

DR 18 61

Carrera Derecho, Asignatura Derecho del Trabajo Título La exclusión de los funcionarios públicos Autor Fernando Suárez González Fecha de grabación 28 de octubre de 1981 Fecha de emisión 4 de noviembre de 1981 Es como se sabe tradicional la inclusión del derecho de los funcionarios públicos en el derecho administrativo, por la negativa tradicional también en la jurisprudencia española a considerar que la relación de la administración con sus empleados tenga naturaleza contractual. Se entiende que dicha relación se constituye por una decisión unilateral de la administración que el funcionario acepta o por un acto administrativo bilateral, pero no recíproco, y de ahí que tal relación de empleo público tenga carácter eminentemente administrativo. No falta, sin embargo, quien sostiene que la relación que une al funcionario con la administración tiene un origen contractual aun cuando su contenido en su totalidad o en gran parte, esté fijado legal y reglamentariamente.

Razonando en esta dirección hay sectores de la doctrina jurídico-laboral que consideran que la exclusión de los funcionarios del ámbito del derecho del trabajo se debe puramente a una calificación legal motivada por la tradicional inclusión en el derecho administrativo del estatuto de tales funcionarios, pero no a razones verdaderamente sustantivas. Lo cierto es que los funcionarios públicos no se rigen por las normas jurídico-laborales, sino por su propia legislación. Así ha ocurrido históricamente y así lo dispone en la actualidad la Ley del Estatuto de los Trabajadores en su artículo 1.3, apartado A. La ley excluye de su ámbito la relación de servicio de los funcionarios públicos que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como la del personal al servicio del Estado, las corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando al amparo de una ley dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias.

Concuerda con ese artículo el artículo primero de la Ley de Procedimiento Laboral, a cuyo tenor son de la competencia de los órganos jurisdiccionales del orden social los conflictos individuales que se produzcan entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo, incluso cuando afecte al Estado y demás entes públicos. El problema fundamental que plantea la exclusión de los funcionarios públicos del ámbito del derecho del trabajo está precisamente en la definición misma de funcionario, en el concepto mismo de funcionario. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 se limita a decir en su artículo primero que los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el derecho administrativo.

Pero ocurre que dentro del gran epígrafe de personal al servicio de la administración existen diversas categorías y así se encuentran ustedes con los funcionarios de carrera que según el artículo tercero se integran en cuerpos generales y cuerpos especiales y que a tenor del artículo cuarto son aquellos que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o

asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos generales del Estado. En segundo lugar con funcionarios de empleo eventuales que son conforme al artículo quinto párrafo primero quienes desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera. En tercer lugar los funcionarios de empleo interinos que de acuerdo con el artículo quinto párrafo segundo son los que por razón de necesidad o urgencia ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera.

En cuarto lugar hay personal contratado por los departamentos de la administración y en quinto lugar los trabajadores al servicio de la administración civil que son según el artículo séptimo párrafo primero los contratados por esta con dicho carácter de acuerdo con la legislación laboral que les será plenamente aplicable. De las cinco categorías citadas enumeradas por la ley parece obvio que sólo las tres primeras tienen carácter de funcionarios en sentido estricto y que la quinta es rigurosamente una categoría de personal laboral. Pero ocurre que entre el personal contratado al servicio de la administración, el personal contratado administrativamente al que no se aplica el estatus jurídico administrativo de los funcionarios ni tampoco la legislación laboral y cuyos litigios por razón de interpretación, ejecución o resolución de los contratos están sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa, entre ese personal digo hay multitud de supuestos que debieran regirse por la legislación laboral y que si están excepcionalmente exceptuados de esa legislación, tal excepcionalidad se ha ampliado en los últimos años con carácter muy considerable creando uno de los problemas seguramente más importantes que tiene planteadas hoy la administración y también el derecho al trabajo español.

Cuando la ley de funcionarios permite que se contrate administrativamente personal al servicio de la administración, lo hace con carácter rigurosamente excepcional para contratos que tengan por objeto atender a tareas concretas y específicas, a exigencias y circunstancias especiales determinantes de que la función no pueda ser atendida por funcionarios de carrera. Por consiguiente, el carácter de la contratación administrativa de personal es extraordinario o de urgencia y así lo confirma en muchos aspectos la propia legislación. Es claro, sin embargo, que la regulación de estos contratos de carácter administrativo se ha ido utilizando cada vez más para las tareas ordinarias de la administración.

Y por consiguiente, en lugar de utilizar ese mecanismo para atender realmente a esas necesidades urgentes y extraordinarias, los sucesivos gobiernos han venido atendiendo mediante ese personal a trabajos rigurosamente ordinarios de la administración, singularmente en el campo de la enseñanza. Enseñar geografía en un instituto o enseñar derecho civil en una universidad no son de ninguna manera trabajos excepcionales urgentes, sino trabajos que forman parte de la estructura misma de esa universidad, de ese centro de enseñanza. Y por eso se debe utilizar para atender esas funciones que son permanentes, bien personal funcionario que acceda mediante los procedimientos de ingreso en la administración pública, o bien personal trabajador, personal laboral que tenga los derechos y deberes que nuestra legislación reconoce a los trabajadores.

Esa categoría intermedia entre el personal que no tiene las garantías del funcionario y que tampoco tiene las garantías del trabajador es una auténtica anomalía de nuestra legislación. El derecho del trabajo debe asumir a todos cuantos no son funcionarios y esta es, me parece, una norma que no debiera ser olvidada.