació absoluta o especial per ocupar un càrrec públic, també amb caràcter ferm, comporta l'**extinció de la relació**. Excepcionalment, una vegada transcorreguda la condemna, pot haver-hi supòsits de rehabilitació (art. 68.2 EBEP).

88. La resta de supòsits de **pèrdua de la condició de funcionari de carrera** —en general, menys problemàtics— són la renúncia a la condició de funcionari, que ha de ser expressa i per escrit i que no impedeix tornar a presentar-se a processos selectius (art. 64 EBEP) o la jubilació (art. 67 EBEP), ja sigui voluntària quan es compleixin els requisits previstos de serveis mínims prestats, forçosa en complir l'edat legal de jubilació (seixanta-cinc anys, encara que hi ha la possibilitat prevista legalment de continuar en servei actiu fins als setanta anys, si se sol·licita i l'Administració estima que no resulta inconvenient per a la millor prestació del servei) o ja sigui per declaració d'incapacitat permanent. Així mateix, l'article 64 EBEP preveu el supòsit, poc habitual, de pèrdua de la condició de funcionari per pèrdua de la nacionalitat espanyola, en els casos en què aquesta nacionalitat sigui requisit d'aquesta condició, per causa de deixar de posseir un requisit per exercir les funcions i fer les tasques previstes de la manera que estima la norma.

4.3. Drets dels treballadors públics

89. Com s'ha ressenyat, el model de regulació del règim jurídic dels treballadors públics de l'EBEP es fonamenta en una certa **pretensió d'homologació** dels drets de tots els treballadors públics. La realitat, amb tot, és que aquesta pretesa igualació no es compleix després totalment. Referent a això, el que sí que conté la norma és una **llista d'aquests drets comuns**, amb independència de la seva regulació concreta, que pot diferir per als diferents tipus d'empleats públics. Respecte dels drets individuals dels treballadors públics, en trobem la llista en l'article 14 EBEP, mentre que els drets col·lectius són en l'article 15 EBEP.

4.3.1. Drets individuals

90. La llista de drets individuals dels treballadors públics (art. 14 EBEP) presta una atenció especial al funcionari de carrera. Així, l'article 14 *a*) EBEP es refereix expressament a la **inamovibilitat en la condició de funcionari de carrera.**

91. La resta dels drets individuals enumerats en l'article 14 EBEP, i desplegats per als funcionaris públics en els articles 16-30 EBEP, es refereixen: d'una banda, a **drets a l'acompliment professional, al desenvolupament de la carrera i a l'avaluació de l'acompliment** (art. 16-20 EBEP); d'altra banda, als **drets retributius** (art. 21-30 EBEP); i, finalment, als **drets relatius a la jornada de treball, vacances i permisos** (art. 47-51 EBEP). Tots conformen el nucli bàsic de qualsevol regulació de la contractació de força de treball, ja sigui en el sector públic ja sigui en el privat, i permeten articular una regulació completa d'aquesta relació, que, a més, cal completar amb les previsions en matèria de carrera professional, no tan sols vertical (possibilitat d'anar canviant de lloc de treball i, amb això, anar ascendint), sinó també horitzontal (reconeixement d'aquest creixement professional i millora de les condicions per mitjà d'un

sistema de trams i avaluacions periòdiques, com, per exemple, el que ha regulat recentment per a l'Administració de l'Estat l'art. 122 del Decret llei 6/2023). En aquest sentit, cada cop té més importància l'avaluació de l'acompliment, tant per a aquesta promoció vertical o horitzontal com per poder obtenir determinats reconeixements o primes, que ha estat objecte recentment d'un millor desenvolupament normatiu en els articles 116 i 117 del Decret llei 6/2023 (l'art. 199 del text esmentat es refereix a les seves conseqüències retributives o de situació professional); a més, ha establert les línies bàsiques per fer aquesta avaluació en el si de l'Administració de l'Estat (malgrat que a hores d'ara el desplegament reglamentari que en permetria la concreció per a l'Administració General de l'Estat, previst en l'article 118 d'aquesta norma, encara no ha estat aprovat, de manera que el desplegament d'aquestes previsions és lent i fragmentat). Per concretar els drets referits als treballadors en règim laboral, l'EBEP estableix una remissió a la LET, de manera que en l'EBEP es desenvolupen específicament només els drets per als funcionaris. Encara que en principi tenim dos catàlegs de drets diferents (els dels funcionaris i els del personal laboral), en els últims anys aquests dos règims es troben en procés de confluència. D'una banda, hi ha novetats importants en els drets funcionarials, importades del model privat de relacions laborals (com la incidència en l'avaluació de l'acompliment, a la qual s'associen els incentius salarials corresponents). I, en sentit invers, les noves mesures de conciliació, permisos i, fins i tot, implantació del teletreball en les administracions públiques estan servint, en part, de model per estendre's gradualment al món de les relacions laborals privades. Al costat d'aquesta confluència normativa, recordem que s'està produint també l'equiparació per via interpretativa i jurisprudencial.

92. Juntament amb aquests drets, l'article 14 EBEP també reconeix a tots els treballadors públics el dret a la defensa jurídica per procediments que són conseqüència de l'exercici legítim de les seves funcions; el dret a la formació laboral contínua; el dret al respecte a la seva intimitat, orientació sexual, imatge pròpia i dignitat en el treball; el dret a la no-discriminació per qualsevol circumstància personal o social; així com els drets a la llibertat d'expressió i a la intimitat en l'ús de dispositius posats a disposició seva o davant l'ús de tecnologies de videovigilància i geolocalització; i el dret a la lliure associació professional, entre d'altres que són reiteració d'altres continguts al llarg de l'articulat de l'EBEP.

93. De la mateixa manera, l'EBEP estableix els principis bàsics a partir dels quals s'ha de concretar el dret principal de tot treballador en les relacions amb el seu ocupador: el cobrament del **salari** corresponent. L'única referència de la norma als drets retributius dels treballadors en **règim laboral** (art. 27 EBEP) és una remissió, si escau, a la legislació laboral, malgrat que es respecta el principi bàsic —que regeix per a tota l'ocupació pública— que les quanties de les retribucions bàsiques dels treballadors públics, així com els possibles increments, s'han de reflectir per a cada exercici en la llei de pressupostos (art. 21 EBEP). D'altra banda, la norma estableix que les retribucions dels **funcionaris** públics es divideixen en bàsiques i complementàries (art. 22 EBEP). Les primeres depenen de l'adscripció del funcionari a un subgrup o grup de classificació professional (el qual, a més, ve determinat pel cos o l'escala a què pertany) i de l'antiguitat (que es cobra en forma dels coneguts "triennis") (art. 23 EBEP). En canvi, les retribucions complementàries depenen de les característiques concretes del lloc de treball, de l'avaluació de l'acompliment o dels resultats que es

puguin haver derivat del treball del funcionari, i permeten des d'establir certs incentius per compensar la dificultat o l'interès especial d'una tasca fins a, per exemple, pagar també les possibles hores treballades fora de la jornada normal de treball (art. 24 EBEP). Un règim gairebé idèntic, i amb tendència creixent a l'equiparació, és el previst per als **funcionaris interins** (art. 25 EBEP).

4.3.2. Drets col·lectius

94. Els treballadors públics tenen reconeguts en l'article 15 EBEP una sèrie de drets individuals d'exercici col·lectiu que són per a tots, amb independència de la seva condició laboral o funcionarial: dret a la **llibertat sindical**; a la **negociació col·lectiva** i a la **participació en la determinació de les condicions de treball**; a l'exercici de la **vaga**, amb garantia del manteniment dels serveis essencials de la comunitat; al plantejament de conflictes col·lectius de treball, així com el dret de reunió. Si bé l'EBEP estableix les condicions bàsiques d'exercici d'aquests drets (art. 31-46) amb uns principis comuns (art. 31 EBEP), ho fa amb una remissió completa a la normativa laboral per a aquest personal i una regulació pròpia, si bé inspirada pels principis de negociació col·lectiva laboral (amb remissió inclosa a certs preceptes de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical, en l'art. 33). A conseqüència d'aquesta regulació, tant els processos de negociació col·lectiva de funcionaris i personal laboral com els òrgans on es duen a terme i els seus efectes són diferents, la qual cosa és acceptada per la STC 2/1998. També s'ha acceptat, com a gran peculiaritat de l'aplicació de l'exercici d'aquests drets al sector públic que, en última instància, el règim estatutari dels funcionaris públics provoca que quedi sempre sotmès a la voluntat del legislador, en cas de discrepància, abans que al possible fruit de qualsevol negociació col·lectiva.

95. Finalment, s'ha de recordar que les restriccions tradicionals que, històricament, s'aplicaven als funcionaris públics en matèria de sindicació i vaga han decaigut en la gran majoria després d'un procés gradual de fiançament dels **drets laborals de totes les categories de treballadors públics**, comú a totes les democràcies occidentals, durant la segona meitat del segle passat.

96. Encara que la Constitució espanyola continua preveient la possibilitat d'exceptuar o modular els drets de **sindicació** (art. 28.1 CE i 103.3 CE) i, indirectament, de vaga per als funcionaris públics i les forces armades i les forces i cossos de seguretat de l'Estat, la veritat és que només aquests últims, així com els jutges, continuen tenint aquests drets restringits d'alguna manera. Respecte del dret de **vaga**, si bé l'obligació de mantenir els serveis essencials per a la comunitat pot afectar l'exercici d'aquest dret per part de treballadors públics en un grau superior que per part d'altres col·lectius, la veritat és que tampoc no és una limitació exclusiva dels empleats públics, en el sentit en què hi ha molts altres treballadors de sectors privats que tenen també reconeguda la consideració de treballadors essencials i, per això, veuen limitat el dret de vaga en un grau similar.

4.4. Deures, principis ètics i normes de conducta

97. L'EBEP regula els deures, els principis ètics i les normes de conducta de tots els treballadors públics únicament en tres preceptes: els articles del 52 al 54. Ho fa a partir d'una divisió entre els principis generals que determinen el **Codi de conducta dels treballadors públics** (art. 52 EBEP: principis d'objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, transparència, exemplaritat, austeritat, accessibilitat, eficàcia, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, i respecte a la igualtat entre dones i homes), que es projecten posteriorment en una sèrie de **principis ètics** (art. 53 EBEP) i **principis de conducta** (art. 54 EBEP), la infracció dels quals dona lloc a la comissió de faltes disciplinàries, que poden ser sancionades segons la gravetat.

98. Els **principis ètics i de conducta** esmentats, d'altra banda, es refereixen al respecte a les normes (obeint les instruccions dels superiors jeràrquics que siguin conformes a dret). A més, la seva actuació s'ha d'ajustar a la satisfacció de l'interès general amb lleialtat i bona fe i, abans de res, amb estricte respecte als drets fonamentals de tots els ciutadans, evitant tota discriminació per qualsevol condició personal o social. En un sentit en certa manera relacionat, s'estableix també l'obligació de tractar amb respecte el personal i resta de ciutadans, així com d'informar-los dels seus drets i obligacions. Addicionalment, es concreten alguns deures ètics o de conducta més específics, com el d'abstenció en els afers en què puguin tenir un interès personal, no actuar en casos en què pugui haver-hi conflictes d'interessos ni acceptar tractes de favor (fet que inclou l'obligació de rebutjar qualsevol regal que vagi més enllà dels usos socials i de cortesia), així com no influir en l'agilitació o resolució de tràmits privilegiant o perjudicant de manera injustificada altres ciutadans. L'EBEP també estableix l'obligació de resoldre diligentment i en el termini escaient i l'obligació de guardar secret respecte de les matèries classificades i, en general, la discreció deguda respecte dels assumptes a càrrec seu. Així mateix, estableix el deure de col·laborar amb la bona gestió dels assumptes públics i a formar-se de manera actualitzada. Finalment, s'hi estableix expressament el deure de garantir l'atenció al ciutadà en la llengua que sol·liciti d'entre les oficials al territori en què es trobi.

99. No som davant una llista d'obligacions ni gaire exigent ni exhaustiva, sinó que hi ha moltes altres obligacions per als treballadors públics disperses en altres normes. De la mateixa manera, la major part d'aquests principis ètics i de conducta són desplegats i completats de manera més exhaustiva en moltes altres normes de desenvolupament, en matèria tant de funció pública com d'integritat pública, transparència, bon govern o procediment administratiu.

4.5. Règim d'incompatibilitats

100. Finalment, s'ha de fer una referència succinta a la regulació específica en matèria d'incompatibilitats que, des de 1984, es troba en una llei específica (la Llei 53/1984, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques [LIPAP]), que probablement necessita una actualització en profunditat, malgrat la qual cosa els seus continguts no han estat integrats degudament reconsiderats en les reformes successives en matèria de funció pública ni en l'EBEP. La LIPAP estableix amb caràcter general la **prohibició** d'ocupar **simultàniament dos llocs de treball o activitats públiques**, amb l'única possibilitat d'excepcions específiques que es

puguin preveure legalment per raons d'interès públic i les dues que estableix la mateixa norma: la compatibilitat de l'exercici d'una feina en l'Administració pública amb la tasca representativa en assemblees autonòmiques o corporacions locals, d'una banda; i la possibilitat de simultaniejar certes ocupacions, amb declaració prèvia de compatibilitat, en els àmbits de la docència universitària o la recerca (art. 5 i 6 LIPAP).

101. Respecte de les **activitats privades**, la LIPAP **prohibeix la compatibilitat de les que puguin suposar un conflicte d'interessos** amb els quefers públics del funcionari o treballador públic (art. 12-13 LIPAP), però permet exercir activitats professionals que no generin aquest risc si no col·lideixen amb l'horari ni posen en perill la prestació correcta del treballador envers l'Administració, la qual cosa l'Administració ha d'avaluar prèviament a la seva petició per autoritzar la compatibilitat (art. 13-14 LIPAP). Els funcionaris amb complements retributius associats a l'acompliment de funcions altament especialitzades i que puguin cobrar per exclusivitat, en canvi, no poden compatibilitzar les seves funcions amb treballs privats, com a regla general.

102. Finalment, l'article 19 LIPAP estableix una llista d'**activitats que es consideren en tot cas compatibles**, com la impartició de certs cursos o la col·laboració puntual amb mitjans de comunicació, la gestió del patrimoni personal o familiar o l'exercici d'activitats artístiques o literàries.

4.6. Incompliment de deures i obligacions i mesures disciplinàries

103. L'incompliment de qualssevol dels deures o principis ètics i de conducta esmentats, de les normes en matèria d'incompatibilitats, així com de qualsevol altra norma o obligació jurídica prevista en les normes en matèria d'ocupació pública general, en les normes de desplegament estatals o autonòmiques, o en la legislació sectorial, dona lloc a l'obertura dels **procediments sancionadors de tipus disciplinari** corresponents, llevat que, a més, hi pugui haver un altre tipus de sancions, en els termes exposats en la lliçó corresponent (*supra* § 27) i d'acord amb els procediments i garanties propis del dret administratiu sancionador.

104. A aquest efecte, i per imperatiu del principi de legalitat en matèria sancionadora, el mateix EBEP (art. 93-98) estableix un esquema bàsic de principis (legalitat i tipicitat, irretroactivitat de disposicions sancionadores desfavorables i retroactivitat de les favorables, proporcionalitat tant d'infraccions com de sancions, culpabilitat i presumpció d'innocència) i una gradació bàsica d'infraccions i sancions, a l'efecte que es pugui desplegar aquesta potestat sancionadora quan es detectin els incompliments esmentats, amb independència que les normes de desplegament i, especialment, les normes autonòmiques que han desenvolupat per als seus àmbits competencials les normes en matèria d'ocupació pública continguin previsions addicionals que són aplicables si escau (art. 93.1 EBEP).

105. L'EBEP preveu la responsabilitat de tots els que cometin les infraccions, com a autors, còmplices o inductors i encobridors (art. 93.2 i 93.3 EBEP). D'altra banda, l'article 95 només estableix les **faltes** que entén que són molt greus i que, a més de l'abandó del servei, estan compostes per les més greus en el sentit d'afecció als drets dels ciutadans (discriminació, violació dels seus drets) o de desistiment en el servei i desatenció de les seves funcions, mentre que deixa la determinació de les faltes greus

i lleus a les normes de desplegament. Així mateix, l'article 96 EBEP conté la llista de **sancions**, que van des de la separació del servei del personal funcionari fins a l'acomiadament disciplinari del personal laboral (totes dues, sancions reservades a les infraccions molt greus); la suspensió de funcions, ocupació i sou (amb un màxim de sis anys); el trasllat forçós; el demèrit, o qualsevol altra que prevegin altres lleis, i deixa la determinació concreta de quines sancions corresponen a cada infracció a les normes de desplegament.

106. Finalment, l'article 97 EBEP regula la **prescripció** d'infraccions i sancions (les infraccions molt greus prescriuen al cap de tres anys, les greus a cap de dos anys i les lleus a cap de sis mesos), de manera que es completa el quadre bàsic de previsions en matèria sancionadora a partir de les quals les normes de desplegament han de completar el règim per disciplinar les infraccions comeses pels treballadors públics.

5. LÍNIES D'EVOLUCIÓ I FRACTURA DE CARA AL FUTUR EN EL MODEL D'OCUPACIÓ PÚBLICA ESPANYOL

5.1. La influència d'altres models i especialment del dret europeu

107. A tall de conclusió, cal assenyalar que el **model d'ocupació pública espanyola** es troba a hores d'ara molt **estabilitzat** en els trets més característics, tant per la successió de textos legals coherents amb una sèrie de plantejaments i principis —especialment el principi constitucional de mèrit i capacitat— com per una pràctica consolidada de les nostres administracions públiques homogènia tendencialment. Fins i tot, els projectes en curs de reforma del règim legal vigent són plenament conciliables amb aquestes bases.

108. Amb tot, es poden detectar algunes **línies de crisi i fractura**, alimentades essencialment a partir de la influència comparada i, en concret, del dret europeu. El primer té a veure amb la **tendència a la igualació de drets** de tot el personal al servei de les administracions públiques a partir de criteris funcionals i no de tipologies de treballadors públics. És una tendència que, si bé la incoa l'EBEP, està lluny de ser completa i s'està accelerant amb l'aprovació de normes europees —especialment, la Directiva 1999/70/CE. El dret espanyol, tard o d'hora, s'haurà d'adaptar a aquesta realitat. El segon dels elements que en aquests moments està en certa crisi i en què ja s'entrelluquen canvis que probablement aniran a més en el futur es relaciona, com ja s'ha exposat, amb els canvis necessaris en el sistema de **selecció dels treballadors públics** per fer-lo més àgils i eficient, més capaç de competir amb el sector privat per atreure talent, però, a més, més just socialment en fomentar més igualtat d'oportunitats. Cal poder seleccionar millor els treballadors públics a partir d'una anàlisi de les seves possibilitats d'acompliment més modern, centrada també en competències i que pugui avaluar-ne la capacitat de treball concreta amb períodes de pràctiques. Com s'ha dit, ja n'hi ha exemples interessants en l'àmbit local i d'algunes comunitats autònomes i, fins i tot, del mateix Estat, que comencen a iniciar processos amb paràmetres diferents per testar-ne els resultats.

5.2. Adaptació als reptes de la digitalització i de la transformació social i econòmica en curs

109. Finalment, en connexió amb alguns d'aquests canvis, l'ocupació pública espanyola ha de millorar urgentment la selecció que fa dels seus treballadors, perquè aquests aviat hauran de treballar —ja ho estan fent— en un entorn social, econòmic i tecnològic que obliga al coneixement i l'ús destre d'eines molt diferents de les que eren les úniques necessàries anys enrere. Això requerirà, a més, dedicar esforços i fons a la **formació i requalificació** dels treballadors ja integrats en el si de les administracions públiques espanyoles, i a canvis organitzatius no menors. L'automatització de moltes funcions, així com la digitalització creixent de processos, i, fins i tot, l'ús d'intel·ligència artificial en un futur ja no gaire llunyà (*supra* § 21.2) són reptes per als quals el model d'ocupació pública espanyola no està preparat encara i sobre el qual ni tan sols s'ha reflexionat gaire sobre el que pot suposar en termes de quins perfils professionals passaran a ser superflus i quins altres, en canvi, seran cada vegada més necessaris. La regulació de l'ocupació pública no ja del futur sinó del present ha de començar a ocupar-se d'aquestes qüestions.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia citada

Andrés BOIX PALOP i Alba SORIANO ARNANZ, "Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas,* núm. 20 (2021), pàg. 52-73.

María Emilia CASA BAAMONDE, "Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y Derecho de la Unión"*, Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2 (2024), pàg. 1-27.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, "Cap a una reforma del sistema d'accés a l'ocupació pública. Comentari a dos informes oficials recents", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 65 (2022).

6.2. Bibliografia complementària recomanada

Andrés BOIX PALOP, "La querella laboral-administrativa de las investiduras de trabajadores indefinidos no fijos e incluso fijos. Una propuesta de conciliación de las exigencias europeas con el marco constitucional español en materia de empleo público", *Labos*, núm. 5(3) (2024), pàg. 196-223.

Andrés BOIX PALOP i Alba SORIANO ARNANZ, *El acceso al empleo público en España. Estudio comparado y propuestas de mejora,* PUV, 2020.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ, *Claves para la modernización de la estructura funcionarial: la coexistencia ordenada de cuerpos y puestos de trabajo*, Aranzadi, 2016.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ, *El empleo público: entre estatuto funcionarial y contrato laboral*, Marcial Pons, 2001.

Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general,* tom X: *La Administración del Estado*, 2a. ed., BOE, 2017.

Alberto PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 13a. ed., Dykinson, 2021.

Ramón PARADA VÁZQUEZ i Jesús FUENTETAJA PASTOR, *Derecho de la función pública*, Civitas, 2019.

Remedios ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público,* 2a ed., Tirant lo Blanch, València, 2021.

Remedios ROQUETA BUJ, *El acceso del personal laboral en las administraciones públicas*, Tirant lo Blanch, València, 2019.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, 14a. ed., Tecnos, Madrid, 2021.