

El empleo público en España: evolución histórica, marco jurídico y desafíos contemporáneos

 Clayson Da Costa Pimenta¹,  Luis Miguel Trunchado Lopez²,  Danel Cordoves Gomez Torres de Cadiz³,
 Pablo Benitez Ferrando⁴

¹ Universidad de Oviedo. C. San Francisco, 3, 33003 Oviedo, Asturias, Espanha. ² Universidad de Oviedo.
³ Universidad Internacional de Valencia. ⁴ Universidad Internacional de Valencia.

Autor para correspondência/Author for correspondence: claysonpimenta@gmail.com

RESUMEN. Este artículo analiza la evolución del empleo público en España desde una perspectiva histórica, jurídica y organizativa. El objetivo central es comprender cómo se ha transformado la función pública a lo largo del tiempo, desde los primeros estatutos del siglo XIX hasta el marco normativo actual, considerando el impacto de la descentralización autonómica y los desafíos contemporáneos. Asimismo, se examina la relevancia del empleo público como condición estructural de la educación en el medio rural, dado que gran parte del profesorado de zonas rurales son empleados públicos cuya estabilidad y condiciones de acceso determinan directamente la calidad y continuidad de la prestación de los servicios en estos entornos. La metodología empleada es de carácter cualitativo, basada en una revisión documental exhaustiva de fuentes legislativas, estadísticas oficiales y literatura académica especializada. Se examinan los cambios estructurales, la distribución territorial, la tipología del personal, y se realiza una comparación con otros países europeos. Las conclusiones destacan la necesidad de modernizar la administración pública, afrontar el envejecimiento de la plantilla, reducir la temporalidad y adaptar el sistema a los retos tecnológicos y sociales actuales, con especial atención a las implicaciones para la educación y los servicios públicos en el entorno rural.

Palabras clave: función pública, descentralización, estatuto, educación rural, digitalización, empleo público docente.

RBEC	Tocantinópolis/Brasil	v. 11	e20158	UFNT	2026	ISSN: 2525-4863
------	-----------------------	-------	--------	------	------	-----------------



Public employment in Spain: historical evolution, legal framework and contemporary challenges

ABSTRACT. This article analyzes the evolution of public employment in Spain from historical, legal, and organizational perspectives. The central objective is to understand how the civil service has transformed over time, from the first statutes of the 19th century to the current regulatory framework, taking into account the impact of regional decentralization and contemporary challenges. It also examines the importance of public employment as a structural condition for education in rural areas, given that a large portion of teachers in rural areas are public employees whose job security and hiring conditions directly determine the quality and continuity of service delivery in these settings. The methodology employed is qualitative, based on an exhaustive review of legislative sources, official statistics, and specialized academic literature. It examines structural changes, territorial distribution, and staff typology, and draws comparisons with other European countries. The conclusions highlight the need to modernize public administration, address the aging workforce, reduce temporary employment, and adapt the system to current technological and social challenges, with special attention to the implications for education and public services in rural areas.

Keywords: civil service, decentralization, civil service regulations, rural education, digitization, public-sector teaching jobs.

Emprego público na Espanha: evolução histórica, quadro legal e desafios contemporâneos

RESUMO. Este artigo analisa a evolução do emprego público na Espanha sob perspectivas histórica, legal e organizacional. O objetivo central é compreender como o funcionalismo público se transformou ao longo do tempo, desde os primeiros estatutos do século XIX até o atual quadro regulatório, levando em consideração o impacto da descentralização regional e os desafios contemporâneos. Examina também a importância do emprego público como condição estrutural para a educação em áreas rurais, visto que grande parte dos professores nessas áreas são servidores públicos cuja estabilidade no emprego e condições de contratação determinam diretamente a qualidade e a continuidade da prestação de serviços nesses contextos. A metodologia empregada é qualitativa, baseada em uma revisão exaustiva de fontes legislativas, estatísticas oficiais e literatura acadêmica especializada. Examina mudanças estruturais, distribuição territorial e tipologia do pessoal, e estabelece comparações com outros países europeus. As conclusões destacam a necessidade de modernizar a administração pública, lidar com o envelhecimento da força de trabalho, reduzir o emprego temporário e adaptar o sistema aos desafios tecnológicos e sociais atuais, com especial atenção às implicações para a educação e os serviços públicos em áreas rurais.

Palavras-chave: serviço público, descentralização, regulamentação do serviço público, educação rural, digitalização, empregos docentes no setor público.

Introducción

La evolución del empleo público en España es un tema de gran relevancia, dada su influencia en la administración del Estado, la prestación de servicios públicos y la estabilidad laboral de una significativa proporción de la población activa. A lo largo de las últimas décadas, el sector público español ha experimentado importantes transformaciones impulsadas por cambios políticos, económicos y sociales que han moldeado su estructura, tamaño y funcionamiento. Desde los años de expansión y profesionalización hasta los periodos de ajuste y austeridad, la evolución del empleo público refleja no solo las políticas nacionales, sino también los efectos de la globalización, las crisis económicas y las reformas en el ámbito europeo.

Este artículo pretende analizar estas transformaciones y ofrecer una visión completa de cómo ha cambiado el empleo público en España, abordando las razones existentes detrás de estos cambios y las tendencias actuales que lo caracterizan. El objetivo central de esta investigación es examinar la evolución histórica, jurídica y estadística del empleo público español desde 1827 hasta 2024, identificando los principales hitos normativos, los cambios en la estructuración de la plantilla y las implicaciones de estos cambios para la provisión de servicios públicos principalmente en los entornos rurales. Además, se explorarán las diferencias en cuanto a estructura, condiciones laborales y políticas de contratación respecto a otros países europeos, así como los cambios que se deben realizar debido a la aparición de las nuevas tecnologías, el imparable proceso de digitalización, la demanda de nuevos perfiles profesionales y la sostenibilidad de una plantilla envejecida.

Este estudio se justifica por la importancia del sector público en la economía y la sociedad españolas, dado que el empleo público es una pieza clave para garantizar la calidad de los servicios esenciales, la equidad y la cohesión social. Comprender su evolución permite no solo analizar las decisiones y políticas que han marcado su transformación, sino también valorar los desafíos y oportunidades a los que se enfrenta en el contexto actual. Muñoz Llinás (2019), destaca la necesidad de reforzar la profesionalidad y competencia del empleado público para recuperar la credibilidad en las instituciones.

La vinculación de esta investigación con la temática educativa, y en particular con la educación rural, resulta especialmente pertinente. En España, la educación pública en

el ámbito rural depende de manera directa de la estructura del empleo público: los docentes, orientadores educativos, el personal de apoyo y los equipos directivos de los centros educativos rurales son funcionarios y empleados públicos cuya estabilidad, condiciones de acceso y distribución territorial inciden decisivamente en la calidad educativa que reciben las comunidades rurales. Como señala Domínguez (2020), el acceso desigual de la juventud rural a los servicios públicos, incluida la educación, es consecuencia directa de las dinámicas de distribución del empleo público en el territorio. En este sentido, Abós et al. (2021) subrayan que la escuela rural constituye un servicio público esencial para la justicia social y la equidad territorial, cuya continuidad depende en gran medida de contar con empleados públicos estables y comprometidos con el medio rural.

Asimismo, la distribución territorial del empleo público y su concentración en las comunidades autónomas —que gestionan el 63% de los efectivos totales, incluyendo el grueso del personal educativo y sanitario— tiene consecuencias directas sobre los territorios rurales. Macías y Santero (2022) evidencian que las diferencias en los resultados académicos entre el entorno rural y el urbano se explican, en parte, por las condiciones estructurales y de dotación de personal en los centros educativos rurales. En consecuencia, el análisis de la evolución del empleo público en España no puede desvincularse del examen de sus efectos sobre la educación y los servicios en el medio rural.

Asimismo, el análisis comparativo con otros países de la Unión Europea es relevante para entender las particularidades del modelo español, identificar prácticas exitosas en otros países de nuestro entorno y proponer posibles mejoras en el marco del empleo público en España, en un momento en el que las administraciones públicas deben adaptarse a nuevas demandas.

Metodología

Este estudio adopta un enfoque cualitativo-documental, basado en el análisis sistemático de fuentes primarias y secundarias. Teniendo en cuenta que la investigación en derecho administrativo y política pública, la metodología se sostiene en la revisión y análisis de tres categorías distintas de fuentes: (1) fuentes normativas, (2) estadísticas oficiales y (3) literatura académica especializada (Montesinos et al., 2014).

En cuanto a las fuentes normativas, se han consultado textos constitucionales (Constitución Española de 1978 y constituciones históricas de 1812 y 1837), Leyes Orgánicas y Decretos legislativos que estructuran el marco jurídico de la función pública española: el Estatuto de López Ballesteros (1827), el Estatuto de Bravo Murillo (1852), el Estatuto de O'Donnell (1866), la Ley de Bases de los Funcionarios del Estado de 1918, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público y el Real Decreto Legislativo 5/2015 que aprueba su texto refundido (TREBEP). Estas fuentes han sido consultadas a través del Código de la Función Pública disponible en la Biblioteca Jurídica Digital del Boletín Oficial del Estado.

En cuanto a las fuentes estadísticas oficiales, el análisis cuantitativo se fundamenta principalmente en el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP), publicado por el Registro Central de Personal (RCP), que ofrece series históricas desde 1990 hasta 2024. Se han utilizado también datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), del Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del informe *Government at a Glance 2021* de la OCDE para el análisis comparativo internacional. La elección del BEPSAP como fuente principal de datos sobre efectivos se justifica por la coherencia y continuidad de sus series históricas, a pesar de los cambios metodológicos registrados, tal como señala De Luxán Meléndez (2020).

La temporalización del análisis abarca el período comprendido entre 1827 —año del primer Estatuto formal de la función pública española— y 2024, fecha del último boletín publicado. Este amplio arco temporal permite identificar tendencias estructurales de largo plazo, así como los efectos de eventos concretos como la descentralización autonómica, la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19 sobre la composición del empleo público.

Los datos estadísticos han sido analizados mediante comparación de series temporales y análisis de distribuciones porcentuales por tipo de administración, relación jurídica, género, distribución territorial y estructura por edades. El análisis normativo ha seguido un método histórico-jurídico, examinando la evolución de la legislación en su

contexto político y social. Para el análisis comparativo con otros países europeos se han utilizado los datos del informe de la OCDE ya citado y los de Eurostat.

Se han consultado textos constitucionales, leyes orgánicas, decretos legislativos y documentos de organismos como el Registro Central de Personal, el INE y la IGAE. La selección de fuentes se ha realizado con criterios de pertinencia y actualidad, permitiendo una visión comparada y evolutiva del empleo público en España.

Fundamentación Teórica

La burocracia es un tipo de organización formal que ha existido, en diversas formas, desde la antigüedad. Su evolución puede rastrearse a través de varias etapas históricas, ya que existieron diversas estructuras en la antigüedad que tenían cierto parecido al concepto de estructura burocrática moderna. En el Antiguo Egipto, en el Imperio Chino y en el Imperio Romano hubo sistemas burocráticos organizados formados por funcionarios que recaudaban impuestos, supervisaban la administración de justicia, administraban territorios o construían infraestructuras públicas.

El término y el concepto moderno de burocracia fueron desarrollados y analizados en profundidad por pensadores como Max Weber en el siglo XIX y principios del siglo XX. Weber desarrolló una teoría profunda sobre la burocracia como un modelo ideal de organización, enmarcada dentro de su análisis más amplio de la racionalización de la sociedad moderna. Weber veía la burocracia como un sistema eficiente y estructurado para gestionar grandes organizaciones, y lo consideraba una de las formas más racionales de organizar el trabajo y la autoridad en la sociedad.

Historia de la función pública

A lo largo de la historia, la relación jurídica de los empleados públicos y la Administración ha ido variando, al igual que las sociedades y los sistemas sociales que han experimentado cambios. Desde el imperio romano ya existen antecedentes de la realización de tareas burocráticas (De la Iglesia Aza, 2022).

El surgimiento de la burocracia profesionalizada está unido al nacimiento del concepto de estado moderno que se tiene actualmente. Con anterioridad a este periodo, las funciones públicas estaban en poder de la aristocracia donde los cargos se traspasaban por herencia y estaban estructuradas basándose en una relación personal de dependencia

feudal. La Corona concedía poderes a los señores feudales, dotándolos de potestades sobre el ejército, justicia, hacienda y diplomacia. Estas relaciones, entre Corona y servidores, carecían de un marco jurídico que las regulase. El rey los nombraba y ellos actuaban como por delegación de éste o en su representación, siendo esa la relación jurídica entre ellos. Los cargos no eran perpetuos, la Corona puede en cualquier momento revocarlos a su antojo.

A partir del siglo XVIII, surgió en Europa la idea de la necesidad de establecer una burocracia profesional. Es en ese momento cuando se comenzó a plantear que el Estado debía promover tanto la prosperidad económica como el bienestar social. A finales del siglo XVIII, cuando los regímenes constitucionales se instauran tanto en Europa como en Estados Unidos, el empleado público se convierte en funcionario, y su relación con el Estado comienza a ser regido por las leyes, dejando de ser un servidor personal de la Corona. El acceso a al empleo público comienza a democratizarse, al permitirse el acceso al mismo a cualquier persona, basándose en los principios de mérito y capacidad.

Durante este periodo, los cambios se produjeron de manera desigual en los países europeos y en Estado Unidos. Se trata de un proceso que va unido a los cambios sociales, políticos y económicos que surgieron a raíz de la Revolución industrial en la segunda parte del siglo XVIII.

Es ya en el siglo XIX cuando comenzaron a aparecer los primeros Cuerpos de funcionarios a medida que se crearon servicios públicos o Administraciones. En función del servicio que se quiere gestionar se crearon Cuerpos específicos para ello, tales como el de los funcionarios de Hacienda, los Ingenieros de Montes, el de los Registradores de la Propiedad, el de Abogados del Estado, el de Ingenieros de Caminos. Todos estos Cuerpos tienen estructuralmente ciertas similitudes, pero no existía un Estatuto que regulase todos ellos.

En sus comienzos, el funcionamiento de estos cuerpos tenía características similares a los cuerpos militares, se inculcaba un sentimiento de sacrificio y servicio por el cuerpo. Es cuando surge el concepto de necesidades del servicio, por el cual el funcionario no puede poner límites los horarios que realiza o reclamar las vacaciones que le pertenezcan. El concepto “necesidades del servicio” se sigue utilizando actualmente. Es muy habitual verlo en cualquier documento interno en la Administración, cuando se

habla de vacaciones, días libres o de trabajo a distancia, aunque eso sí, con un alcance más limitado.

No obstante, no en todos los países los sistemas de función pública se sentaban sobre las mismas bases. En los países anglosajones predominó la visión del estado liberal, creándose lo que se conocía como Spoils System, implantado durante el siglo XIX, en el que los partidos ganadores de elecciones otorgaban cargos públicos a sus seguidores, amigos y partidarios como recompensa por su apoyo político, en lugar de basar los nombramientos en el mérito o las competencias profesionales. El término proviene de la frase "to the victor go the spoils" ("al vencedor va el botín"), que reflejaba la idea de que el partido triunfante tenía derecho a distribuir los puestos de gobierno como si fueran recompensas por la victoria electoral. Los cargos en la administración pública eran asignados a personas leales al partido vencedor, independientemente de su experiencia o habilidades para el puesto.

Aquí en España, los partidos liberales también se oponían a que los funcionarios mantuviesen sus puestos de manera permanente, hecho que quedó de manifiesto en la Constitución de 1812, que dice “Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos en sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada” (Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, artículo 252). Cabe destacar la opinión al respecto de algunas personalidades de la época, como por ejemplo el Conde de Toreno, José María Queipo de Llano y Ruiz de Sarabia, político e historiador que fue Ministro de Hacienda en 1834 y Presidente del Consejo de Ministros en 1835 que decía que “es un hecho que los empleados no tiene en sus destinos una propiedad; es una gracia que el gobierno les concede, la cual puede quitársela cuando le parezca, o siempre que no cumpla con su obligación.” También es interesante la visión del político liberal y diplomático, Presidente del Consejo de Ministros entre 1838 y 1840, Evaristo Pérez de Castro, el cual opinaba que “del carácter de la Monarquía es que el Monarca provea los empleos y cargos públicos, porque la potestad ejecutiva lleva consigo esta atribución, debiendo competir al que administra el Estado nombrar los que han de ayudarle y servir bajo sus órdenes, a la manera que un amo elige y nombra a sus dependientes y deja detenerlos a sus órdenes cuando ya no merecen su confianza”.

El que fuera uno de los creadores de ciencia jurídico-administrativa en España, José Posada Herrera, y que fue Presidente del Congreso de los Diputados en 1876 comentó que “todos los empleados ejercen atribuciones de confianza y lealtad, y no podrán estar seguros los Ministros de la confianza y lealtad de sus subordinados si no se les permite la facultad de separarlos con entera libertad”.

A pesar de todo esto, se acabaron imponiendo los principios constitucionales de mérito y capacidad, principios ausentes en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y en la Constitución de Cádiz, de 1812 pero ya presentes en la Constitución de 1837 “Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad” (Constitución de 1837, artículo 5).

Marco jurídico de la función pública en España

El régimen jurídico de la función pública española se encuentra recogido en numerosas normas, partiendo de los principios recogidos en la Constitución, y con la legislación prevista, entre otras, en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, o la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

El Código de la Función Pública está basado en un conjunto de 75 normas, en el que se recogen todas las normas consolidadas, desde su redacción original hasta la versión vigente. Se puede consultar en la Biblioteca Jurídica Digital de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Hasta llegar a ese conjunto de normas, la Función Pública en España ha pasado por el desarrollo de varios Estatutos y diversas Leyes (Ríos, 2023).

El Estatuto de López ballesteros (1827)

El Estatuto de 1827 es considerado el primer intento formal de crear una burocracia profesional en España. Promulgado durante el reinado de Fernando VII y bajo la dirección de Luis López Ballesteros, ministro de Hacienda, este estatuto estableció una serie de medidas y criterios para organizar el personal al servicio de la administración pública. El estatuto comprendía la Real orden de 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto 7 de febrero de 1827, disposiciones ambas limitadas a los empleos públicos de la real Hacienda. Más tarde, se publicó el real Decreto de 3 de abril de 1828, sobre las

retribuciones, que incluía también a empleados de los Ministerios de Estado, y de Gracia y Justicia.

Se creó una clasificación de los funcionarios en categorías y niveles jerárquicos según el tipo de función y responsabilidad, organizándolos en niveles de acuerdo con sus tareas. Se introdujeron ciertos criterios de mérito y aptitud para acceder a determinados puestos, (Marabel Matos, 2022) asimismo, se fijaron escalas salariales según la categoría y responsabilidad, buscando así garantizar estabilidad económica a los empleados públicos y prevenir la corrupción.

El estatuto también establecía obligaciones y derechos básicos para los empleados, como sujeción a la autoridad, prohibición de actividades incompatibles con el servicio, mecanismos de supervisión para evitar la corrupción y algunas disposiciones de estabilidad.

El Estatuto de Bravo Murillo (1852)

Se trata de una reforma impulsada por el ministro Juan Bravo Murillo, mediante el Real Decreto de 18 de julio de 1852. Como dijeron Bolado Alonso y González Rabanal (2024) el objetivo era modernizar y profesionalizar la administración pública en España. Este estatuto, se puede considerar el primer estatuto general, no así el de López Ballesteros que solo hacía referencia a los funcionarios de la Real hacienda. En dicha norma, se clasificaba a los empleados en distintas categorías y niveles, estableciendo una estructura jerárquica en la administración. Además, Bravo Murillo impulsó el acceso al servicio público mediante oposiciones y criterios de mérito, marcando el inicio de un sistema de selección basado en la capacidad y competencia.

El estatuto definía los derechos y deberes de los funcionarios y fue un paso fundamental en la creación de una burocracia profesional y centralizada en España, aunque, debido la situación política y administrativa del momento, la práctica de su vigencia efectiva quedó desvirtuada.

El Estatuto de O'Donnell (1866)

Promulgado durante el gobierno de Leopoldo O'Donnell, aprobado por el real Decreto de 4 de marzo de 1866, contribuyó al avance en la regulación y profesionalización del funcionariado público en España, (Palencia García, 2023), se

enfocó en mejorar la eficiencia administrativa y limitar la influencia política en la administración, consolidando las reformas iniciadas por el Estatuto de Bravo Murillo. Reafirmó el acceso a los puestos públicos mediante oposiciones, consolidando un sistema de selección basado en el mérito y la capacidad, con el fin de reducir el clientelismo, (Pascual, 2020).

Ley de Bases de los Funcionarios del Estado (1918)

Es el siguiente Estatuto General, conocido como el Estatuto de Maura, aprobado el 22 de julio de 1918, a raíz de una huelga general. Esta ley, estuvo vigente durante más de cuarenta años. En esta Ley de Bases aparece por primera vez cierta alusión al asociacionismo y sindicalismo en el ámbito de los funcionarios, cuya constitución y existencia dependía de la autorización del ministro o ministerios de adscripción. Asimismo, se acabó con las cesantías, se garantizó la inmovilidad y se generalizó la oposición como forma de acceso a la Función Pública, (Marabel Matos, 2022).

Además, se amplió la carrera administrativa, realizando agrupaciones en diversas categorías, tales como jefe de Administración, jefe de Negociado, oficiales y auxiliares, estos últimos divididos en auxiliares de primera, de segunda y de tercera. En cuanto a los ascensos, se determinó que se realizarían por rigurosa antigüedad, pero con ciertas excepciones (García-Barrero, 2025).

Ley de bases de la Función Pública y texto articulado de 1964

Hasta este momento, el sistema funcionarial español estaba claramente inspirado en el modelo francés, con los correspondientes cuerpos generales, jerarquizados, con un régimen jurídico diferente al Derecho Laboral y con estabilidad en el empleo. Con la publicación de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles de 1963, Texto Articulado aprobado por Decreto de 7 febrero de 1964, se reforma parte del modelo tradicional.

Asimismo, se produce con esta reforma una desjerarquización de todos los cuerpos, aumentado de esta forma, la discrecionalidad política en la gestión de la burocracia. También se realizó la clasificación de todos los cuerpos, clasificados en cinco grupos, a los cuales se podía acceder en función de los estudios académicos exigidos para su ingreso. Este tipo de novedades, fueron importadas del modelo inglés, y sirvieron para fijar un nivel retributivo en función del título exigido (Montesinos y Ramos, 2014).

Por último, uno de los grandes cambios con esta reforma es la aceptación de otras formas de vinculación del personal con la Administración. Aparecieron los funcionarios eventuales o de confianza política o por elección del Ministro, (Morón, 2020), los sujetos al régimen laboral y los contratados en régimen de Derecho Administrativo. Con estas nuevas fórmulas, se dejaban de lado los principios de mérito y capacidad ya que permitían efectuar nombramientos discrecionalmente.

Por lo tanto, con esta reforma se divide el empleo público en funcionarios, con la exigencia para el acceso de una titulación, y el personal laboral, al que se accede sin titulación.

La regularización de la Función Pública en la Constitución

Con la entrada en vigor de la Constitución Española (CE) de 1978, se indica en su artículo 23, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y en el artículo 103.2, se reiteran los principios de mérito y capacidad como indispensables para el acceso a la función pública.

En los primeros años de la democracia no hubo cambios significativos, hasta que llegó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de reforma de la Función Pública, que modifica, pero no deroga la Ley de Funcionarios Civiles de 1964. Con esta reforma, se adecuó la legislación general de los funcionarios al nuevo modelo de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Se introdujo el concepto de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) para organizar el personal en función de las necesidades de los servicios. Se introduce el atributo de Grado Personal, que se consigue después de un cierto tiempo de servicio, que garantiza un complemento retributivo independiente del puesto de trabajo que se ocupe. Asimismo, se introduce el sistema de clasificación de los funcionarios en 30 niveles o grados, sistema importado del modelo norteamericano.

Con estas modificaciones introducidas, se redujeron los abanicos retributivos y, además, con las nuevas normas sobre incompatibilidades, provocaron que en los estratos más altos del funcionariado hubiese cierta descapitalización del empleo público, ya que en la esfera privada se conseguían mejores condiciones, lo cual provocaba la fuga de personas que ocupaban puestos de alto nivel.

Con esta reforma, el Gobierno disponía de una elevada discrecionalidad para determinar que puestos en la RPT podían ser ocupados por funcionarios y cuales por personal laboral. Esta discrecionalidad dada a las Administraciones sobre la organización de las RPT acabó en el Tribunal Constitucional, el cual, mediante la STC 99/1987, de 11 de junio, la declaró inconstitucional, por lo que el Gobierno tuvo que realizar una modificación de la ley 30/1984, en la relación con la definición de los puestos que podían ser ocupados por funcionario y por personal laboral. De esta forma, dicha reforma se realizó por la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la reforma de la Función Pública, la cual determino con carácter general los puestos que debían ser ocupados por funcionarios, con algunas excepciones, como la indicada en la disposición transitoria decimoquinta, que llevó a la realización de procesos selectivos, conocidos como “procesos de funcionarización”, que eran pruebas para la obtención de la condición de funcionario a aquellas personas que estuvieran prestando servicios como personal laboral y sus puestos, con esta reforma, tuviesen que ser prestados por personal funcionario (Garcia-Perez et al., 2020).

Más tarde, como consecuencia de la crisis económica de 1992, se redactó otra reforma, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, que pretendía promover la racionalización de efectivos, mediante ajustes en la organización administrativa.

La Función Pública en el Estado de las Autonomías

Con la creación de las Autonomía, España pasó por un proceso de descentralización administrativa sin precedentes, mediante Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, se produjo un traslado forzoso de funcionarios de la Administración General del Estado a la Administración Autonómica.

De Luxán Meléndez (2020), evidencia que la imagen que se proyecta sobre el tamaño, la composición y las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas varía significativamente según la estadística utilizada, debido a la coexistencia de registros administrativos, datos de Contabilidad Nacional y estadísticas del mercado laboral. Esta diversidad metodológica genera disparidades en los diagnósticos y dificulta la formulación de políticas públicas coherentes, destaca la

importancia de proponer mejoras orientadas a incrementar la transparencia y la eficiencia del sistema de información sobre el empleo público en España.

La Ley de Medidas de 1984 definió de manera amplia una regulación básica, para todos los niveles administrativos, Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, dejando a Las Comunidades Autónomas poco margen de maniobra para impulsar legislación propia en materia de Función Pública, como así indicaba el artículo 11 de la citada Ley 30/1984. A partir de 1985, diversas autonomías publicaron su normativa referente a la Función Pública, basándose en la capacidad de autoorganizarse, determinado así sus políticas sobre empleo público (Barrios-González et al., 2023).

El Estatuto Básico del Empleado Público (2007)

En 2004, el Gobierno encargó a una comisión de expertos un informe para la preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público. Dicha comisión fue presidida por el Profesor Miguel Sánchez Morón, y compuesta por quince vocales. Dicho documento fue presentado el 25 de abril de 2015, proponiendo tres ejes de actuación principales. El primero de ellos sobre la unificación del régimen general aplicable a los funcionarios y al personal laboral, para disponer en una misma norma todos los aspectos comunes. En segundo lugar, se recomendaba en el informe dotar de mayor autonomía para legislar sobre función pública a las Comunidades Autónomas. Y, por último, se recomendaba la introducción de una serie de medidas para la modernización de la función pública.

Finalmente, se aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), tras negociar su contenido con las Comunidades Autónomas y los sindicatos. Varias de las propuestas recogidas en el citado informe fueron desechadas o modificadas, y algunas otras, quedaron en manos de una posterior regulación mediante leyes de desarrollo, que incluso hoy en día, siguen sin publicarse.

A modo de resumen general, el EBEP de 2007, regula los derechos y deberes de los empleados públicos en España, unificando y modernizando el sistema de función pública. Se aplica a funcionarios y personal laboral de todas las administraciones públicas, Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, promoviendo la eficacia, transparencia y profesionalización en la administración. En este estatuto se refuerza el acceso a la función pública mediante oposiciones y concursos, define y

clasifica a los empleados públicos en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (fijo, temporal y eventual) y personal eventual.

El Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (2015)

En 2015 se publica el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRBEP), el cual no tiene repercusión importante sobre la materia, tan solo recoge ciertas modificaciones introducidas desde la publicación del EBEP en 2007.

Clases de personal

Con la publicación del EBEP en 2007, surgió el concepto de empleado público, un recurso para englobar a los funcionarios y al personal laboral (Daroca, 2016). No se trata de una clase de personal, sino de un concepto que engloba a “quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales” (Artículo 8 del TREBEP). Como indica el citado artículo, los empleados públicos se clasifican en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (fijo, temporal, o eventual) y personal eventual. No obstante, existen una serie de grupos de personal que solo se rigen por este estatuto cuando así lo indique la legislación específica (art. 4, del TREBEP). Por lo tanto, las diferentes clases de personal al servicio de las Administraciones Publicas son:

- I. Funcionarios de carrera
- II. Funcionarios interinos
- III. Personal eventual
- IV. Personal directivo
- V. Personal laboral

La situación actual del empleo público en España

Parada y Fuentejada (2019) señalan que el Derecho de la función pública en España constituye una disciplina jurídica de notable complejidad, cuya comprensión exige atender tanto a la normativa básica del Estado como a la regulación específica de cada Administración. Esta complejidad se hace especialmente evidente en los territorios rurales, donde la articulación entre la legislación estatal básica y el desarrollo normativo

autonómico en materia de empleo público educativo determina el acceso de las comunidades rurales a servicios esenciales como la educación (Domínguez, 2020).

De acuerdo con el artículo 103.3 de la Constitución Española, debe regularse mediante una ley el estatuto de los funcionarios públicos, así como su acceso a la Función Pública basado en los principios de mérito y capacidad, su sistema de incompatibilidades, las particularidades del ejercicio de su derecho a la sindicación y las garantías que aseguren la imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, el artículo 149.1.18 de la Constitución, indica que corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. A su vez, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, son responsables del desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases.

Este marco legal es, precisamente, el fundamento sobre el cual se estructuró el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público (refundido por el TREBEP en 2015), que constituye la más reciente disposición legal de carácter básico aplicable a todas las Administraciones Públicas en materia de Función Pública.

Asimismo, la nueva normativa debía considerar la diversidad administrativa de España, permitiendo a las distintas Comunidades Autónomas desempeñar un rol importante en la configuración de sus políticas de personal. De esta manera, se busca evitar un sistema uniforme en el que el único modelo sea el de la Administración del Estado.

Otro de los motivos que impulsaron la aprobación del EBEP fue la necesidad de organizar los diferentes tipos de personal que trabajan en las Administraciones Públicas. Aunque la Constitución prevé que el sistema de Función Pública esté compuesto principalmente por personal funcionario, a lo largo de los años, las demandas específicas de ciertos órganos e instituciones han llevado a la contratación de personal laboral, dada su mayor flexibilidad y coste-beneficio. Esto ha generado un considerable aumento en el número de empleados laborales en los últimos años, y, lamentablemente, no siempre se han respetado los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, dando lugar a una categoría de personal laboral indefinido.

Organización

La organización de la Función Pública se puede abordar desde cuatro aspectos estructurales fundamentales, primero, la estructura orgánica, que se refiere a los órganos encargados de asumir competencias en materia de Función Pública en cada Administración; segundo, la estructura objetiva, que abarca tanto los instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo (como las relaciones de puestos de trabajo o agrupaciones) como aquellos destinados a la gestión del personal; tercero, las estructuras subjetivas, que hacen referencia a la organización del personal en términos de categorías o cuerpos y escalas; y cuarto, las estructuras orgánicas de participación del personal, que permiten su colaboración en la gestión de la Función Pública.

Estructura orgánica

La gestión del empleo público se distribuye entre la AGE, las CC.AA., las EE.LL. y el sector público institucional. Cada nivel cuenta con órganos específicos para la planificación, dirección y negociación colectiva. En el Estado, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública lidera la política de personal. En las CC.AA., las consejerías de presidencia y hacienda asumen competencias clave. En las EE.LL., el pleno y el alcalde gestionan la plantilla y las relaciones de puestos de trabajo.

Estructura objetiva

La ordenación del personal se realiza mediante relaciones de puestos de trabajo (RPT), registros de personal y ofertas de empleo público (OEP). Las RPT definen requisitos, retribuciones y sistemas de provisión. Aunque obligatorias, su implementación ha sido desigual. La plantilla tiene función presupuestaria y debe estar alineada con la RPT.

Estructura subjetiva

El personal se clasifica en grupos A1, A2, B, C1 y C2 según titulación. Se distingue entre funcionarios de carrera, interinos, personal laboral y eventual. Esta clasificación influye en retribuciones, carrera profesional y acceso a puestos.

Estructuras orgánicas de participación del personal

Los órganos de representación sindical, como juntas de personal y delegados, participan en la gestión del empleo público. Sus funciones incluyen negociación, vigilancia de condiciones laborales y defensa de derechos colectivos.

Ingreso

El acceso a la función pública se rige por los principios de igualdad, mérito y capacidad. Los sistemas de selección incluyen oposición, concurso y concurso-oposición. El proceso consta de convocatoria, presentación de solicitudes, pruebas selectivas y nombramiento. Existen excepciones como la discriminación positiva, el reconocimiento de servicios previos y los procesos de funcionarización.

Evolución del número de efectivos

Uno de los principales obstáculos al intentar analizar el número y la evolución de los empleados públicos radica en el acceso a las fuentes de información disponibles.

Este problema se agrava al comprobar que existen cuatro fuentes oficiales que proporcionan datos sobre el personal de las Administraciones Públicas en España. Estas son:

- I. El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal.
- II. La Encuesta de Población Activa, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística.
- III. El Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal, de la Intervención General del Estado (solo AGE).
- IV. Datos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado.

Como problema añadido, no todas las fuentes ofrecen información desde el mismo año. El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas ofrece datos desde 1990, mientras que la EPA, los ofrece en el sitio web del INE desde 1987. Asimismo, la IGAE se basa en su normativa que data de 1985 y en cuanto a los Presupuestos Generales del Estado, el método que utiliza para obtener los datos es por estimación, por lo que difiere bastante de las otras fuentes de datos.

Por todo lo expuesto anteriormente, para la realización de este artículo se toma como referencia para el análisis de los datos sobre empleados públicos en España, el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal (RCP), ya que resulta la fuente de datos más fiable de las existentes. Todos los datos en cuanto al número de efectivos al servicio de las Administraciones Públicas, que aparecen en este estudio, han sido obtenidos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Número de efectivos totales

En las siguientes tablas, se muestran los datos del número de efectivos al servicio de las Administraciones Públicas desde 1990 hasta 2024, fecha del último boletín publicado. A lo largo de todos estos años, se han producido algunos cambios en los registros, debido a cambios en la metodología. Los cambios tal y como el propio boletín indica son:

- i. En la edición de 2023 se produce un cambio metodológico que provoca una ruptura de las series históricas, por lo que no es posible comparar los datos correspondientes a esa fecha con los de años anteriores:
 - a. Estado: se incorpora personal en formación y prácticas.
 - b. CCAA: se incorpora personal en formación y prácticas y se incluye al personal laboral con contrato de duración inferior a seis meses.
 - c. Universidades: los datos de las Universidades públicas se obtienen del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministerio de Universidades.
- ii. Las Agencias Estatales se configuran como Entidades a partir de la Ley 28/2006. Por primera se publican en epígrafe independiente en el año 2009, estando hasta esa fecha dentro de Ministerios y OO.AA.
- iii. La creación de la sociedad "Aena Aeropuertos S.A." supone una disminución de 8.579 efectivos en la Entidad "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)" a partir de julio de 2011.
- iv. Los datos de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares se incorporan al BEPSAP en enero de 2002.

v. A partir de enero de 2012, se incorporan datos del total de efectivos de las Universidades, inscritos y no inscritos en el RCP. Hasta esa fecha sólo se publicaban datos del personal inscrito.

vi. La modificación de la estructura de Renfe-Operadora y su fraccionamiento en cuatro sociedades mercantiles estatales supone la salida del ámbito de este Boletín de 14.133 efectivos.

vii. A partir de julio de 2019 las Universidades se incorporan al sector público de las Comunidades Autónomas.

viii. A partir de julio de 2019 se modifica la estructura del Boletín para adaptarla a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público.

ix. A partir de enero de 2023 se incluye al personal en formación y prácticas.

x. A partir de enero de 2023 deja de incluirse en el ámbito del Boletín al personal integrante del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

xi. A partir de enero de 2023 se incluye el personal en formación y prácticas y el personal laboral con contrato de duración inferior a seis meses.

xii. Los datos del personal al servicio de las Universidades de la edición de enero de 2024 son datos a 31/12/2022.

Debido a la cantidad de años que se muestran en el estudio, se ha decidido dividir los periodos en décadas, para facilitar la visión de la información.

Debido a la cantidad de años que se muestran en el estudio, se ha decidido dividir los periodos en décadas, para facilitar la visión de la información.

Imagen 1: Tabla con los datos de empleados públicos desde 1990 hasta 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Sector Público del Estado	1.308.692	1.277.827	1.256.693	1.213.255	1.215.238	918.006	921.097	899.834	889.196	887.205
Administración del Estado	1.037.370	1.062.583	1.044.291	987.907	945.721	637.381	664.320	659.690	655.749	642.828
Fuerzas Armadas	125.091	67.010	60.743	71.856	71.395	77.151	82.230	80.892	86.246	96.684
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	115.498	115.315	116.370	117.343	120.192	123.702	125.088	123.997	122.903	121.872
Administración de Justicia	30.733	32.919	35.289	36.149	40.250	41.131	40.109	33.326	22.320	23.744
Universidades no transferidas	-	-	-	-	37.680	38.641	9.350	1.929	1.978	2.077
Sector Público de las Comunidades Autónomas	514.273	536.983	565.460	593.453	600.961	625.771	620.474	637.218	671.467	677.160
Administración General	189.217	198.265	203.210	175.745	184.632	201.324	161.876	157.759	182.449	179.799
Docencia No Universitaria	192.974	203.545	197.518	204.595	215.622	214.998	218.982	226.650	230.835	232.022
Instituciones Sanitarias S.N.S.	132.082	135.173	164.732	177.265	164.859	170.707	168.201	170.965	173.912	177.959
Cuerpos de Policía autonómicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administración de Justicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Universidades transferidas	-	-	-	-	35.848	38.742	71.415	81.844	84.271	87.380
Sector Público de la Administración Local	333.843	355.548	374.656	366.391	367.032	371.456	425.156	450.400	460.054	504.550
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OOA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OOA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2.156.808	2.170.358	2.196.809	2.173.099	2.183.231	1.915.233	1.966.727	1.987.452	2.020.717	2.068.915

Nota: Elaboración Propia

Imagen 2: Tabla con los datos de empleados públicos entre los años 2000 y 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sector Público del Estado	828.786	756.693	563.989	544.946	541.812	540.868	546.716	553.206	561.551	575.021
Administración del Estado	570.582	489.939	298.865	292.818	288.872	287.015	286.952	285.818	287.568	292.419
Fuerzas Armadas	108.302	117.276	121.004	118.151	115.942	115.425	117.316	120.756	122.183	124.350
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	122.203	120.776	115.006	111.863	112.103	113.411	115.575	119.031	123.236	132.359
Administración de Justicia	25.592	26.507	29.114	22.114	22.475	22.569	24.284	24.943	25.795	23.232
Universidades no transferidas	2.107	2.195	2.250	2.346	2.420	2.448	2.589	2.658	2.769	2.661
Sector Público de las Comunidades Autónomas	690.370	932.716	1.191.359	1.232.229	1.252.483	1.283.154	1.317.137	1.356.831	1.398.081	1.432.374
Administración General	167.709	148.457	244.379	245.237	247.515	231.238	239.914	242.840	249.601	250.222
Docencia No Universitaria	245.527	443.902	451.668	467.030	476.274	490.757	499.899	513.558	524.489	539.355
Instituciones Sanitarias S.N.S.	187.729	217.329	370.018	384.937	391.946	422.445	434.145	452.982	473.149	484.724
Cuerpos de Policía autonómicos	-	15.161	15.191	16.311	17.285	18.641	20.279	21.879	23.052	23.895
Administración de Justicia	-	22.584	22.993	28.758	29.351	29.974	31.481	31.974	32.710	37.309
Universidades transferidas	89.405	85.283	87.110	89.956	90.112	90.099	91.419	93.598	95.080	96.869
Sector Público de la Administración Local	456.368	466.457	547.728	552.492	558.785	563.392	572.319	602.001	623.214	629.505
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OOAA	-	-	477.945	485.072	482.201	485.286	493.505	521.576	540.847	549.442
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OOAA	-	-	69.783	67.420	76.584	78.106	78.814	80.425	82.367	80.063
TOTAL	1.975.524	2.155.866	2.303.076	2.329.667	2.353.080	2.387.414	2.436.172	2.512.038	2.582.846	2.636.900

Nota: Elaboración Propia

Imagen 3: Tabla con los datos de empleados públicos entre los años 2010 y 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sector Público del Estado	591.559	592.813	584.953	573.715	561.757	539.306	530.519	525.066	514.275	510.332
Administración del Estado	295.132	292.001	285.175	277.543	267.154	246.678	240.625	238.457	233.265	228.959
Fuerzas Armadas	132.486	129.723	126.924	124.561	121.805	121.848	121.610	120.648	117.763	117.352
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	137.087	143.994	148.187	147.170	145.208	143.114	141.285	138.883	136.746	137.220
Administración de Justicia	23.968	24.098	24.667	24.441	24.635	24.859	24.281	24.424	23.934	24.299
Universidades no transferidas	2.886	2.997	3.092	3.024	2.955	2.807	2.718	2.654	2.567	2.502
Sector Público de las Comunidades Autónomas	1.446.564	1.443.069	1.503.672	1.453.224	1.428.592	1.428.334	1.439.817	1.451.207	1.475.844	1.492.651
Administración General	311.856	246.209	230.447	222.954	216.711	214.022	210.971	208.784	208.570	210.521
Docencia No Universitaria	546.571	543.037	550.306	527.469	527.948	531.030	539.224	540.960	555.951	553.014
Instituciones Sanitarias S.N.S.	490.351	492.000	505.185	492.779	476.689	475.465	480.626	489.192	496.861	510.224
Cuerpos de Policía autonómicos	24.860	25.688	26.572	26.422	26.261	26.101	25.876	25.723	25.548	25.590
Administración de Justicia	37.789	38.348	39.373	37.719	37.037	37.408	38.078	38.915	39.255	39.762
Universidades transferidas	97.786	97.787	151.789	145.881	143.946	144.308	145.042	147.633	149.659	153.540
Sector Público de la Administración Local	657.905	647.488	597.212	549.807	560.774	577.164	548.944	543.110	571.264	575.405
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OOAA	580.869	573.223	526.248	486.641	501.176	517.838	487.832	481.320	508.457	511.083
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OOAA	77.036	74.265	70.964	63.166	59.598	59.326	61.112	61.790	62.807	64.322
TOTAL	2.696.028	2.683.370	2.685.837	2.576.746	2.551.123	2.544.804	2.519.280	2.519.383	2.561.383	2.578.388

Nota: Elaboración Propia

Imagen 4: Tabla con los datos de empleados públicos entre los años 2020 y 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Sector Público del Estado	512.767	514.514	513.889	523.340	530.104
Administración del Estado	228.981	226.785	224.200	244.297	251.005
Fuerzas Armadas	117.032	118.675	118.671	122.068	122.244
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	139.227	141.685	144.338	154.516	154.420
Administración de Justicia	25.052	24.806	24.111	-	-
Universidades no transferidas	2.475	2.563	2.569	2.459	2.435
Sector Público de las Comunidades Autónomas	1.514.126	1.616.865	1.611.697	1.841.572	1.862.329
Administración General	279.381	211.631	213.224	234.476	234.710
Docencia No Universitaria	563.428	610.983	588.351	656.757	674.517
Instituciones Sanitarias S.N.S.	514.952	568.117	583.417	700.350	698.093
Cuerpos de Policía autonómicos	25.952	25.717	26.444	26.514	26.981
Administración de Justicia	40.290	39.446	39.919	41.590	42.094
Universidades transferidas	156.365	160.971	160.342	181.885	185.934
Sector Público de la Administración Local	570.819	579.680	592.152	602.075	576.089
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OOAA	506.694	515.286	526.307	535.489	510.937
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OOAA	64.125	64.394	65.845	66.586	65.152
TOTAL	2.597.712	2.711.059	2.717.738	2.966.987	2.968.522

Nota: Elaboración Propia

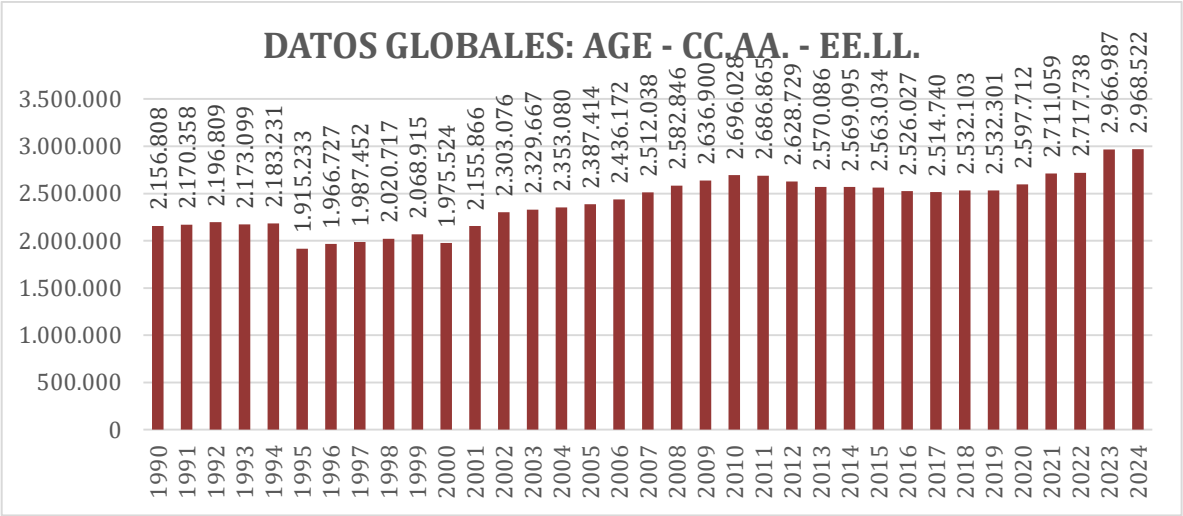
Análisis de los datos

Con los datos obtenidos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del RCP, es posible realizar un análisis de los datos, el cual es fundamental para identificar patrones, tendencias y relaciones entre las variables presentadas. Este análisis resulta especialmente significativo cuando se examina en conexión con la provisión de servicios educativos en el medio rural, dado que la distribución y evolución del empleo público determina, en última instancia, la disponibilidad de personal docente y de apoyo en las escuelas rurales de todo el territorio nacional.

Datos generales del conjunto de las administraciones públicas

Tomando los datos generales de todas las administraciones públicas, es decir, Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Entidades Locales (EE.LL.) se puede observar la evolución del número de empleados públicos.

Imagen 5: número de empleados públicos de todas las administraciones públicas



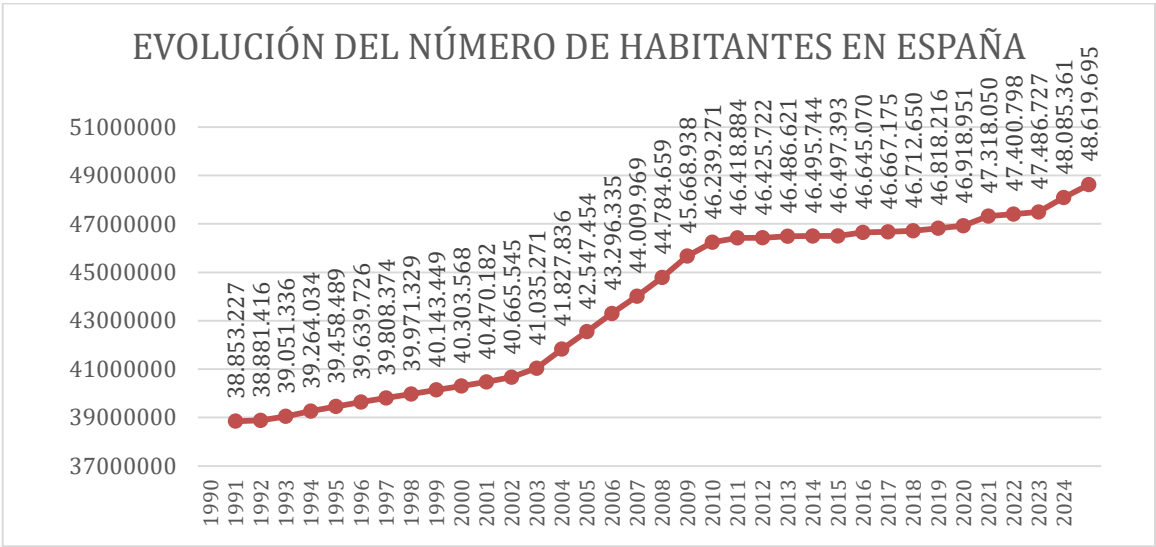
Nota: Elaboración Propia

Durante este periodo se observa como el número de empleado públicos ha ido aumentando, excepto en dos periodos comprendidos entre 1994 y 2000, y entre los años 2013 y 2019. Este último periodo como consecuencia de la crisis de 2008 y por la que se paralizaron las ofertas públicas de empleo como medidas adoptadas para la estabilización financiera y el control del gasto. Estas contracciones del empleo público tuvieron consecuencias directas sobre la educación en el medio rural: la reducción de plazas docentes y la no reposición de jubilaciones afectaron especialmente a los pequeños municipios rurales,

donde la ratio de estudiantes por docente es más sensible a las variaciones en la plantilla (Macías y Santero, 2022).

Cabe preguntarse si ese aumento del número de empleados públicos guarda relación con otros datos estadísticos, tales como el número de habitantes. Durante ese mismo periodo la población española ha aumentado alrededor de 10 millones de habitantes.

Imagen 6: número de habitantes en España

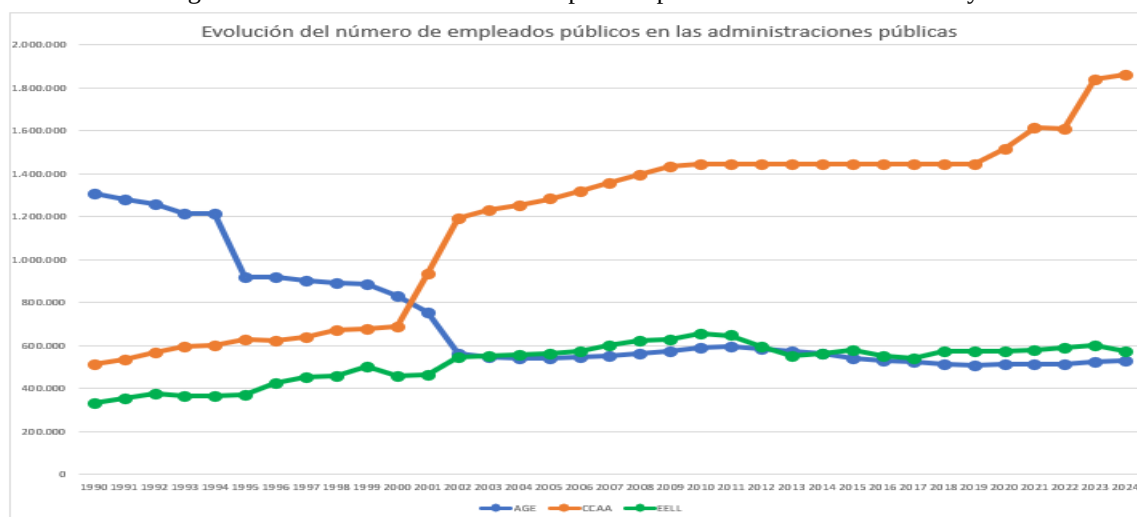


Nota: Elaboración Propia

Durante el periodo estudiado, la población en España ha aumentado un 20,09 %, mientras que el número de empleados públicos ha aumentado 27,34 %. El porcentaje de crecimiento ha sido mayor en el número de efectivos en las administraciones públicas. Es lógico pensar que a mayor número de habitantes, debería haber mayor número de empleados públicos. Si hay más habitantes debería haber más médicos, más profesores o más personal atendiendo tareas administrativas, por ejemplo. Sin embargo, este crecimiento no se ha distribuido de manera equitativa entre los territorios urbanos y rurales: mientras las zonas urbanas han concentrado el mayor porcentaje de las nuevas plazas, las áreas rurales han visto evolucionar de forma más lenta el aumento del número de funcionarios, lo que se traduce en una menor cobertura de servicios educativos y sanitarios (Domínguez, 2020).

En la siguiente imagen, se muestra la evolución del número de empleados públicos en todas las administraciones públicas, AGE, CC.AA. y EE.LL.

Imagen 7: Evolución del número de empleados públicos entre los años 1990 y 2024



Nota: Elaboración Propia

Desde 1990 el número de empleados en la AGE ha disminuido progresivamente. Hay que destacar dos momentos, en los que se inicia una tendencia con fuertes descensos, en los años 1994 y 2000. Esos años coinciden con fuertes aumentos en el número de empleados de las CC.AA. También es destacable, el aumento del empleo público autonómico en 2020.

Para entender las tendencias de la gráfica anterior, es necesario realizar un breve análisis del proceso de creación de las comunidades autónomas, proceso que comenzó a raíz de la promulgación de la Constitución Española de 1978, momento en el que comenzó la descentralización de la administración.

Primeramente, entre 1979 y 1983 se aprobaron los Estatutos de Autonomía de las 17 CC.AA., quedando para 1995 los de Ceuta y Melilla. En 1982 se aprobó la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) con la cual se pretendía que el traspaso de competencias se realizase de forma progresiva. Pero el Tribunal Constitucional, mediante una sentencia (STC 76/1983, de 5 de agosto), anuló catorce artículos de esa Ley y se aseguró de que las Cortes Generales no dictasen leyes de armonización si disponía de otros mecanismos. Con todo esto, se definió el marco del proceso autonómico.

Durante el siguiente periodo, comprendido entre 1983 y 1992, se siguieron transferencia competencia a las CC.AA. y al final de este periodo se firmaron entre el Gobierno (Felipe González) y la oposición (José María Aznar) los Acuerdos Autonómicos de 1992, con el objetivo de reducir las diferencias competenciales entre las comunidades autónomas. Gracias a estos acuerdos, las comunidades que accedieron por la vía lenta (Artículo 143 de la CE) adquirieron nuevas competencias, acercándose a las de vía rápida. Se

llevaron a cabo importantes traspasos en áreas como educación, sanidad, justicia y seguridad, además de reforzar el papel del Senado como cámara territorial y establecer bases para la financiación autonómica.

Entre 1993 y 2002 se produjo el proceso de implantación de los acuerdos de 1992, en el que se realizaron grandes traspasos de competencias, con el fin de tener el modelo autonómico finalizado y con las transferencias realizadas, antes de la llegada de la moneda única.

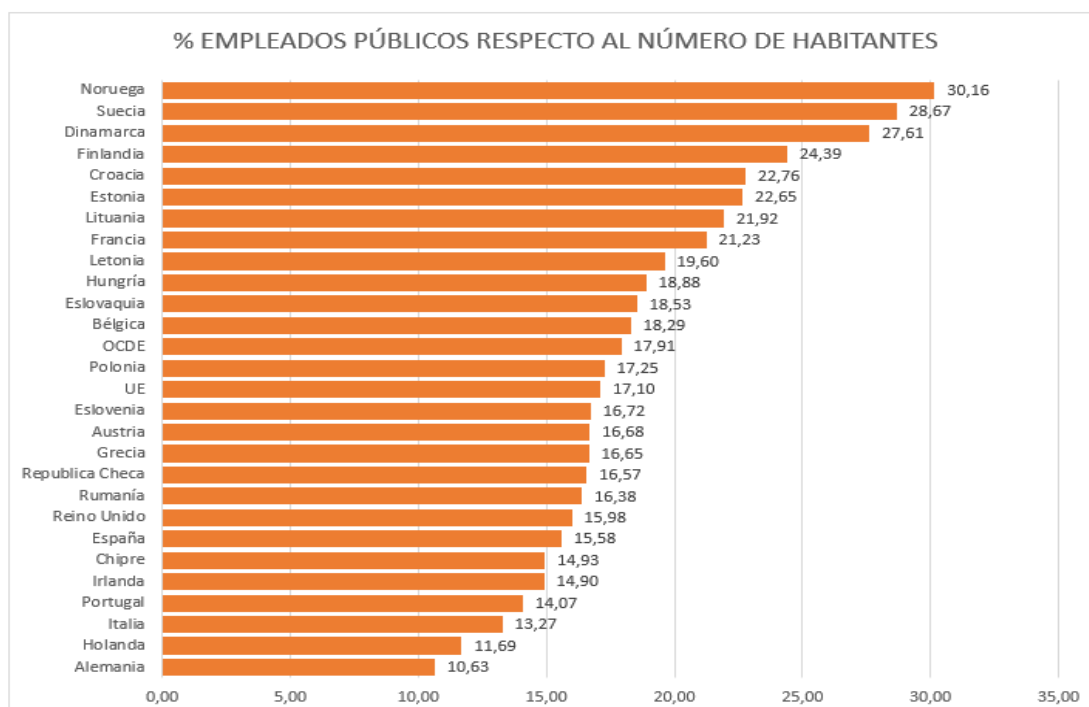
Por lo tanto, las transferencias de las competencias entre Estado y CC.AA, fueron las causantes del trasvase de empleados públicos entre ambas administraciones. El otro gran cambio en el número de empleados, el de 2020, fue debido a la crisis de la Covid-19, lo que conllevó a las diferentes CC.AA. a contratar a un elevado de personal para el sector sanitario y, en menor medida, para el sector de la educación.

Comparación de los datos con otros países

Un debate que siempre está de actualidad es si el número de empleados públicos en España es elevado. Es habitual en ciertos momentos, sobre todo, en aquellos en los que las variables económicas no presentan buenas cifras, que un sector de la población y de la opinión pública critique el número de personas que trabajan para las diferentes administraciones públicas, en cualquiera de sus vertientes, argumentando que hay demasiados empleados públicos.

Según los datos ofrecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe Government at Glance 2021, el porcentaje de empleados públicos respecto al número de habitantes en los países de la OCDE es el siguiente:

Imagen 8: porcentaje de empleados públicos respecto al número de habitantes en 2021



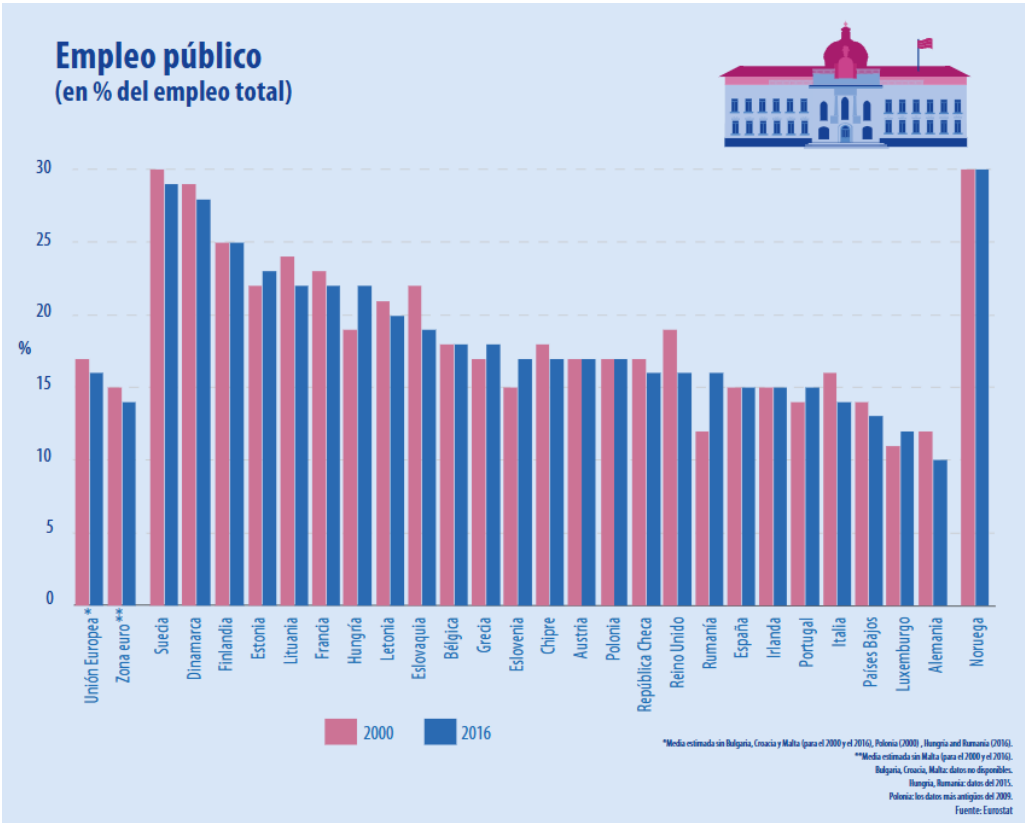
Nota: Elaboración Propia

Los datos mostrados, indican que en España, el porcentaje de trabajadores públicos respecto al número de habitantes (15,58%) está por debajo de la media de la UE (17,10%) y también es inferior al porcentaje del dato de los países de la OCDE (17,91).

Cabe destacar que Noruega con un 30,16% se sitúa en primer lugar, con casi el doble de trabajadores públicos por habitante, mientras que Alemania, con un 10,63% es el último país de esta clasificación.

Es necesario indicar que, no en todos los países se contabilizan igual a los empleados públicos. Por ejemplo, hay países en los que el personal de educación y el de sanidad, no forma parte del empleo público.

Imagen 9: porcentaje de empleados públicos respecto al número total de trabajadores



Nota: Eurostat

En este caso en 2016, la media en España se encuentra por debajo de los datos de los países de la UE y ligeramente superior a la media de la zona Euro.

Es importante destacar que en algunos países, como los escandinavos, el personal de educación y sanidad está integrado plenamente en las estadísticas de empleo público, mientras que en otros esta contabilización difiere, lo que imposibilita la comparación directa. En todo caso, el dato relativo a educación es especialmente relevante: los países con mayor porcentaje de empleo público y, específicamente, de docentes como empleados públicos tienden a garantizar mejor la cobertura de servicios educativos en las zonas rurales y de baja densidad demográfica (Abós et al., 2021).

Situación actual

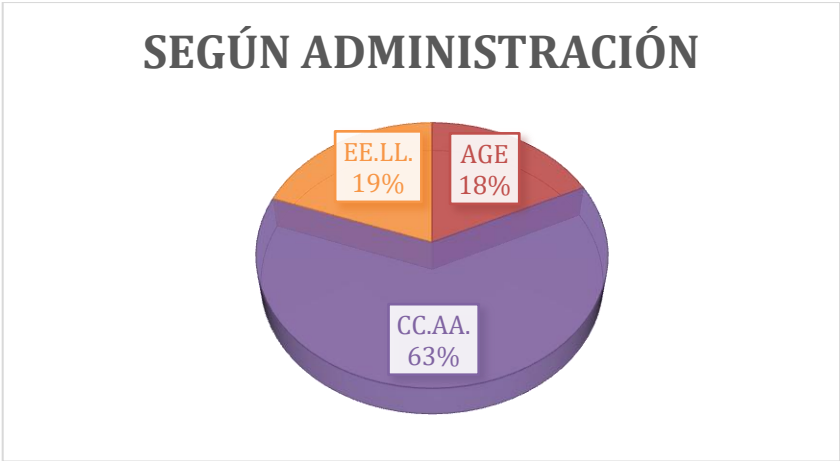
Después de llevar a cabo un análisis con una perspectiva histórica, es recomendable proceder con un examen detallado de la situación actual. Para ello, es útil presentar una serie de datos relevantes que brinden una visión clara y precisa del estado en el que se encuentra el empleo público en España en este momento, con datos actualizados a enero de 2024. Esta

información permite obtener una representación objetiva y bien fundamentada de la realidad actual.

Número de efectivos por tipo de administración

Si atendemos al número de empleados públicos en función de la administración a la que pertenecen, es evidente que la mayor cantidad pertenecen a las Comunidades Autónomas:

Imagen 10: porcentaje de empleados públicos respecto a la administración de adscripción



Nota: Elaboración Propia

El 63% de los empleados públicos prestan sus servicios en el ámbito de las CC.AA., mientras que el resto se reparte casi a partes iguales entre la AGE, el 18% y las EE.LL., el 19%.

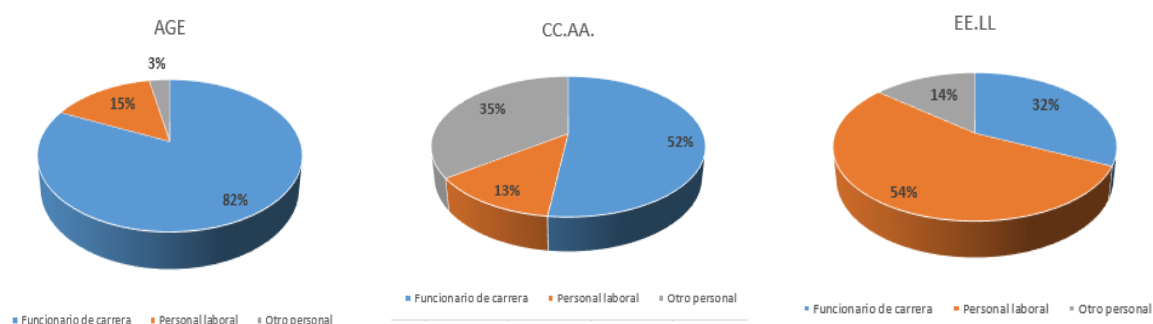
Esta distribución es especialmente significativa para la educación rural: dado que las CC.AA. tienen la competencia en materia educativa, la mayor parte del personal docente de las centros rurales dependen de las consejerías autonómicas. La disparidad en las políticas de empleo público entre comunidades autónomas repercute directamente en la equidad del servicio educativo en el medio rural (Barrios-González et al., 2023).

Según su relación jurídica

En cuanto a la tipología de empleado público, en términos globales, en el conjunto de las tres administraciones, un 53,62% es personal funcionario de carrera, un 22,36% es personal laboral y un 24,02 pertenece a la categoría que se puede denominar otro personal, que estaría formado por el personal interino, el eventual y otro tipo de personal.

Si se muestran los porcentajes para cada tipo de administración, se tienen los siguientes datos:

Imagen 11: porcentaje de empleados públicos según su tipología



Nota: Elaboración Propia

El mayor porcentaje de funcionarios de carrera se da en la AGE, con mucha diferencia sobre las otras dos administraciones. Cabe destacar que, en las EE.LL. el número de efectivos que son personal laboral se debe en gran medida a que los ayuntamientos prestan servicios con una gran variedad de oficios, los cuales no tienen cabida en los cuerpos de funcionarios existentes.

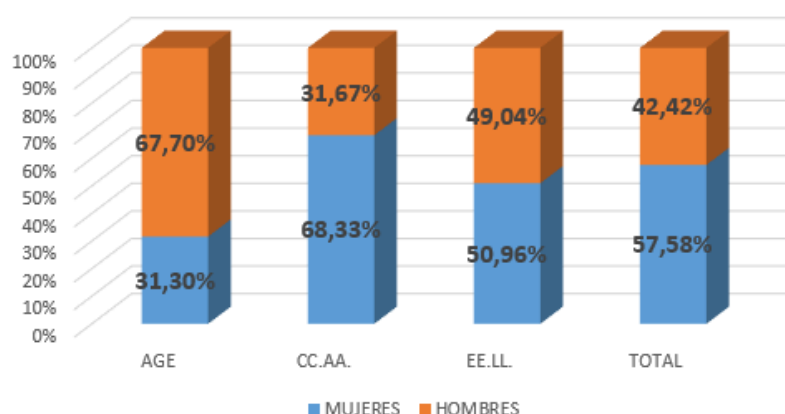
Según el género

Desde la perspectiva de género, en el conjunto de las administraciones, la mayoría de las personas que forman parte de ellas son mujeres, un 57,58% frente a un 42,42 que son hombres.

En el ámbito educativo, esta feminización es aún más acusada, especialmente en los niveles de educación infantil y primaria, que son los que predominan en las escuelas rurales.

Imagen 12: distribución por género

DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO

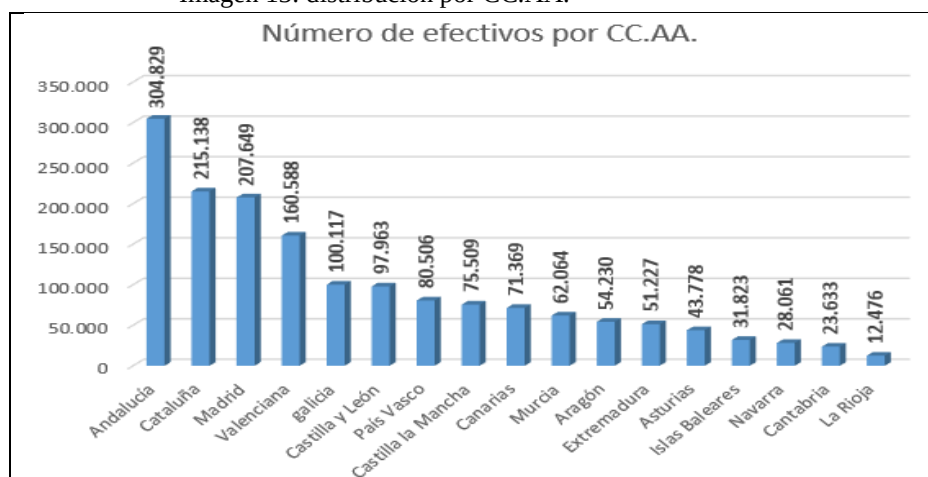


Nota: Elaboración Propia

Distribución territorial

Considerando tan solo los efectivos pertenecientes a las comunidades autónomas, se tiene que las tres con mayor número de empleados públicos son Andalucía, Cataluña y Madrid. En general, si se clasifican de mayor a menor según el número de efectivos, este orden coincide prácticamente con una clasificación de las comunidades por número de habitantes. En contraprestación, las comunidades con menor densidad demográfica y mayor ruralidad como Castilla y León, Aragón o Extremadura presentan estructuras de empleo público muy diferentes, con un mayor peso relativo de los servicios educativos y sanitarios en territorios extensos y dispersos. Los centros rurales en estas comunidades dependen de políticas activas de empleo público que garanticen la estabilidad del profesorado y la continuidad del proyecto educativo en los pequeños municipios (Abós et al., 2021; Macías y Santero, 2022).

Imagen 13: distribución por CC.AA.



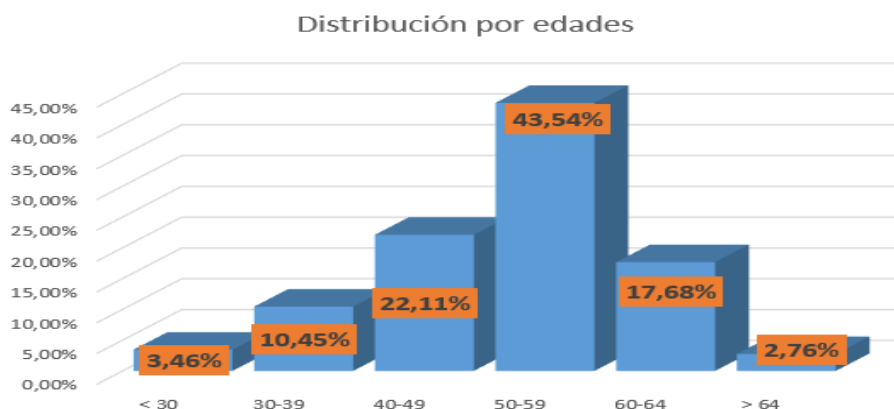
Nota: Elaboración Propia

Distribución por edades

Analizando los datos según la distribución por edades dentro de las plantillas, se evidencia la continua necesidad de incorporar nuevas generaciones al empleo público, según lo refleja la estructura de la pirámide de edad. Actualmente, el 43,54% de los empleados públicos tienen entre 50 y 59 años. Además, se observa un leve incremento en la proporción de trabajadores menores de 40 años debido al aumento del interés entre las personas jóvenes por trabajar en alguna de las administraciones y conseguir de esta forma un empleo estable y seguro.

Esta situación tiene repercusiones críticas para la educación rural: la renovación generacional del profesorado y del personal de apoyo educativo en las zonas rurales requerirá una política activa de empleo público que incentive el destino en municipios de baja densidad poblacional, donde la falta de docentes estables constituye uno de los principales riesgos para la continuidad educativa (Domínguez, 2020; Álvarez-Álvarez y Gómez-Cobo, 2021).

Imagen 14: distribución por edades.



Nota: Elaboración Propia.

Teniendo en cuenta los datos recopilados, y sin entrar en ciertas particularidades como que muchos de ellos se pueden jubilar a partir de los 60 años, en los próximos 15 años más del 60% de los empleados públicos estarán en edad de jubilarse.

Conclusiones

Este artículo ha analizado la evolución del empleo público en España desde 1990, enmarcándola en el contexto más amplio del proceso de descentralización autonómica y la evolución histórica de la normativa desde el Estatuto de Ballesteros en 1827 hasta la actualidad, con el TREBE. A lo largo del estudio, se ha puesto de manifiesto cómo la creación y consolidación de las autonomías ha redefinido la estructura del empleo público, otorgando a las comunidades autónomas un papel central en la gestión de los recursos humanos del sector público. Esta descentralización tiene una dimensión educativa fundamental: al asumir las CC.AA. las competencias en materia de educación, se han convertido en los principales empleadores del personal docente, incluyendo el que presta servicios en los centros rurales de sus territorios.

Uno de los principales hallazgos ha sido la transformación del empleo público en función de los distintos marcos normativos y de las necesidades de cada período histórico. La descentralización ha permitido una mayor adaptación de la administración a las realidades territoriales, pero también ha generado desigualdades en términos de estabilidad laboral, condiciones de trabajo y procedimientos de acceso a la función pública entre distintas regiones.

En el ámbito educativo rural, estas desigualdades se traducen en diferencias significativas en la dotación de personal docente y de apoyo, en la estabilidad de las plantillas y en la capacidad para mantener proyectos educativos de calidad en municipios pequeños y dispersos. Las condiciones del sistema educativo en el ámbito rural español difieren notablemente de las urbanas, y estas diferencias están estrechamente vinculadas a las políticas de empleo público.

Asimismo, se ha evidenciado cómo la normativa ha evolucionado para dar respuesta a los retos de cada época, desde la consolidación de una burocracia profesional en el siglo XIX hasta las reformas recientes orientadas a la modernización y digitalización del sector público.

No obstante, el empleo público en España sigue enfrentando desafíos significativos. La elevada temporalidad, el envejecimiento de la plantilla y la necesidad de adaptar la administración a los nuevos retos tecnológicos y sociales son cuestiones clave que requieren reformas estructurales.

Estos desafíos son especialmente relevantes en el entorno rural: la temporalidad del personal docente en las zonas rurales dificulta la continuidad pedagógica y el arraigo en las comunidades educativas locales; el envejecimiento de la plantilla implica que en los próximos años se producirán vacantes masivas que deberán ser cubiertas con políticas activas de empleo público orientadas a fomentar el destino en zonas rurales; y la digitalización de la administración puede tanto abrir oportunidades (como la consolidación del teletrabajo en zonas rurales) como generar nuevas brechas si no va acompañada de dotación de infraestructuras y personal cualificado en el entorno rural.

Además, la armonización de las condiciones laborales en el ámbito autonómico continúa siendo un reto para garantizar una mayor equidad en el acceso y desarrollo profesional dentro del sector público.

Este estudio ha permitido comprender la evolución del empleo público en un marco tanto histórico como normativo, pero deja abiertas diversas líneas de investigación futura. Un análisis comparado con otros países europeos permitiría evaluar el modelo español en un contexto más amplio, mientras que el estudio del impacto de la digitalización en la administración pública podría aportar claves sobre la evolución futura del empleo público.

Como futura línea sería interesante investigar las políticas de empleo público orientadas a la provisión de personal educativo en las zonas rurales de baja densidad demográfica, así como el impacto de la inestabilidad y temporalidad del profesorado sobre los resultados educativos en centros rurales españoles.

En definitiva, el empleo público en España ha experimentado una transformación profunda en las últimas décadas, en paralelo con la evolución del marco autonómico y legislativo. Su papel sigue siendo esencial para el funcionamiento de las administraciones públicas, y su capacidad de adaptación a los desafíos actuales será determinante no solo para garantizar una administración eficaz y equitativa, sino también para asegurar la continuidad de la escuela rural como servicio público esencial para la cohesión territorial y la justicia social en la España con baja densidad poblacional.

Referencias

Barrios-González, M., García-Pérez, A., y Yanes-Estévez, V. (2023). Empleo cooperativo en las regiones españolas (1999-2019): Los clubes de convergencia. *Anales de Economía Pública y Cooperativa*. <https://doi.org/10.1111/apce.12452>.

Biografía de José María Queipo de Llano, Senado de España: https://www.senado.es/web/conocersenado/arteypatrimonio/escultura/detalle/index.html?id=SENPRES_015386.

Biografía de Evaristo Pérez de Castro, Real Academia de la Historia: <https://dbe.rah.es/biografias/6844/evaristo-perez-de-castro>.

Boix, R., Rubio Terrado, P., y Abós Olivares, P. (2025). *Elementos posibilitadores de la calidad de la escuela rural como servicio público*. PID-2020-115880RB-100. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15037597>.

Bolado Alonso, J., & González Rabanal, M. D. L. C. (2024). Análisis del principio constitucional de mérito y capacidad y su relación con la evaluación del desempeño. *Revista de Derecho UNED*, 33, 2024, 248-249.

Código de la Función Pública, Boletín Oficial del Estado (B.O.E.): https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=3&modo=2¬a=0&tab=2.

Constitución de 1837, Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf.

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, (B.O.E. nº. 311, de 29 de diciembre).

Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf.

Daroca, E. (2016). *El empleo público en España: panorama general y reflexiones críticas.*, 73-101.

De la Iglesia Aza, L. (2022). Evolución histórica de la relación de servicio del personal de las instituciones sanitarias con las administraciones públicas. *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 31(2), 1-31.

De Luxán Meléndez, J. M. (2020). Las fuentes de información sobre el empleo público en España: revisión, diagnóstico y propuestas de cambio. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (23), 20-44.

Domínguez, J. L. (2020). El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 8, 60-78. <https://doi.org/10.22400/cij.8.e047>.

García-Barrero, J. (2025). *El legado del empleo temporal en la España franquista*. Historia de las Ciencias Sociales. <https://doi.org/10.1017/ssh.2025.3>.

García-Pérez, C., Prieto-Alaiz, M. y Simón, H. (2020). Medición multidimensional del empleo precario mediante ponderaciones hedónicas: Evidencia en España. *Journal of Business Research*. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.09.036>.

Instituto de Administración Pública (INAP): <https://bci.inap.es/material-informe-de-la-comisi%C3%B3n-para-el-estudio-y-preparaci%C3%B3n-del-estatuto-b%C3%A1sico-del-empleado>.

Instituto Nacional de Estadística (INE): <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=65975&L=0>
Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (B.O.E. núm. 185, de 03/08/1984).

Macías Domínguez, C., y Santero Sánchez, R. (2022). El sistema educativo en el ámbito rural español. Un análisis comparativo con la educación en la ciudad en España. *Revista Universitaria Europea*, 37, 215-248. <https://www.revistarue.eu/RUE/122022.pdf>.

Marabel Matos, J. J. (2022). *La independencia de toga*. *El Colegio de abogados de Badajoz frente a la Dictadura de Primo de Rivera*, 582-583.

Montesinos, A., Pérez, J., & Ramos, R. (2014). *El empleo de las administraciones públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*.

Morón, M. S. (2020). «Libre» designación y «libre» cese en la función pública: los límites de la discrecionalidad. *Revista de administración pública*, (211), 13-35.

Muñoz Llinás, J.I. (2019): *La función pública en España: 1827-2007*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/07/government-at-a-glance-2021_70df9612/1c258f55-en.pdf

Palencia García, M. A. (2023). *El personal laboral al servicio de la Administración Pública ¿Excepcionalidad o generalidad?*, 12-14.

Parada, R; Fuentejada, J. (2019). *Derecho de la Función Pública*. Navarra: Aranzadi.

Pascual, E. M. (2020). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos frente a la libre designación*. Especial consideración de las intervenciones en la Proposición de ley 1876 del Diputado Sr. Puig y Llagostera. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (26), 312-313.

Presidencias del Congreso, José Posada Herrera. Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/es/web/guest/presidentes-del-congreso-de-los-diputados?p_p_id=diputadomodule&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&codigo=90980&tipoHistorico=1.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, (B.O.E. núm. 261, de 31/10/2015).

Ríos, J. (2023). La configuración de la intermediación laboral en España en vista de su evolución reguladora: especial referencia a los agentes de intermediación. *Estudio de Derecho de la Universidad de Valahia*. <https://doi.org/10.53373/vuls.2022.41.1.028>.

Sánchez Morón, M. (2022). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.

Tribunal Constitucional. Sentencia sobre el recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de Ley Orgánica de armonización del Proceso Autonómico: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>.

Informações do Artigo / Article Information

Recebido em: 18/11/2025
Aprovado em: 13/05/2026
Publicado em: 30/09/2026

Received on November 18th, 2025
Accepted on May 13th, 2026
Published on September, 30th, 2026

Contribuições no Artigo: Os(as) autores(as) foram os(as) responsáveis por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final publicada.

Author Contributions: The authors were responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version published.

Conflitos de Interesse: Os(as) autores(as) declararam não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

Conflict of Interest: None reported.

Avaliação do artigo

Artigo avaliado por pares.

Article Peer Review

Double review.

Agência de Fomento

Não tem.

Funding

No funding.

Como citar este artigo / How to cite this article

APA

Pimenta, C. D., Trunchado Lopez, L. M., Torres de Cadiz, D. C. G., & Benitez Ferrando, P. (2026). El empleo público en España: evolución histórica, marco jurídico y desafíos contemporâneos. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 11, e20158.

ABNT

PIMENTA, C. D.; TRUNCHADO LOPEZ, L. M.; TORRES DE CADIZ, D. C. G.; BENITEZ FERRANDO, P. El empleo público en España: evolución histórica, marco jurídico y desafíos contemporâneos. **Rev. Bras. Educ. Camp.**, Tocantinópolis, v. 11, e20158, 2026.