

The background of the cover is composed of several overlapping rectangular panels. Each panel contains abstract, organic patterns in shades of teal, green, and brown, resembling marbled paper or biological tissue. The patterns are fluid and interconnected, creating a sense of movement and depth. The overall color palette is dominated by these earthy, natural tones.

# Relaciones de trabajo en el sector público

Director

*David Montoya  
Medina*

III EL CONSULTOR  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Autores, 2024

© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

**LA LEY Soluciones Legales, S.A.**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 91 602 01 82

**e-mail:** clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.aranzadilaley.es>

**Primera edición:** Julio 2024

**Depósito Legal:** M-14945-2024

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-963-4

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-964-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.

*Printed in Spain*

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

<b>SUMARIO-AUTORES</b> .....	7
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11

### PARTE I. INTRODUCCIÓN AL EMPLEO PÚBLICO

#### CAPÍTULO I. LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Juan José Sevilla Sánchez .....	41
I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	43
1. Delimitación conceptual de la Administración Pública . . .	43
2. Régimen jurídico de las Administraciones Públicas: principios informadores .....	44
II. EL MODELO ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO .....	46
1. Referencias histórico-legislativas .....	46
2. El sistema constitucional de empleo público .....	48
3. Normativa reguladora del régimen estatutario de los empleados públicos tras la aprobación de la Constitución española .....	49
4. Distribución de competencias en materia de empleo público .....	50
4.1. Competencias de las Comunidades Autónomas . . .	51
4.2. Competencias en relación con el personal de la administración local .....	54
4.2.1. El complejo entramado competencial de la Administración Local .....	56

III.	FUENTES DE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO . . . . .	58
1.	Diversidad de regímenes jurídicos del personal al servicio de las Administraciones Públicas . . . . .	58
2.	El Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público: objeto y ámbito de aplicación . . . . .	59
3.	La articulación de las fuentes aplicables al personal laboral del sector público . . . . .	60
IV.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	63

## **CAPÍTULO II. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	David Montoya Medina . . . . .	65
I.	EMPLEO PÚBLICO, EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO . . . . .	67
II.	TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS PÚBLICOS . . . . .	69
1.	Elementos comunes y notas diferenciadoras entre el funcionariado y el personal laboral . . . . .	71
1.1.	Elementos comunes del funcionariado con el personal laboral . . . . .	71
1.2.	Elementos diferenciadores del funcionariado con el personal laboral . . . . .	72
2.	Los funcionarios de carrera . . . . .	75
3.	Los funcionarios interinos . . . . .	78
3.1.	La interinidad por vacante . . . . .	79
3.1.1.	Objeto . . . . .	79
3.1.2.	Duración de la interinidad por vacante . . . . .	79
3.1.3.	Extinción de la interinidad por vacante . . . . .	80
3.1.4.	Consecuencias del recurso abusivo a la interinidad por vacante . . . . .	82
3.2.	La interinidad por sustitución . . . . .	85
3.2.1.	Duración de la interinidad por sustitución . . . . .	85
3.2.2.	Extinción de la interinidad por sustitución . . . . .	85
3.3.	La interinidad por ejecución de programas temporales . . . . .	86
3.3.1.	Duración de la interinidad por ejecución de programas temporales . . . . .	87

3.3.2.	Extinción de la interinidad por ejecución de programas temporales . . . . .	87
3.4.	La interinidad por acumulación o exceso de tareas . . . . .	88
3.4.1.	Duración de la interinidad por acumulación o exceso de tareas . . . . .	88
3.4.2.	Extinción de la interinidad por acumulación o exceso de tareas . . . . .	89
4.	El personal laboral . . . . .	89
4.1.	Personal laboral fijo . . . . .	90
4.2.	Personal laboral indefinido . . . . .	91
4.3.	Personal laboral indefinido no fijo . . . . .	92
4.3.1.	El cerco legal a la contratación indefinida no fija . . . . .	95
4.3.2.	El contrato indefinido (no fijo) en la doctrina social del Tribunal de Justicia de la Unión Europea . . . . .	98
4.4.	Personal laboral temporal . . . . .	102
4.4.1.	Contratación de duración determinada vinculada a programas financiados con fondos europeos . . . . .	105
5.	El personal eventual . . . . .	107
6.	Otros colectivos . . . . .	109
6.1.	El personal estatutario de los servicios de salud (remisión) . . . . .	109
6.2.	El personal directivo . . . . .	110
III.	LA DETERMINACIÓN DE LA NATURALEZA LABORAL O FUNCIONARIAL DE LOS PUESTOS DE TRABAJOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	112
IV.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	116

### **CAPÍTULO III. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO**

María Carmen Aranda Martínez . . . . .	119	
I.	PRINCIPIOS RECTORES DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD . . . . .	121
1.	Principios rectores constitucionales . . . . .	121
1.1.	Los principios rectores en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público . . . . .	122

2.	Principio de igualdad . . . . .	123
3.	Principios de mérito y capacidad . . . . .	125
4.	Controversia actual sobre la aplicación de los principios retores: igualdad, mérito y capacidad para el acceso al empleo público . . . . .	125
II.	REQUISITOS GENERALES DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO Y OTROS REQUISITOS ESPECÍFICOS . . . . .	127
1.	La nacionalidad española . . . . .	127
2.	Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas . . . . .	128
3.	Tener cumplidos los dieciséis años y no exceder de la edad máxima de la jubilación forzosa . . . . .	129
4.	Separación o inhabilitación del servicio de funcionario público . . . . .	130
5.	Poseer la titulación exigida . . . . .	131
6.	Conocimiento de las lenguas cooficiales . . . . .	131
7.	Otros requisitos específicos . . . . .	132
III.	LOS PLANES DE EMPLEO Y LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO . . . . .	132
1.	Los planes de empleo . . . . .	132
2.	Las ofertas de empleo público . . . . .	134
IV.	LA SELECCIÓN DE PERSONAL: NORMATIVA APLICABLE, SISTEMAS SELECTIVOS PARA EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO, PRINCIPIOS INFORMADORES DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y PROCESOS SELECTIVOS . . . . .	135
1.	Normativa aplicable . . . . .	135
2.	Sistemas selectivos para el acceso al empleo público . . . . .	137
2.1.	Sistemas selectivos para el personal funcionario de carrera . . . . .	137
2.2.	Sistemas selectivos para el personal laboral fijo . . . . .	138
2.3.	Sistemas selectivos para el personal temporal . . . . .	139
2.3.1.	Funcionarios interinos . . . . .	139
2.3.2.	Personal laboral temporal . . . . .	140
3.	Principios informadores de los procesos selectivos . . . . .	141
3.1.	Carácter abierto de los procesos selectivos . . . . .	141
3.2.	Publicidad de las convocatorias y de sus bases . . . . .	142
3.3.	Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar . . . . .	143
3.4.	Valoración de la experiencia profesional . . . . .	143

3.5.	Relación entre el número de aprobados y las plazas convocadas. . . . .	144
3.6.	Los órganos de selección . . . . .	144
4.	Procesos selectivos . . . . .	145
4.1.	La oposición . . . . .	145
4.2.	El concurso-oposición. . . . .	146
4.3.	Concurso de valoración de méritos. . . . .	146
V.	LA ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: LA CLASIFICACIÓN PROFESIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. LOS CUERPOS Y ESCALAS. . . . .	146
1.	La clasificación profesional de los empleados públicos . . .	146
2.	Los cuerpos y las escalas . . . . .	148
2.1.	Descripción de los cuerpos y escalas . . . . .	148
2.2.	Clasificación de los niveles de los cuerpos y escalas . . . . .	148
VI.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	150

**PARTE II.  
RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL FUNCIONARIO  
Y DEL PERSONAL ESTATUTARIO AL SERVICIO DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**CAPÍTULO IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL  
FUNCIONARIO AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS (I)**

	Jorge Fondevila Antolín . . . . .	155
I.	CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CONFIGURACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS . . . . .	157
II.	LOS DERECHOS INDIVIDUALES . . . . .	158
1.	Derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera . . . . .	158
2.	Derechos vinculados al ejercicio de Derechos Fundamentales o Libertades Públicas . . . . .	159
2.1.	A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico . . . . .	159
2.2.	A la libre asociación profesional. . . . .	159
3.	Derechos vinculados a las condiciones personales de la relación de servicios . . . . .	159

3.1.	Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral . . . . .	159
3.2.	A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales . . . . .	160
3.3.	A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social . . . . .	160
3.4.	A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral . . . . .	161
3.5.	A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos. . . . .	162
3.6.	A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo . . . . .	162
3.7.	A las vacaciones, descansos, permisos y licencias . . . . .	163
3.8.	A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables . . . . .	165
3.9.	A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación. . . . .	165
4.	Derechos vinculados al desarrollo de una Carrera profesional . . . . .	165
4.1.	Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional . . . . .	165
4.2.	A la progresión en la carrera profesional y promoción Interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación . . . . .	166
4.3.	A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio . . . . .	166

4.4.	A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar . . . . .	166
4.5.	A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral . . . . .	166
5.	A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico . . . . .	167
6.	Derechos individuales ejercidos colectivamente . . . . .	167
6.1.	A la libertad sindical . . . . .	167
6.2.	A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo . . . . .	167
6.3.	Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad . . . . .	168
6.4.	Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso . . . . .	168
6.5.	Al de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 de este Estatuto . . . . .	168
III.	EL TELETRABAJO: UN DERECHO CONDICIONADO Y SUPEDITADO AL INTERÉS PÚBLICO . . . . .	169
1.	Consideraciones Previas: El Teletrabajo un instrumento para mejorar la eficacia de las Administraciones Públicas y por ende al servicio de los ciudadanos/as o simplemente una nueva forma de prestación de servicios de los empleados públicos . . . . .	169
2.	Ámbito Subjetivo de aplicación del artículo 47 bis TREBEP y la excepción del personal laboral de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas . . . . .	171
3.	El Teletrabajo: una tensión entre la Potestad Organizativa de las Administraciones Públicas y los Derechos individuales de los empleados públicos . . . . .	171
4.	La exigencia de una previa aprobación de un marco normativo para la implementación del teletrabajo. . . . .	172
5.	El concepto de Teletrabajo en el empleo público. . . . .	173
6.	El Régimen de autorización para la prestación de servicios mediante teletrabajo . . . . .	175
6.1.	Las características del ejercicio del Derecho condicionado al teletrabajo: Voluntariedad y reversibilidad . . . . .	175
6.2.	El régimen jurídico de la preceptiva Autorización de teletrabajo . . . . .	176

IV.	EL SISTEMA RETRIBUTIVO . . . . .	176
1.	Consideraciones previas. . . . .	176
2.	Aproximación a las notas básicas de los diferentes sistemas retributivos. . . . .	178
2.1.	Sistema retributivo regulado en el TREBEP . . . . .	178
2.2.	Sistema retributivo establecido en la Ley 30/1984 (LMRFP) . . . . .	179
V.	LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS . . . . .	180
1.	Consideraciones Previas. . . . .	180
2.	Examen sistemático . . . . .	181
2.1.	Deberes de actuación profesional. . . . .	182
2.2.	Deberes relativos a sus actuaciones y trato con los ciudadanos. . . . .	182
2.3.	Aproximación a la vinculación de los deberes y los tipos de infracción en el régimen disciplinario . . . .	182
VI.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	185

**CAPÍTULO V. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL FUNCIONARIO AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (II)**

	Jorge Fondevila Antolín . . . . .	187
I.	CONSIDERACIONES PREVIAS . . . . .	189
II.	REQUISITOS ORGANIZATIVOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA. . . . .	189
1.	La Función de los cuerpos y escalas en la carrera administrativa . . . . .	189
2.	Los Grupos de clasificación profesional . . . . .	190
3.	Las Plantillas y Relaciones de Puesto de Trabajo . . . . .	191
III.	CONCEPTO Y MODALIDADES DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS . . . . .	192
1.	Concepto. . . . .	192
2.	Modalidades de Carrera Administrativa . . . . .	192
2.1.	Sistema de Carrera Horizontal . . . . .	192
2.2.	Sistema de Carrera Vertical. . . . .	193
2.3.	Régimen Jurídico específico aplicable a la Carrera Administrativa en función de cada Administración Pública. . . . .	194

IV.	LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO . . . . .	195
V.	LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO . . . . .	197
	1. El concurso . . . . .	199
	2. El concurso específico . . . . .	200
	3. La Libre designación . . . . .	201
VI.	LA MOVILIDAD Y TRASLADO DEL PUESTO DE TRABAJO . . . . .	201
	1. Remoción del puesto de trabajo. . . . .	201
	1.1. Remoción de puesto de trabajo obtenido por concurso de méritos . . . . .	201
	1.2. Cese en Puesto de trabajo obtenido por libre designación . . . . .	202
	2. Movilidad Forzosa . . . . .	203
	2.1. Redistribución de efectivos (artículo 81.2 TREBEP y 59 RGI). . . . .	203
	2.2. Cambio de adscripción del puesto de trabajo (arts. 81.2 TREBEP y 61.1 RGI) . . . . .	203
	2.3. Reasignación de efectivos. (artículo 60 RGI) . . . . .	203
	3. Adscripción Provisional . . . . .	204
	4. Comisiones de servicios, Permutas y otras modalidades de movilidad . . . . .	204
	4.1. Comisión de Servicios. . . . .	204
	4.2. Movilidad por razones de salud o rehabilitación. . . . .	205
	4.3. La Permuta . . . . .	205
	4.4. Movilidad por razón de violencia de género, violencia sexual y violencia terrorista . . . . .	206
VII.	LA PROMOCIÓN INTERNA . . . . .	206
VIII.	SITUACIONES ADMINISTRATIVAS . . . . .	207
	1. Regulación Básica (TREBEP). . . . .	207
	2. Examen de las situaciones administrativas comunes y básicas. . . . .	208
IX.	EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL . . . . .	210
	1. La Renuncia a la Condición de funcionario . . . . .	211
	2. La Pérdida de la Nacionalidad . . . . .	211
	3. La Sanción Disciplinaria de separación de servicio que tuviere carácter de firme . . . . .	211
	4. Pena Principal o Accesorias de Inhabilitación Absoluta o Especial para Cargo Público. . . . .	212
	5. La jubilación de los funcionarios . . . . .	212

5.1.	Jubilación Voluntaria . . . . .	212
5.2.	Jubilación Forzosa, con la excepción de la prórroga en la situación de servicio activo . . . . .	213
5.3.	Jubilación por incapacidad permanente . . . . .	213
5.4.	La jubilación parcial . . . . .	214
X.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	214

## **CAPÍTULO VI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

	Juan José Sevilla Sánchez . . . . .	215
I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	217
1.	El concepto de personal estatutario . . . . .	218
2.	El sistema de fuentes del personal estatutario de los servicios de salud . . . . .	219
2.1.	La relación Estatuto Marco y Estatuto Básico del Empleado Público. . . . .	220
2.2.	El sistema de fuentes del personal funcionario y laboral sanitario. . . . .	221
2.2.1.	La integración del personal funcionario sanitario y del personal laboral sanitario en la condición de personal estatutario . . . . .	221
3.	El orden jurisdiccional competente . . . . .	223
II.	CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL ESTATUTARIO ATENDIENDO AL NIVEL ACADÉMICO DEL TÍTULO EXIGIDO PARA EL INGRESO . . . . .	224
1.	Clasificación del personal estatutario en función del tipo de nombramiento: cuestiones generales. . . . .	225
2.	El personal temporal interino . . . . .	226
2.1.	Nombramiento y cese del personal interino . . . . .	226
3.	El personal estatutario sustituto . . . . .	228
4.	Medidas dirigidas al control de la temporalidad. . . . .	229
5.	El estatus del personal estatutario temporal . . . . .	231
III.	LA SELECCIÓN DE PERSONAL TEMPORAL . . . . .	231
IV.	LA PROMOCIÓN INTERNA DEL PERSONAL ESTATUTARIO. . . . .	234
1.	La promoción interna definitiva . . . . .	234
1.1.	Reserva de plazas . . . . .	235

1.2.	Situación administrativa del personal promociona- do. ....	235
2.	Promoción interna temporal. ....	235
V.	LA CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL ESTATUTARIO ..	236
VI.	ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PERSONAL ESTATUTARIO FIJO .....	238
1.	Adquisición de la condición de personal estatutario fijo ..	238
2.	Pérdida de la condición de personal estatutario fijo .....	238
3.	Recuperación de la condición de personal estatutario fijo .	240
VII.	RETRIBUCIONES DEL PERSONAL ESTATUTARIO .....	240
1.	Las retribuciones básicas .....	241
2.	Las retribuciones complementarias .....	244
3.	Retribuciones personales «de cupo y zona» .....	247
4.	Complemento a la prestación económica por incapacidad temporal .....	247
VIII.	JORNADA DE TRABAJO .....	247
1.	La jornada de trabajo del personal estatutario con jornada complementaria. ....	249
2.	La jornada especial del personal estatutario .....	250
3.	Pausas y descansos durante la jornada de trabajo del per- sonal estatutario. ....	251
4.	Las reglas relativas al tiempo de trabajo del personal noc- turno y a turnos .....	252
IX.	LAS CATEGORÍAS DE PERSONAL .....	253
X.	BIBLIOGRAFÍA .....	254

### **PARTE III.**

## **RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **CAPÍTULO VII. EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	Eduardo Enrique Taléns Visconti .....	259
I.	PARTICULARIDADES DE LA RELACIÓN LABORAL EN LAS AD- MINISTRACIONES PÚBLICAS. ....	261
II.	LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL LABORAL: LAS DISTIN- TAS MODALIDADES CONTRACTUALES .....	263
III.	EL CONTRATO FIJO-DISCONTINUO. ....	267

IV.	LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	272
1.	Los procesos de estabilización de la contratación temporal . . . . .	272
2.	El contrato por obra o servicio determinado. . . . .	276
3.	El contrato eventual por circunstancia de la producción . . . . .	277
4.	El contrato de sustitución o de interinidad por vacante . . . . .	281
5.	El contrato formativo: formación dual y adquisición de la práctica profesional . . . . .	286
V.	EL PERSONAL INDEFINIDO NO FIJO. . . . .	291
VI.	EL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. . . . .	296
VII.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	298

**CAPÍTULO VIII. TIEMPO DE TRABAJO Y RETRIBUCIONES DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	Fermín Gallego Moya . . . . .	301
I.	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA APLICABLE . . . . .	303
II.	LA JORNADA DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. . . . .	304
1.	La jornada ordinaria de trabajo . . . . .	304
1.1.	Duración de la jornada ordinaria de trabajo . . . . .	305
1.2.	La distribución de la jornada ordinaria de trabajo . . . . .	307
2.	Las horas extraordinarias . . . . .	307
III.	LAS ADAPTACIONES DE JORNADA . . . . .	309
IV.	REDUCCIONES DE JORNADA . . . . .	311
V.	PERMISOS. . . . .	313
1.	Regulación homogénea de permisos en el TREBEP y el ET. . . . .	313
2.	Los «permisos» del TREBEP relacionados con la conciliación, la violencia de género o el terrorismo . . . . .	320
3.	El nuevo «permiso parental» . . . . .	325
VI.	VACACIONES. . . . .	326
VII.	LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL LABORAL . . . . .	327
1.	Estructura salarial. . . . .	328
2.	Masa salarial y limitaciones presupuestarias. . . . .	329
VIII.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	332

**CAPÍTULO IX. MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL, VICISITUDES SUSPENSIVAS Y EXCEDENCIAS**

Fermín Gallego Moya .....	333
I. LA MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL: GENERALIDADES.....	335
II. LA MOVILIDAD FUNCIONAL .....	335
1. Marco legal .....	335
2. La movilidad funcional en el convenio colectivo .....	338
III. LA MOVILIDAD GEOGRÁFICA .....	340
1. La movilidad geográfica ordinaria .....	340
2. La movilidad geográfica en el convenio colectivo .....	341
3. Movilidad por razón de violencia de género, violencia sexual y violencia terrorista.....	343
IV. MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO .....	344
1. Régimen legal de la modificación .....	345
2. Aspectos jurisprudenciales de la modificación.....	346
3. La modificación sustancial individual .....	348
4. Modificación colectiva .....	348
5. Efectos de la modificación .....	350
6. Impugnación judicial de la modificación .....	351
7. Previsión de fraude .....	353
8. Régimen convencional de las modificaciones sustanciales.....	353
V. SITUACIONES SUSPENSIVAS Y EXCEDENCIAS .....	355
1. Situaciones suspensivas del contrato .....	355
2. Las excedencias del personal laboral .....	357
2.1. Excedencia forzosa .....	357
2.2. Excedencia voluntaria.....	358
2.3. Excedencia por cuidado de hijos y otros familiares.....	360
2.4. La excedencia voluntaria por funciones sindicales ..	361
2.5. ¿Se aplica la excedencia voluntaria por incompatibilidad al personal laboral?.....	361
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	362

**CAPÍTULO X. REPERCUSIONES LABORALES DE LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Carolina Blasco Jover.....	365
I. INTRODUCCIÓN.....	367

II.	EL RECURSO A LAS EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	368
III.	EL RECURSO A LAS CONTRATAS DE OBRAS Y SERVICIOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	375
	1. Las contrataciones en el sector público y su forma de instrumentación . . . . .	375
	2. El concepto de contrata . . . . .	382
	3. Diferencia entre contrata y cesión ilegal . . . . .	385
	4. La sucesión y reversión de contrataciones . . . . .	394
	4.1. Sucesión de contrataciones . . . . .	394
	4.2. Reversión de contrataciones . . . . .	398
IV.	LOS GRUPOS DE EMPRESAS PÚBLICAS . . . . .	402
	1. Entidades que pueden conformar el grupo de empresas público . . . . .	402
	2. La premeditada ausencia de un marco legal general y la contrapartida de las regulaciones <i>ad hoc</i> . . . . .	407
	3. La labor integradora de la jurisprudencia: los elementos determinantes de la corresponsabilidad . . . . .	411
	3.1. La relevancia, a efectos laborales, del «grupo de empresas patológico»: la doctrina tradicional . . . . .	412
	3.2. Los cambios de criterio que matizan y actualizan la doctrina tradicional . . . . .	419
V.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	425

**CAPÍTULO XI. LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

	David Montoya Medina . . . . .	427
I.	LA RELATIVA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	429
II.	SINGULARIDADES EN EL RÉGIMEN DE EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS . . . . .	430
III.	DESPIDO DISCIPLINARIO . . . . .	433
	1. Las causas de despido: la comisión de falta muy grave . . . . .	434
	2. Los efectos: la inhabilitación del empleado público para ser titular de un nuevo contrato de trabajo . . . . .	435

3.	Los efectos: la readmisión de personal laboral fijo frente a la declaración judicial de improcedencia del despido . . . .	437
3.1.	El margen de actuación de la negociación colectiva	439
3.2.	Los salarios de tramitación . . . . .	441
3.3.	La ejecución de la sentencia . . . . .	442
IV.	DESPIDO OBJETIVO Y COLECTIVO POR CAUSAS EMPRESARIALES . . . . .	443
V.	DESPIDO POR FUERZA MAYOR . . . . .	448
VI.	EXTINCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL SUJETO CONTRATANTE . . . . .	449
VII.	DESISTIMIENTO DURANTE EL PERÍODO DE PRUEBA . . . . .	450
1.	La viabilidad del pacto de período de prueba en el empleo público . . . . .	451
2.	Fijación del período de prueba en las bases de la convocatoria . . . . .	452
3.	Necesidad de motivación para el ejercicio de la facultad resolutoria . . . . .	453
4.	Necesidad de confirmación de la decisión resolutoria por el órgano de selección . . . . .	455
VIII.	LA CONDICIÓN RESOLUTORIA . . . . .	457
IX.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	458

**PARTE IV.  
RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

**CAPÍTULO XII. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Jorge Fondevila Antolín . . . . .	463	
I.	RÉGIMEN JURÍDICO DISCIPLINARIO BÁSICO Y SUS MODULACIONES . . . . .	465
II.	LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA . . . . .	466
1.	Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones.	467
2.	Principio de presunción de inocencia . . . . .	468
3.	Principio de proporcionalidad de infracciones y sanciones	468
4.	Principio de culpabilidad . . . . .	469
III.	LOS SUJETOS RESPONSABLES . . . . .	469
IV.	LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS . . . . .	469
V.	LAS SANCIONES . . . . .	475
VI.	LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES . . .	476
VII.	EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO . . . . .	477

1.	Delimitación del Régimen Jurídico aplicable . . . . .	477
2.	Las Diligencias previas o información reservada . . . . .	478
3.	Medidas provisionales . . . . .	478
4.	Tramitación del expediente disciplinario Ordinario . . . . .	479
4.1.	La Iniciación del expediente disciplinario . . . . .	479
4.2.	Desarrollo del Procedimiento Administrativo . . . . .	480
4.2.1.	Actos del Instructor . . . . .	480
4.2.2.	Declaración del Inculpado . . . . .	481
4.2.3.	Pliego de Cargos . . . . .	481
4.2.4.	Período de Prueba . . . . .	482
4.2.5.	Vista del expediente y alegaciones . . . . .	483
4.2.6.	Propuesta de Resolución . . . . .	483
4.2.7.	Resolución . . . . .	484
5.	Procedimiento disciplinario por faltas leves . . . . .	485
6.	Ejecución, suspensión o inejecución de sanciones . . . . .	486
7.	Anotación y cancelación de sanciones . . . . .	486
8.	Procedimiento Disciplinario: Esquema básico . . . . .	487
VIII.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	487

**PARTE V.  
RELACIONES SINDICALES Y DERECHOS COLECTIVOS EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**CAPÍTULO XIII. LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN  
COLECTIVA, REPRESENTACIÓN LEGAL Y DERECHO DE REUNIÓN  
DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

	Francisco Ramos Moragues . . . . .	491
I.	CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS . . . . .	493
II.	DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS . . . . .	497
1.	Ámbito subjetivo del derecho a la libertad sindical: titulares plenos, con limitaciones y excluidos . . . . .	497
2.	Contenido de la libertad sindical: vertiente individual y colectiva. Principales peculiaridades en relación con el personal funcional . . . . .	499
3.	Representatividad sindical y los distintos tipos de sindicatos en la LOLS . . . . .	502
4.	Tutela de la libertad sindical y orden jurisdiccional competente . . . . .	503

III.	DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA . . . . .	505
1.	Dualidad de regímenes jurídicos en la negociación colectiva . . . . .	505
2.	Negociación colectiva del personal laboral: especialidades . . . . .	506
3.	Negociación colectiva del personal funcional . . . . .	514
3.1.	Estructura de la negociación . . . . .	515
3.2.	Sujetos negociadores y válida constitución de las mesas . . . . .	516
3.3.	Contenido de la negociación . . . . .	518
3.4.	Procedimiento negociador . . . . .	520
3.5.	Resultado de la negociación: eficacia y vigencia . . . . .	521
4.	La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional tras el EBEP. . . . .	521
IV.	DERECHO DE REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL FUNCIONAL . . . . .	526
1.	Órganos de representación unitaria: Delegados de Personal y Juntas de Personal . . . . .	526
2.	Procedimiento electoral: aspectos generales . . . . .	527
3.	Mandato . . . . .	528
4.	Funciones y garantías de los representantes unitarios. . . . .	529
V.	DERECHO DE REUNIÓN: ASPECTOS ESENCIALES DE SU RÉGIMEN JURÍDICO . . . . .	530
VI.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	531

**CAPÍTULO XIV. HUELGA Y SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS COLECTIVOS**

	Francisco Ramos Moragues . . . . .	533
I.	DERECHO A LA HUELGA: FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL . . . . .	535
1.	Marco normativo . . . . .	537
2.	Funcionarios titulares del derecho de huelga: inclusiones y exclusiones . . . . .	539
3.	Régimen jurídico. Especial consideración al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. . . . .	542
3.1.	Determinación de los servicios esenciales para la comunidad . . . . .	544

3.2.	El establecimiento de servicios mínimos como garantía para conservar el mantenimiento de los servicios esenciales: principales criterios jurisprudenciales. . . . .	546
3.3.	Designación de las personas encargadas de prestar los servicios mínimos y efectos para los empleados públicos en caso de incumplimiento. . . . .	550
4.	Efectos de la huelga sobre los funcionarios huelguistas . . .	552
4.1.	Suspensión de la relación estatutaria. . . . .	552
4.2.	Retención de haberes . . . . .	553
4.3.	Mantenimiento del derecho a las vacaciones y (no) afectación en materia de Seguridad Social . . . . .	554
II.	SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS COLECTIVOS. . .	555
1.	El derecho al planteamiento de conflictos colectivos: ¿su extensión al personal laboral? . . . . .	556
2.	El derecho al planteamiento de conflictos colectivos del personal funcional . . . . .	558
2.1.	Marco normativo: aspectos generales . . . . .	558
2.2.	Ámbito material . . . . .	559
2.3.	Procedimientos de solución extrajudicial y eficacia de los acuerdos adoptados . . . . .	560
III.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	560

**PARTE VI.  
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LOS EMPLEADOS  
PÚBLICOS**

**CAPÍTULO XV. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO**

	Manuel Alegre Bueno . . . . .	565
I.	EL DERECHO DEL EMPLEADO PÚBLICO A LA PROTECCIÓN DE SU SEGURIDAD Y SALUD . . . . .	567
II.	LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO . . . . .	568
III.	LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS DISTINTOS SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. . . . .	570
1.	La prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes . . . . .	570
1.1.	Integración de la actividad preventiva. El plan de prevención de riesgos laborales . . . . .	571

1.2.	Participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales . . . . .	572
1.2.1.	Órganos de participación y representación de carácter general. . . . .	573
1.2.2.	Órganos de participación y representación de carácter específico. . . . .	574
1.3.	La organización de la prevención de riesgos laborales. . . . .	577
1.3.1.	Servicios de prevención propios. . . . .	579
1.3.2.	Designación de empleados públicos . . . . .	580
1.3.3.	Servicios de prevención ajenos . . . . .	581
1.3.4.	Servicios de prevención mancomunados . . . . .	581
1.3.5.	Funciones y niveles de cualificación de los técnicos en prevención de riesgos laborales. . . . .	582
1.4.	Coordinación de actividades empresariales . . . . .	582
1.5.	El control del sistema preventivo: las auditorías legales. . . . .	583
2.	La prevención de riesgos laborales en las Administraciones de las Comunidades Autónomas . . . . .	584
3.	La seguridad y salud laboral en los establecimientos penitenciarios. . . . .	585
4.	La prevención de riesgos laborales en las Fuerzas Armadas . . . . .	586
4.1.	La seguridad y salud laboral del personal civil de los establecimientos militares . . . . .	586
4.1.1.	Derechos y obligaciones en las situaciones de riesgo grave e inminente . . . . .	586
4.1.2.	Derechos de consulta y participación del personal civil . . . . .	587
	4.1.2.1. Los delegados de prevención . . . . .	588
	4.1.2.2. El Comité de Seguridad y Salud. . . . .	591
4.2.	La seguridad y salud laboral del personal militar de las Fuerzas Armadas . . . . .	593
4.2.1.	La evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva . . . . .	593
4.2.2.	Los equipos de trabajo y de protección individual . . . . .	594
4.2.3.	La formación preventiva. . . . .	595

4.2.4.	La vigilancia de la salud . . . . .	595
4.2.5.	Las medidas de protección de la maternidad . . . . .	596
4.2.6.	Medidas de emergencia . . . . .	596
4.2.7.	Los derechos de información, consulta y participación del personal de las fuerzas Armadas. . . . .	596
4.2.8.	Los servicios de prevención . . . . .	597
4.2.9.	Las obligaciones preventivas del personal de las Fuerzas Armadas . . . . .	598
5.	La prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil . . .	599
5.1.	La evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva . . . . .	599
5.2.	Los equipos de trabajo y de protección individual .	600
5.3.	La formación preventiva . . . . .	600
5.4.	La vigilancia de la salud . . . . .	601
5.5.	Las medidas de protección de la maternidad . . . . .	601
5.6.	Las medidas de emergencia . . . . .	602
5.7.	Los derechos de información, consulta y participación del personal de la Guardia Civil . . . . .	602
5.8.	Los servicios de prevención . . . . .	603
5.9.	Las obligaciones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en materia de riesgos laborales . . . . .	604
6.	La seguridad y salud laboral de los funcionarios públicos del Cuerpo Nacional de Policía . . . . .	604
6.1.	La Evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva . . . . .	605
6.2.	Los equipos de trabajo y de protección individual .	605
6.3.	La formación preventiva . . . . .	606
6.4.	La vigilancia de la salud . . . . .	606
6.5.	Las medidas de protección de la maternidad . . . . .	607
6.6.	Las medidas de emergencia . . . . .	608
6.7.	Los derechos de información, consulta y participación de los funcionarios . . . . .	608
6.7.1.	Los delegados de prevención . . . . .	609
6.7.2.	Los comités de seguridad y salud laboral .	611
6.7.3.	La Comisión de seguridad y salud laboral policial. . . . .	611
6.8.	Los servicios de prevención . . . . .	612
6.9.	Las obligaciones de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía en materia de riesgos laborales	614

IV.	LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS PREVENTIVAS .	614
1.	La responsabilidad administrativa . . . . .	615
2.	La responsabilidad civil . . . . .	620
2.1.	La responsabilidad por daños y perjuicios. . . . .	620
2.2.	La responsabilidad civil de la Administración Pública derivada de delito . . . . .	622
3.	Las responsabilidades en materia de Seguridad Social . . . .	622
3.1.	El recargo de prestaciones de Seguridad Social . . . .	622
3.2.	El recargo de cotizaciones . . . . .	623
3.3.	La responsabilidad prestacional . . . . .	623
3.3.1.	La responsabilidad empresarial por falta de aseguramiento. . . . .	623
3.3.2.	Responsabilidad por falta de reconocimientos médicos . . . . .	624
3.3.3.	Responsabilidad empresarial por no atender el requerimiento de paralización de trabajos . . . . .	624
3.3.4.	Asunción de gastos sanitarios. . . . .	624
4.	La responsabilidad penal de la Administración Pública . . .	625
4.1.	El delito específico . . . . .	625
4.2.	Los tipos delictivos genéricos . . . . .	627
V.	LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL EMPLEADO PÚBLICO POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL. . . . .	628
VI.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	629

Ambos instrumentos normativos, ley de presupuestos por un lado y oferta de empleo público por otro, constituyen actualmente el anverso y reverso de la política de recursos humanos de la Administración General del Estado que persigue como objetivo común garantizar la prestación de unos servicios públicos en condiciones de excelencia y capaces de garantizar derechos y prestaciones de tercera generación.

## II. EL MODELO ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO

### 1. Referencias histórico-legislativas

Durante la monarquía española, nacida en 1479 de la unión dinástica de la corona de Castilla y de la corona de Aragón por el matrimonio de sus respectivos soberanos Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón, el rey ostentaba la facultad de nombrar y separar libremente a los servidores que debían ocupar los entonces denominados *oficios públicos*, creados también por el Rey, sin mayores restricciones o limitaciones. Sin embargo, ya en esta época comienzan a aparecer reglas de racionalización en el desempeño como, por ejemplo, la de prohibición, salvo excepciones, de la posibilidad de acumulación de oficios en un mismo servidor público.

No fue hasta el año el año 1721 cuando Felipe V promulgó el Real Decreto de 18 de enero de 1721 que puede ser considerado como la primera norma orgánica que aspiraba a erigirse como una especie de estatuto de los servidores públicos. A partir de este momento, se fueron dictando nuevas normas con la finalidad de cimentar y fortalecer este sistema recién implantado. Un buen ejemplo de ello fue el Decreto de 18 de marzo de 1789, mediante el cual se introdujo el denominado «*derecho de defensa*» que permitía al servidor público tener audiencia en juicio para articular su defensa en los casos en que hubiese sido privado de su empleo.

Alcanzado el siglo XIX, todavía la burocracia constituye un instrumento en manos del poder político hasta el punto de que la concesión de empleos públicos constituía un premio y la amenaza del cese un estímulo a la fidelidad de los servidores públicos. Eran tiempos de caciquismo y redes clientelares, por lo que los puestos funcionariales no dependían del mérito, sino que eran adjudicados libremente entre los partidarios o adeptos del partido político ganador de las elecciones.

Fue a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 cuando germinaron los primeros intentos para profesionalizar el empleo público acabando con el antes señalado clientelismo. En este sentido, el entonces ministro de Hacienda, Luis López Ballesteros, introdujo a través de la Real Orden de 19 de agosto de 1825, relativa al ingreso y ascenso de los funcionarios, un sistema de pruebas selectivas, denominadas «*pruebas de capacidad técnica y moralidad reconocida*». Ello

no obstante, dichas pruebas no regían en todos los departamentos ministeriales sino solamente en el aquí mencionado.

La citada Orden Ministerial de López Ballesteros tuvo una trascendente repercusión posterior. Constituyó un importante antecedente normativo ya que sus principios y bases fueron tomados como modelo por el primer Estatuto de la función pública, aprobado por el Real Decreto de 18 de junio de 1852: el denominado *Estatuto de Bravo Murillo*, en alusión a su creador, político moderado que, por aquel entonces, ostentaba el cargo de presidente del consejo de ministros.

Uno de los aspectos clave del Estatuto de Bravo Murillo fue la clasificación de los empleados de la Administración en cinco categorías: jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial. Con todo, el ingreso y ascenso de los funcionarios se hacía por departamentos ministeriales lo que, en la práctica, suponía la ausencia de los funcionarios pertenecientes a cuerpos interdepartamentales.

Otro paso relevante en el proceso histórico de conformación del modelo de empleo público tuvo lugar con la aprobación del Real Decreto de 4 de marzo de 1866, con el efímero *Estatuto de O' Donnell*, norma que, por razones de coyuntura política, estuvo vigente durante cuatro meses solamente. El Estatuto de O'Donnell, mantuvo las mismas categorías que el Estatuto de Bravo Murillo en el que se inspiró claramente. Esta nueva norma destacó por la novedosa regulación de aspectos formales de la organización funcionarial como los escalones y hojas de servicios. También por el reconocimiento de la estabilidad en el empleo y la regulación de la potestad disciplinaria.

A partir de entonces, la convulsa situación económica, política y social que se vivió en España a finales del siglo XIX y principios del XX no hizo fácil que el reconocimiento de la carrera administrativa de los servidores públicos se plasmará en leyes de función pública suficientemente operativas como para poder llevarse a la práctica. En 1918, sobre las bases formuladas por los primeros Estatutos de López Ballesteros, Bravo Murillo y O'Donnell, el denominado *Estatuto de Maura* se ocupó de regular dos aspectos fundamentales en el régimen jurídico de los servidores públicos. Por un lado, el reconocimiento de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera. Por otro, la consagración del sistema de oposición como fórmula general de ingreso en la Administración. Pública.

El *Estatuto de Maura* estuvo en vigor durante más de cuarenta años, a pesar de los sucesos acontecidos en nuestro país (dos dictaduras, una república y una guerra civil). Finalmente, fue derogado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado*. Esta nueva norma, con clara inspiración en la figura del *civil service* del Reino Unido, creó la figura del funcionario generalista para los cuerpos generales o administrativos. Además, la nueva norma centralizó la gestión funciona-

rial en la Presidencia del gobierno pues, con anterioridad, dependía de cada ministerio). También suavizó el rigor jerárquico en los cuerpos de funcionarios al eliminar, a efectos de ascensos, el criterio estricto de antigüedad. Por último, esta disposición legal constituyó la primera norma española en romper la exclusividad del sistema de funcionarios públicos, que hasta entonces venía rigiendo, al menos, formalmente. En este sentido, la norma reconoció de forma expresa como servidores públicos al personal contratado en régimen de Derecho Administrativo, el personal eventual y los contratados laborales.

## 2. El sistema constitucional de empleo público

Los anclajes constitucionales del empleo público residen en los arts. 23.2, 103.3 y 149.18 CE. En primer lugar, y con carácter general, el art. 23.2 CE otorga a los ciudadanos el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos con los requisitos que establezcan las leyes»<sup>(2)</sup>. En segundo lugar, y por lo que respecta al sistema de la Función Pública, el art. 103.3 CE dispone que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Y, en último lugar, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de los funcionarios.

La Constitución Española no define el concepto de estatuto de los funcionarios al que se refiere el art. 103.3 CE ni tampoco su contenido. Sin embargo del contenido de los preceptos constitucionales citados, se pueden alcanzar dos conclusiones. La primera de ellas es que el estatuto de los funcionarios públicos está sometido a reserva de Ley. En este sentido la doctrina constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a una serie de materias obligatoriamente sujetas a esta reserva de ley: las condiciones de promoción en la carrera administrativa; las situaciones que en ésta puedan darse; los derechos y deberes de los funcionarios; la responsabilidad de los funcionarios; el régimen disciplinario; la creación e integración de Cuerpos y Escalas funcionariales; y finalmente el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones pública<sup>(3)</sup>.

Con todo, como es lógico, cuando así lo autorice la ley, se podrán dictar disposiciones reglamentarias para complementar o desarrollar una determinada disposición legal, regulando aspectos instrumentales de la misma, y siempre con la debida sujeción a la ordenación legal de la materia reservada, sin que en ningún caso el

---

(2) El derecho consagrado en el art. 23.2 de la CE no sólo integra el acceso sino también el mantenimiento de la condición de funcionario y, en consecuencia, se exige que las normas que regulan las situaciones de continuidad en la relación y la pérdida de la condición de funcionario formen parte del estatuto y queden reservadas a la ley.

(3) Sentencia TC 99/1987, de 11 de junio.

reglamento pueda ser contrario ni a la ley ni a la Constitución. A la sazón, el problema gravitará en concretar caso por caso si la remisión que el legislador efectúe al reglamento en materia de función pública atenta o no a la reserva de ley. En todo caso, lo que de ningún modo estará permitido es que el legislador realice remisiones al reglamento incondicionadas o carentes de límites.

La segunda conclusión es que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, el Estado ostenta la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, al objeto de que los ciudadanos tengan un tratamiento común ante aquellas. A fin de dar cumplimiento a este mandato constitucional, el Estado ha venido a dotar de una regulación unitaria de los empleados públicos por medio TREBEP, una norma que nace con la voluntad de establecer los aspectos comunes al conjunto de los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas, garantizando de esta forma un tratamiento común de los ciudadanos ante ellas.

La atribución constitucional de esta competencia estatal tiene por objeto asegurar una sustancial igualdad en las condiciones de empleo de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas, así como el de salvaguardar la competencia exclusiva del Estado para coordinar la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Del mismo modo, la atribución al Estado de la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas persigue como objetivo asegurar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), evitando de esta forma una aplicación desigual entre los distintos sistemas de función pública, y por último facilitar la coordinación y cooperación entre todas las Administraciones Públicas.

### **3. Normativa reguladora del régimen estatutario de los empleados públicos tras la aprobación de la Constitución española**

Inmediatamente tras aprobarse la Constitución Española, la primera reforma general de importancia en el sistema de empleo público tuvo lugar con la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de *Medidas para la Reforma de la Función Pública*, una regulación que si bien nació con pretensiones de provisionalidad, no obstante ha estado en vigor durante más de dos décadas. Esta reforma fue completada por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de *Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas* y, más tarde, por la Ley 9/1987, de 12 de junio, de *órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*.

La dispersión de la legislación básica en varios textos legales aconsejaba su refundición en un único texto legal. De este modo, en el año 1999 fue presentado un Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública, que finalmente nunca llegó a tramitarse. En este contexto, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE,

el legislador estatal aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del *Estatuto Básico del Empleado Público*. Dicha disposición legal regulaba el régimen jurídico común aplicable al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio, dando de esta forma verdadero cumplimiento a lo establecido en el art. 103.3 CE cuando encomienda a la ley regular «*el estatuto de los funcionarios públicos*».

La entrada en vigor del *Estatuto Básico del Empleado Público* no causó una derogación completa de la normativa anterior. De esta suerte, la disposición derogatoria única del Estatuto Básico del Empleado Público dejó en vigor determinados preceptos de la Ley 30/1984 como los relativos a la elaboración de planes de empleo (art. 18.1.6), la regulación de los órganos de selección (art. 19.2) o el acceso de las personas con discapacidad a las Administraciones Públicas (disposición adicional 19.<sup>a</sup>).

A consecuencia de las diferentes modificaciones introducidas en el texto original del Estatuto Básico del Empleado Público, tuvo lugar la aprobación de un Texto Refundido que unificó e integró en un único texto legal las citadas modificaciones, derogando, entre otras, la Ley 7/2007, de 12 de abril. Se trata del vigente RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, en adelante TREBEP.

Más recientemente, a la vista de la necesidad de abordar en nuestro país una reforma de la Administración y del empleo público, el RDL 6/2023, de 19 de diciembre *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, aprobó un paquete de medidas legislativas en materia de empleo público que han venido a complementar la legislación básica contenida en el TREBEP.

#### **4. Distribución de competencias en materia de empleo público**

Como es conocido, la regulación constitucional de la organización territorial del Estado viene regulada en el Título VIII de la CE (arts. 137 a 158) donde se cimienta lo que se ha venido a denominar el «*Estado de las Autonomías*», una suerte de fórmula intermedia entre el llamado «*Estado centralizado*» y el «*Estado federal*».

Tal y como antes se expuso, en materia de empleo público, el art. 149.1.18 CE asigna al Estado la legislación básica en materia de función pública con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas. Como también se expuso con anterioridad, la capacidad estatal para regular el empleo público hay que conectarla con la competencia que, con carácter exclusivo, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado en la dirección de la política económica.

Consecuentemente, será al legislador estatal a quien le corresponderá la regulación de los gastos de personal en el sector público y por consiguiente la posibilidad de establecer límites al crecimiento de las retribuciones de personal<sup>(4)</sup>. La fijación de esos techos salariales busca como objetivo macroeconómico la estabilidad económica (art. 40.1 CE), así como limitar la autonomía financiera de la Administración autonómica y local<sup>(5)</sup>. Serán, por tanto, las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas cada año, donde se fijarán los límites en el incremento de las retribuciones del personal de las distintas Administraciones Públicas. A pesar de ello, el TREBEP ha optado por dar una amplia participación a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales en materia de empleo público. Indudablemente, y sin perjuicio de la legislación básica que deberá respetarse por el resto de Administraciones Públicas, el Estado conserva respecto de su propio personal la competencia para el desarrollo de esa normativa básica.

#### 4.1. *Competencias de las Comunidades Autónomas*

La constitucionalización en 1978 de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de la autonomía local permitió romper con el pasado de una Administración Pública centralizada para pasar a un régimen descentralizado. El traspaso de funciones y servicios ha venido siendo el instrumento jurídico mediante el cual cada Comunidad Autónoma con competencias estatutarias en una determinada materia puede asumir las funciones que integran dicha competencia así como los medios materiales, personales y económicos que la Administración del Estado o sus organismos autónomos venían destinando para el desarrollo de aquellas funciones. En todo caso, el vehículo de materialización de los traspasos son los acuerdos adoptados por la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, tras el proceso de negociación realizado por la Administración estatal y la autonómica. Los acuerdos adoptados se elevan posteriormente al Gobierno para su aprobación por Real Decreto.

A efectos meramente ilustrativos, según la Estadística de traspasos publicada por el Ministerio de Política Territorial, desde 1978, el Estado ha traspasado a las Comunidades Autónomas un total de 1.943 competencias y de 821.001 funcionarios, con un coste efectivo de 24.725,1 millones de euros. Esta realidad se traduce, en el ámbito del empleo público, en un proceso progresivo de disminución de los empleados públicos adscritos a la Administración central, y un crecimiento progresivo de los pertenecientes al ámbito autonómico y local.

---

(4) En este sentido, la sentencia TC 63/1986, de 21 de mayo apuntó que «no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos».

(5) Sentencia TC 62/2001 de 1 de marzo.

Teniendo en cuenta que el art. 149.1.18 CE dispone como competencia del Estado las bases del régimen jurídico de los funcionarios y que el art. 148.1 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, la cuestión a plantearse a partir de aquí concierne al margen de que ostentan las Administraciones periféricas para desarrollar o autorregular el régimen jurídico de sus empleados públicos.

Debe advertirse, de entrada, que la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas para establecer el régimen de su función pública no es exclusiva, sino compartida con el Estado desde el momento en que es éste a quien le corresponde establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 148.1.1 de la Constitución, en materia de autoorganización y de gestión de personal, corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa relativa a los funcionarios a su servicio, amén de otras competencias que les corresponden en relación con los funcionarios locales. Este contexto, como es lógico, ha sido aprovechado por las Comunidades Autónomas para diseñar su propia política de personal, lo que ha derivado en que todas ellas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 del TREBEP, hayan aprobado, dentro del ámbito de sus competencias, leyes reguladoras de la Función Pública en el ámbito autonómico.

Repárese, sin embargo, en que existen preceptos del TREBEP que no fijan un mínimo común en el régimen estatutario de los empleados públicos, sino que dejan a las Comunidades Autónomas y al Estado la opción de regular o no, a través de su propia normativa, determinadas instituciones de la Función Pública. Es el caso, por ejemplo, del personal directivo regulado (art. 13 TREBEP), llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, y en donde el TREBEP deja a la voluntad de los gobiernos de las Administraciones Públicas su implantación efectiva y posterior desarrollo normativo, por lo que en última instancia podría darse el caso que un modelo de Función Pública autonómico prescindiera de esta figura.

Del mismo modo, por ejemplo, el art. 16.3 TREBEP establece que las Leyes de Función Pública que lo desarrollen regularán, en su ámbito respectivo, la carrera profesional *«que podrá consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades»*: carrera y promoción interna, vertical u horizontal en ambos casos. Dicha previsión legal ha venido a dejar libertad absoluta para que cada Ley de Función Pública implante la modalidad de carrera que estime oportuno, sin que en ningún caso las leyes de función pública dictadas por las Comunidades Autónomas se vean limitadas por las cuatro modalidades de carrera y promoción interna previstas en el TREBEP.

En otras ocasiones el TREBEP actúa con carácter supletorio, siendo un ejemplo la regulación que los arts. 48 y 49 establecen de los permisos. Los citados preceptos legales reconocen a los empleados públicos un amplio elenco de permisos. Pues bien, se viene interpretando que tanto el reconocimiento de dichos permisos como su duración se configura, primero, como normativa supletoria que sólo regirá en defecto de legislación aplicable y, segundo, como normativa superable por la normativa autonómica o por el convenio colectivo. De esta forma, cada Ley autonómica en materia de función pública podrá o no regular los permisos de los funcionarios. Si no lo hace, se aplicará supletoriamente la legislación básica constituida por el TREBEP. Y si lo hace, deberá respetar el mínimo previsto en la legislación básica, pero es libre de introducir mejoras al alza.

Si bien pudiera parecer que las Comunidades Autónomas disfrutaran de una amplitud de competencias para legislar en materia de funcionarios públicos, con el límite imponga la normativa básica del Estado, no obstante, las competencias autonómicas respecto del régimen estatutario de los funcionarios públicos no son tan amplias. En este sentido, la doctrina constitucional maneja un concepto amplio de las bases del régimen funcional<sup>(6)</sup>, que se amplía mucho más cuando se refiere a los derechos económicos de los funcionarios o al régimen de incompatibilidades, o a las normas que limitan cuantitativamente las convocatorias de nuevas plazas por las Administraciones públicas<sup>(7)</sup>. De hecho, actualmente esa tendencia interpretativa se ha avivado en la doctrina constitucional, como se ha evidenciado con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que derribó el intento de recuperación de la jornada laboral de 35 horas por algunas Comunidades Autónomas<sup>(8)</sup>.

De la misma manera, el papel de las Comunidades Autónomas en el régimen regulador del salario de los empleados públicos es restringido. La competencia estatal para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica reconocida en el art. 149.1.13 CE, entendida como competencia de dirección de la actividad económica general, se ha utilizado para justificar la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de todos los empleados públicos. Y ello por cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, encaminada a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario<sup>(9)</sup>.

Por lo demás, adviértase que existen aspectos del régimen jurídico del empleo público que no pueden ser descentralizados en ningún caso, porque exigen ser

---

(6) Sentencia TC 99/1987, de 11 de junio.

(7) Sentencia Tribunal Constitucional 178/2006, de 6 de junio.

(8) Sentencia TC 158/2016, de 22 de septiembre.

(9) Sentencia TC 63/1986, de 21 de mayo.

regulados por Ley Orgánica. Así acontece, por ejemplo, con los derechos de libertad sindical o el régimen de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. De la misma forma, también quedan fuera del alcance de las Comunidades Autónomas otras materias como la Seguridad Social, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.17 CE, al igual que la legislación penal, procesal, y el régimen de responsabilidades de las Administraciones Públicas. También quedan fuera de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas la legislación laboral, por tratarse de una competencia exclusiva del Estado que alcanza a la facultad de dictar leyes laborales y sus correspondientes reglamentos de desarrollo. Las competencias de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito se ciñen solamente a la ejecución de dicha legislación (art. 149.1.7 CE).

#### 4.2. *Competencias en relación con el personal de la administración local*

Históricamente la legislación general española reguladora del régimen jurídico de funcionarios no incluía en su ámbito de aplicación a los funcionarios de la Administración local, pues su finalidad era regular las carreras de los funcionarios de la Administración del Estado. Las singularidades de aquéllos se recogían, en su caso, en las leyes municipales o en decretos especiales. Sin embargo, con la Constitución de 1978 se perdió la unicidad del poder legislativo y se difuminó la especialidad de la función pública local.

Uno de los principios que inspiran el TREBEP es el de reconocer a las diferentes Administraciones Públicas la máxima capacidad organizativa en materia de empleo público, capacidad que, en el caso de la Administración Local se ve reforzada por la autonomía local constitucionalmente garantizada en el art. 137 CE.

El art. 3.1 TREBEP establece que el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte el TREBEP, y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local. En términos similares, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, volvió a dotar de contenido el art. 92.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*<sup>(10)</sup> (en adelante LRBRL) al señalar que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en la LRBRL, por el Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las comunidades autónomas, en los términos del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

La primera consecuencia resulta ser la primacía la LRBRL sobre el TREBEP, pero constituyendo simultáneamente ambas leyes el marco básico estatal completo en materia de empleo público. A partir de aquí, la LRBRL podrá establecer

---

(10) Derogado en 2007 por la Ley 7/2007, de 12 de abril, *del Estatuto Básico del Empleado Público*.

singularidades y no meros desarrollos de la legislación básica estatal de régimen funcionarial, lo cual no significa, ni mucho menos, que el TREBEP no sea aplicable a la función pública local sino todo lo contrario. La LRBRL solo recogerá especialidades de la regulación básica del TREBEP, pero su función no es desplazarla o inaplicarla en bloque, sino adaptarla a las peculiaridades organizativas de la Administración Local. De ahí que, en realidad, la LRBRL asuma la regulación contenida en el TREBEP y legisle a partir de ella para establecer no solo desarrollos o complementos sino también especialidades.

Suscita cierta dificultad la determinación del alcance del art. 92.1 LRBRL, cuando de forma imprecisa se refiere a «*la restante legislación del Estado en materia de función pública*». En cualquier caso, el precepto tiene una eficacia aplicativa importante ya que, en primer lugar, permite que en la regulación del régimen jurídico del personal de la Administración Local se incluya la legislación básica de función pública no recogida en el TREBEP. En segundo lugar, permite aplicar la legislación del Estado siempre con carácter supletorio, en defecto de regulación autonómica o local. Finalmente, en tercer lugar, posibilita que la legislación del Estado en materia de función pública sea aplicable en el ámbito de la función pública local en todas aquellas ocasiones en las que la LRBRL se remite expresamente a la legislación propia de la Administración General del Estado para la regulación de una materia, siendo un ejemplo de todo ello el art. 94 de la LRBRL en relación con la jornada laboral.

Como se ha adelantado, también será de aplicación al personal de la Administración local la legislación autonómica dictada en el marco de la legislación básica (art. 3.1 TREBEP). Es, por consiguiente, el legislador autonómico el que debe establecer el denominado *estatuto de la función pública local* de las entidades locales localizadas en su territorio. En la práctica, no obstante, las Comunidades Autónomas no han procedido a desarrollar ese estatuto o legislación específica. En cambio, se han limitado meramente a declarar aplicable la legislación autonómica de función pública a los entes locales de esa Comunidad Autónoma, pudiendo recoger previsiones singulares en sede de normativa de función pública o de régimen local. Como puede apreciarse, esta criticable técnica normativa hace más complejo y singular el régimen jurídico de los funcionarios de las Administraciones locales.

Por último, el sistema normativo de fuentes de la función pública local ni siquiera menciona la normativa aprobada por la propia entidad local. Ello no impide negar la iniciativa normativa de los entes locales en este ámbito al amparo del «*respeto a la autonomía local*» (art. 3.1 TREBEP) como principio informador de la actividad legislativa del Estado y de las comunidades autónomas en la materia. No en vano, dicho principio parte del mandato del art. 140 CE: «*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales*».

## I. PRINCIPIOS RECTORES DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD

### 1. Principios rectores constitucionales

Como es sabido, los principios rectores de acceso al empleo público vienen constitucionalmente reconocidos en el art. 23.2 de la CE y en el art. 103.3 CE. El primero de los preceptos señalados enuncia el derecho de todos los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». El segundo señala que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Como es lógico la proclamación de dichos principios ha tenido también su eco en la legislación ordinaria y sus reglamentos de desarrollo, así como en los pronunciamientos de las distintas instancias judiciales<sup>(1)</sup>.

Es imprescindible la conexión de estos principios rectores constitucionales para que en el acceso al empleo público se articulen los procesos de selección de personal. Así lo expresó el Tribunal Constitucional que calificó la relación entre estos preceptos como una «relación recíproca entre el principio de igualdad del art. 23.2 de la CE y los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 de la CE»<sup>(2)</sup>. El legislador deja un amplio margen de libertad para la concreción del acceso al empleo público. Con todo, como es lógico, la Administración Pública se encuentra limitada por una obligatoria fundamentación objetiva de las prue-

---

(1) Doctrina del TC como las sentencias TC 73/1998, de 31 de marzo; 99/1999, de 31 de mayo; 138/2000, de 29 de mayo y 107/2003, de 2 de junio. Sentencia AN, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3.ª, de 6 de mayo del 2002 (Rec. 18/2002) y doctrina del TS, entre otras, en las Sentencias TS, Sala 4.ª, de 14 de diciembre de 2009 (Rcud. 1654/2009), 10 de febrero del 2010 (Rcud. 1954/2009), 10 de marzo del 2010 (Rcud. 2305/2009).

(2) Sentencia TC 67/1989, de 18 de abril.

bas selectivas, que deben quedar exentas de desigualdades arbitrarias, de referencias individuales y concretas en las pruebas selectivas, o de acepciones o pretericiones «*ad personam*»<sup>(3)</sup>.

El acceso al empleo público, así como la carrera profesional de los empleados públicos, quedan vinculados de la misma manera. Por un lado, a la observancia de la profesionalidad del empleado público que debe prestar sus servicios bajo la premisa de que «*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*» (art. 103.1 de la CE). Por otro lado, el acceso al empleo público y la carrera profesional de los empleados públicos quedan, igualmente, vinculados al mandato del art. 9.3 de la CE, esto es, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

### 1.1. *Los principios rectores en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público*

El art. 55.1 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante, TREBEP) recoge expresamente que todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público «*de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico*».

Estos principios rectores son aplicables a todas las entidades del sector público también a «*las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica*» (Disp. Adic. 1.<sup>a</sup> TREBEP). De igual modo, el art. 55.2 TREBEP enumera otro tipo de principios rectores también de obligado cumplimiento para el acceso al empleo público como: la publicidad de las convocatorias y de sus bases, la transparencia, la imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, la independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, así como la agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional (art. 1.3 b) TREBEP), así como el resto de los principios rectores que enumera el art. 55.2 del TREBEP son fundamentos de actuación en los que deben

---

(3) Doctrina del TC en relación con la interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio o en los supuestos que pudieran darse de referencias individualizadas, sentencias del TC 50/1986, de 26 de abril, 193/1987, de 9 de diciembre, 67/1989, de 18 de abril, 47/1990, de 20 de marzo y 353/1993 de 29 de noviembre.

inspirarse los procedimientos selectivos de los empleados públicos, sean estos personal funcionario o personal laboral.

Para concluir, es necesario mencionar el art. 112 del RD-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, *por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*. Dicha norma extiende el ámbito aplicativo de algunos de los principios anteriormente señalados, e incluso introduce otros nuevos, que vienen a matizar y completar el simple esquema que sobre los principios rectores hace el art. 55.2 del TREBEP.

Señala así el art. 112.1 del RD-Ley 6/2023 que *«El modelo de selección deberá ser adaptable, en función de las competencias, capacidades y conocimientos necesarios para el acceso a los diferentes cuerpos, escalas, o categorías, mixto, basado tanto en la evaluación de conocimientos como de competencias y habilidades, y social, identificado con la diversidad social y territorial en el acceso al empleo público»*. Este precepto, sin ningún género de dudas, pone el foco en la inclusión de los importantes cambios sociales que, de forma vertiginosa, está experimentando la sociedad a los que deben adaptarse las Administraciones Públicas.

Por su parte, en su apartado segundo, hace la siguiente enumeración de los que también deben considerarse principios rectores de acceso al empleo público: *«a) La publicidad de las convocatorias y de sus bases, así como de la planificación y seguimiento de los procesos selectivos y de la transparencia en su gestión. b) La adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones a desarrollar, valoradas en torno a las competencias profesionales, todo ello teniendo en cuenta las características de nuestro sistema educativo. c) La agilidad y eficiencia, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección promoviendo el uso de medios electrónicos. d) La accesibilidad, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública. e) La imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, así como la independencia, discrecionalidad técnica y confidencialidad en su actuación. f) La promoción de la igualdad de acceso con independencia de la situación socioeconómica de las personas aspirantes»*.

## **2. Principio de igualdad**

El principio de igualdad y su interpretación para el acceso al empleo público, cuando nos referimos al personal funcionario, se recoge expresamente como un derecho fundamental en el art. 23.2 de la CE. Sin embargo, en puridad, este se conecta con el art. 103.3 de la CE que sólo hace referencia a los funcionarios públicos sin cita expresa a la contratación del personal laboral. Así las cosas, el principio de igualdad en el acceso al empleo público en los supuestos de contratación del personal laboral no deviene de lo expresado de forma específica

en el art. 23 de la CE, sino del principio de igualdad del art. 14 de la CE, como ya ha subrayado la jurisprudencia<sup>(4)</sup>.

Dicho principio limita la posibilidad de la Administración Pública de realizar cualquier tipo de actuación discrecional o arbitraria, especialmente cuando la diferencia de trato se deba a alguno de los factores de discriminación expresamente impedidos por el art. 14 CE<sup>(5)</sup>. Y ello, salvo que se trate de diferencias que encuentren una fundamentación objetiva y razonable, o que se establezca algún criterio que expresamente no requiera la aplicación del artículo 14 CE<sup>(6)</sup>.

Por lo que, aún con distintos fundamentos jurídicos, tanto el principio de igualdad como el de mérito y capacidad son exigibles en las mismas condiciones para ambos colectivos, funcionarios públicos y personal laboral de la Administración Pública, aunando lo expresado en los art. 14, 23.2 y 103.3 de la CE.

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, *de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público* (en adelante, Ley 20/2021), añade un apartado tercero al art. 11 del TREBEP, volviendo a incidir en que, «*los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad*».

La igualdad en el acceso al empleo público es una garantía sustantiva que trae consigo la exigencia de advertir cuáles son las condiciones de acceso a la función pública. Aporta seguridad jurídica para el acceso al empleo público, suprimiendo la posibilidad de que los órganos de la Administración Pública encargados de la valoración de los aspirantes actúen a su libre arbitrio<sup>(7)</sup>. Es por ello, imprescindible la predeterminación *ex ante* en la convocatoria del tipo de proceso selectivo y de los criterios de selección que asegure una situación jurídica de igualdad.

De forma específica, tanto la Disp. Adic. 7.<sup>a</sup> TREBEP, que hace referencia a la obligación de establecer planes de igualdad, como el art. 60.1 TREBEP ponen de relieve que «*las Administraciones Públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres*<sup>(8)</sup> y se ocupa de que los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad

(4) Así se encargó de recordarlo sentencias del TC 289/1993, de 20 de septiembre, 365/1993, de 13 de octubre y 86/2004, de 10 de mayo.

(5) Sentencia TC 154/2003, de 17 de julio.

(6) El propio art. 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos. Cfr. las sentencias del TC 194/2007, de 10 de septiembre; 192/1989, de 16 de noviembre; 75/1983, de 3 de agosto.

(7) Sentencias del TC 73/1998, de 31 de marzo y 30/2008, de 25 de febrero.

(8) A su vez, como medida de igualdad, el art. 55 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Hombres y Mujeres, establece la obligación de incluir en las convocatorias un informe de impacto de género previo a pruebas de selectivas para el acceso al empleo público.

*y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre».*

### **3. Principios de mérito y capacidad**

Los principios de mérito y capacidad tienen una función objetiva sobre la valoración de los aspirantes que pretenden prestar sus servicios a la Administración Pública. La ocupación de un empleo público, funcionarial o de carácter laboral, se ve obligada por mandato constitucional y legal a la aplicación de unos principios rectores concretos para la selección de personal como lo son el de mérito y la capacidad.

Que la ley recurra a ellos incide en la necesaria conexión e interpretación sistemática del art. 23 de la CE con el art. 103.3 de la CE<sup>(9)</sup> donde este último exige que el acceso a la función pública se lleve a cabo *de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*.

Los principios de mérito y capacidad operan de diferente manera dependiendo de la fase del proceso en la que nos encontremos. Si se trata del ingreso inicial a la función pública tienen una manifestación más intensa que en las promociones internas de la carrera administrativa<sup>(10)</sup>. Ello no impide que en estas últimas sea necesario que se acrediten otro tipo de méritos al hilo de alcanzar una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, su organización o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos.

### **4. Controversia actual sobre la aplicación de los principios rectores: igualdad, mérito y capacidad para el acceso al empleo público**

Importante revuelo ha provocado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de febrero de 2024 (asuntos C-59/22, C-110/22 y C-159/22) ya que ha puesto en liza el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público de los trabajadores vinculados a la Administración Pública mediante contratación laboral temporal, incluidos los contratos indefinidos no fijos.

Considera el TJUE la existencia de una práctica abusiva de la contratación temporal por parte de las Administraciones Públicas, con el beneplácito del legislador. Entiende el tribunal que no ha hecho los esfuerzos suficientes (pese a la aprobación de la Ley 20/2021, con la pretensión de estabilización de los empleos públicos temporales y, supuestamente reducir el abuso de la temporalidad en la función pública) para evitar esta situación de abuso contraria a la Directiva 1999/70/CE y a la cláusula 5.<sup>a</sup> del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada.

---

(9) Sentencia TC 67/1989, de 18 de abril.

(10) Sentencia TC 365/1993, de 13 de diciembre.

b) Las reuniones en el centro de trabajo tendrán lugar fuera de la jornada de trabajo, salvo acuerdo entre las partes.

c) Necesidad de garantizar que la celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios, de tal manera que serán los convocantes de la reunión los responsables de su normal desarrollo.

### **III. EL TELETRABAJO: UN DERECHO CONDICIONADO Y SUPEDITADO AL INTERÉS PÚBLICO**

#### **1. Consideraciones Previas: El Teletrabajo un instrumento para mejorar la eficacia de las Administraciones Públicas y por ende al servicio de los ciudadanos/as o simplemente una nueva forma de prestación de servicios de los empleados públicos**

Nos encontramos ante un instrumento que no es nuevo, pues ya se habían aprobado en años anteriores, a su incorporación al TREBEP, regulaciones al respecto por diferentes Comunidades Autónomas y algunas de forma más reciente, a diferencia de la Administración General del Estado que, en los momentos de cerrar esta obra, todavía no ha aprobado su propio marco normativo incumpliendo sus propios plazos de desarrollo, pues recordemos que la Disposición final segunda del Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, establece un límite de 6 meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto Ley.

La aparición de la pandemia Covid19 y la situación excepcional que generó la misma, provocó que las Administraciones Públicas tuvieran que implementar el uso del «teletrabajo» de forma improvisada y urgente, y sin un soporte legal adecuado, resultando que ante esta situación la Administración General del Estado decidió aprobar un nuevo marco normativo común para el conjunto de las Administraciones Públicas, que a nuestro juicio, resulta claramente insuficiente e incluso podemos hablar de una clara dejación del ejercicio de las competencias de autoorganización esenciales en cualquier administración, de manera que parece que estamos más en presencia de una «oferta de productos de supermercado», que habilita a las organizaciones sindicales para que intenten imponer un nuevo régimen jurídico de derechos de los empleados públicos, en detrimento de lo que debería ser una propuesta profesional y objetiva de organización y desarrollo digital de las Administraciones Públicas, y a la vista de las regulaciones aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 47 bis del TREBEP, parece que efectivamente se está imponiendo una concepción del teletrabajo totalmente alejada a su consideración como un instrumento al servicio de la eficacia de las administraciones y al servicio de los ciudadanos.

Así, debemos formular una consideración previa y de alcance general sobre este instrumento, a nuestro juicio, el teletrabajo en las Administraciones Públicas, no puede ser considerado propiamente un nuevo régimen de prestación de servicios, pues una correcta configuración del mismo no puede suponer en ningún caso una modificación de la jornada ni del horario de desarrollo de las funciones y tareas asignadas legalmente, lo que cambia únicamente es la ubicación física desde donde se desarrolla la actividad administrativa, lo contrario supone directamente un menoscabo en la calidad de los servicios, ya que, lo primero es la atención presencial de los ciudadanos.

Efectivamente, parece olvidarse cuál es la situación de nuestra sociedad con relación a sus conocimientos y habilidades en el uso de medios electrónicos, ya que esto incide directamente en la configuración de la tipología de prestación de servicios, es decir, la utilización del instrumento del teletrabajo. Así, el examen de los datos facilitados por la Administración General del Estado en varios documentos aprobados por el Gobierno Español, en concreto, nos referimos a denominada «**Agenda Digital España (2025)**», se señala: «*Sin embargo, el diagnóstico actual indica que el porcentaje de personas sin competencias digitales básicas en la Unión Europea es del 42% y en España del 43%. A pesar de que este porcentaje decrece año a año, siguen existiendo colectivos donde la falta de competencias golpea con especial intensidad, produciendo nuevos fenómenos de exclusión digital.*

[...]

*Sin embargo, en España, en 2019, el 36% de la fuerza laboral carecía de dichas competencias, siendo peor la situación entre la población desempleada (55%) que la de la empleada (32%)».*

A esto debemos añadir otro dato que facilita también el «**Plan Nacional de competencias digitales**», donde se indica de forma expresa que: «*casi 20 millones que no posee competencias digitales básicas*».

Así como consecuencia de la paralización administrativa originada por la pandemia, ahora resulta que el uso de medios electrónicos se pretende convertir en el «bálsamo de fierabrás», que todo lo puede y resuelve y parece que en la práctica se está resolviendo en el sentido menos lógico, de forma que parece que estamos en presencia de un nuevo «**Despotismo ilustrado electrónico**», pues se está obligando a los ciudadanos/as a estar al servicio de los medios electrónicos que la administración impone, ya que se están creando o aumentando los obstáculos para que puedan recibir información o actuar ante las administraciones, en contradicción directa con las previsiones de la recientemente aprobada por el Gobierno Central «Carta de Derechos Digitales», y en especial la referencia a la obligación de las administraciones de adoptar políticas contra la brecha digital.

## **2. Ámbito Subjetivo de aplicación del artículo 47 bis TREBEP y la excepción del personal laboral de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas**

La normativa por la cual se establecieron las medidas de urgencia en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas se encontró recogido en el Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que incorporó un nuevo precepto al TREBEP, en concreto, el artículo 47 bis, precepto que es preciso interpretar de forma sistemática con las previsiones del artículo 2 del mismo cuerpo legal, a los efectos de una delimitación correcta de su ámbito subjetivo de aplicación, pues bien, al amparo de lo señalado podemos establecer el siguiente esquema sobre el ámbito subjetivo de aplicación de los diferentes marcos normativos que afectan a los empleados públicos del conjunto del Sector Público, en concreto:

a) Los empleados públicos con relación jurídico funcionarial, se les aplica en su integridad las previsiones del artículo 47 bis del TREBEP, si bien con las previsiones diferidas recogidas en la disposición final cuarta en relación con la disposición derogatoria única del Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

b) Por otro lado, los empleados públicos con relación jurídico laboral de aquellas administraciones públicas y entidades del sector público que se integran en el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2.º del TREBEP, en concordancia con lo previsto en el artículo 7 del mismo cuerpo legal, les resulta aplicación también el artículo 47 bis del TREBEP, tal como precisa el apartado 5 de ese mismo precepto.

c) Y, por último, tendríamos al personal al servicio de las sociedades mercantiles y fundaciones de carácter público, a los cuales no se les aplicará lo dispuesto en el artículo 47 bis TREBEP y sus normas de desarrollo, sino lo establecido por la Ley 10/2021 de 9 de julio, de trabajo a distancia.

## **3. El Teletrabajo: una tensión entre la Potestad Organizativa de las Administraciones Públicas y los Derechos individuales de los empleados públicos**

En el análisis del artículo 47 bis TREBEP lo primero que llama la atención es su ubicación sistemática, ya que formalmente este artículo se encuentra ubicado, en el Capítulo V («Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones») del Título III («Derechos, deberes y código de conducta»), por lo cual, la conexión

de «derechos» y su vinculación con la «jornada» formalmente es evidente, lo que no supone que esta ubicación exija el establecimiento de un régimen de jornada flexible para el teletrabajo, en este mismo sentido se manifiesta Antelo, ya que la regulación de la jornada ya cuenta con su propio régimen jurídico general que debería resultar de aplicación de forma común con independencia de que la prestación del servicio se realice de forma presencial o a distancia. Así, como destaca Jiménez Asensio, la tensión entre organización y derechos aparece de forma disfuncional y contradictoria, por ello, lo más correcto es que la regulación del teletrabajo se hubiera ubicado en el Título V del TREBEP, relativo a la «Ordenación de la actividad profesional», y más concretamente en su Capítulo II (estructuración del empleo público).

Así, a nuestro juicio, estamos en presencia realmente ante un régimen de organización del funcionamiento de los servicios públicos, si bien, su implementación se encuentra condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos organizativos, vinculados a las condiciones objetivas de la prestación de los servicios. Efectivamente, la implementación del teletrabajo viene condicionada por la obligación de la definición previa de *«criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación»*, que derivarán, por un lado, de la previa concreción o identificación de tareas y puestos sobre los que se puede proyectar el teletrabajo, de manera que es una cuestión diferente y que examinaremos en un apartado posterior, el establecimiento de un procedimiento para definir qué criterios de asignación a los funcionarios interesados la posibilidad de desarrollar sus funciones por medio de teletrabajo. Otro aspecto destacable y que corrobora nuestra anterior interpretación por su vinculación a la preeminencia de lo organizativo, lo encontramos en la regulación del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 47 bis TREBEP, que al efecto expone lo siguiente: *«El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento»*.

Por otro lado, también es necesario precisar que la *«evaluación del cumplimiento»* de las tareas ordinarias no es propiamente la evaluación del desempeño establecida en el artículo 20 TREBEP. Esta evaluación del cumplimiento necesariamente y exclusivamente debe tener como finalidad el control ordinario (de la misma forma que en la presencial) sobre el correcto desempeño de las tareas asignadas y de los objetivos establecidos en la modalidad a distancia y que aquellas no sufran menoscabo por su ejecución en tal contexto diferente en relación con las realizadas en el ámbito de la presencia física en la instalación administrativa.

#### **4. La exigencia de una previa aprobación de un marco normativo para la implementación del teletrabajo**

Tal como establece el artículo 47 bis, apartado 2 del TREBEP, la prestación del teletrabajo: *«Se realizará en los términos de las normas que se dicten en*

*desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente».*

La técnica legislativa de este precepto es claramente deficiente, solo con referencia a las Comunidades Autónomas, es posible considerar que la literalidad del artículo 47 bis TREBEP, «normativa de desarrollo» podría interpretarse como un reconocimiento de que el instrumento a utilizar por estas debería ser la Ley. Pero si examinamos con detalle la exposición de motivos y la disposición final segunda del Real Decreto Ley 29/2020, se puede considerar que lo que realmente el legislador ha pretendido es establecer una «*reserva de reglamento*» para la regulación de esta materia vinculada a las potestades de autoorganización de la Administración, de manera que esta alternativa interpretativa supone que se deba interpretar y considerar, que no estamos en presencia de un desarrollo de los derechos de los empleados públicos, y más si tenemos en cuenta que la exposición de motivos del Real Decreto Ley 29/2020, considera que su regulación es un marco normativo básico «suficiente» en lo que a los derechos y deberes de los empleados públicos respecta, de manera que debemos entender que prevalece la dimensión organizativa, apareciendo así una tensión entre un «derecho condicionado» y «la potestad de organización».

Dicho lo anterior, destaca la voluntad del legislador de que el desarrollo del artículo 47 bis TREBEP se haga individualmente por cada Administración Pública a través de normas reglamentarias, es decir, por reglamentos autonómicos y locales, estos últimos de necesaria aprobación por el pleno de cada entidad local, de forma que cada uno desarrolle a su capricho y en función de sus propias circunstancias este marco normativo, lo que potencialmente podría dar lugar a miles de marcos normativos de desarrollo diferenciados en materia de teletrabajo con una preocupante asimetría de contenidos, que va a originar gravísimas consecuencias para los servicios públicos, de forma que los intereses políticos o sindicales pueden conseguir transformar a los ciudadanos en «súbditos» a su servicio.

## **5. El concepto de Teletrabajo en el empleo público**

Este se encuentra regulado en el artículo 47 bis, 1. del TREBEP, estableciendo lo siguiente:

*«Se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación».*

Las previsiones de este precepto presentan varias cuestiones que obligan a realizar un previo examen detallado de las mismas, dado que su redacción no resulta lo suficientemente precisa, así:

a) *Alcance del término «prestación de servicios a distancia», y su especial configuración en las Administraciones Públicas.*

El teletrabajo en la Administración Pública parece que se configura como una especial modalidad del trabajo a distancia, y aquí es donde comienza el primer problema conceptual de este precepto, la redacción literal de este artículo, en un sentido estricto, supone una manifiesta limitación de modalidad de trabajo a distancia, ya que, quedarían fuera de su ámbito de aplicación, a diferencia de lo establecido en el artículo 3 b) del Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, toda prestación de servicios que no utilice tecnologías de la información y de las comunicaciones, es decir actividades administrativas como el estudio de informes, planificación o análisis de documentación quedaría fuera de esta modalidad.

b) *Delimitación del término «fuera de las dependencias de la administración».*

Como se puede comprobar la literalidad del precepto ofrece dudas interpretativas, ya que, al no precisar el lugar desde donde se puede realizar la actividad a distancia, sería posible su prestación desde ubicaciones peculiares y con problemas de gestión tecnológica, de manera que, en principio, la ubicación se podría situar en un hotel, apartamento en zona turística, domicilio, centro de negocios o una oficina de alquiler, pues bien, a este respecto consideramos que no es posible una elección libre de ubicación por parte del empleado público, sin una previa evaluación y autorización de la Administración.

c) *El límite legal de las «las necesidades del servicio lo permitan».*

Nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, vinculado directamente con la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, que ratifica nuestra consideración de que el teletrabajo es esencialmente un instrumento de organización de la prestación de servicios y no un derecho subjetivo de los empleados públicos, es decir, prevalece la adecuada y correcta prestación de los servicios públicos, lo que no supone que esa decisión administrativa resulte un ejercicio de discrecionalidad, sino que la misma está sometida a unos determinados límites que ha acotado nuestra jurisprudencia.

## **IV. LA PROMOCIÓN INTERNA DEL PERSONAL ESTATUTARIO**

Uno de los aspectos del régimen jurídico del personal estatutario de los servicios de salud expresamente excluidos del ámbito de aplicación del TREBEP y, por tanto, sometido a las disposiciones del Estatuto Marco, es la promoción interna, definitiva o temporal, que dicha norma reconoce como uno de los derechos individuales del personal estatutario fijo (arts. 34 y 35 Estatuto Marco).

Mediante dicha figura, también concebida por el Estatuto Marco como un medio de provisión de plazas, el personal estatutario podrá acceder, dentro del servicio de salud de destino, a nombramientos correspondientes a otra categoría o al desempeño temporal de las funciones propias de las mismas, siempre que el título exigido para el ingreso en la misma o para el ejercicio de aquellas funciones, sea de igual o superior nivel académico que el de la categoría de procedencia y ello con independencia del número de niveles existentes entre ambos títulos.

El citado sistema de promoción interna del personal estatutario presenta peculiaridades propias frente al régimen previsto para los funcionarios públicos.

En primer lugar, el Estatuto Marco contempla en su art. 35 una promoción interna temporal que en principio es desconocida para los funcionarios públicos aunque se esté abriendo paso en alguna Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, contrariamente a lo que acontece con los funcionarios para los que únicamente se permite la promoción desde Cuerpos o Escalas del mismo o inmediato inferior grupo de titulación, el personal estatutario no tiene tal limitación y puede acceder, de forma definitiva o temporal, a categorías para cuyo desempeño se requieran una titulación superior en uno o varios niveles a la exigida para aquella de la que se procede.

### **1. La promoción interna definitiva**

El régimen jurídico de la promoción interna definitiva del personal estatutario viene regulado por el art. 34 del Estatuto Marco.

Para acceder mediante promoción interna al nombramiento como personal estatutario fijo en una categoría distinta a la de procedencia, el art. 34 del Estatuto Marco exige tres requisitos. El primero viene referido a la titulación; el segundo al tiempo mínimo de permanencia en la categoría de origen y el tercero a la situación administrativa.

En primer lugar, en cuanto a la titulación, la regla general es que el título exigido para el ingreso en la categoría de procedencia ha de ser de igual o inferior nivel académico al requerido en la categoría a la que se pretende acceder, y ello, sin perjuicio del número de niveles existentes entre ambos títulos.

Sin embargo, no se exigirá el cumplimiento de dicho requisito para el acceso a la categoría de personal de formación profesional (art. 7.2 b) Estatuto Marco) a quienes hayan prestado servicios como personal estatutario fijo durante cinco años en la categoría de origen y ostenten la titulación exigida en el grupo inmediatamente inferior al de la categoría a la que se aspira a ingresar. Ello, sin embargo, salvo que sea necesaria una titulación, acreditación o habilitación profesional específica para el desempeño de las nuevas funciones, conforme se determine en la correspondiente convocatoria.

En segundo lugar, se exige un tiempo mínimo de permanencia en la categoría de procedencia. En este sentido, el Estatuto Marco exige un nombramiento como personal estatutario fijo durante, al menos, dos años en la categoría de procedencia, con independencia de que se hayan desempeñado efectivamente servicios en la misma. En tercer y último lugar, el aspirante ha de encontrarse en la situación administrativa de servicio activo.

### *1.1. Reserva de plazas*

En congruencia con el mandato contenido en el artículo 34.1 del Estatuto Marco según el cual los Servicios de Salud facilitarán la promoción interna del personal estatutario fijo a través de las convocatorias mediante la posibilidad de establecer una reserva de las plazas acordadas en las Ofertas de Empleo Público para su provisión por el sistema de promoción interna.

El personal seleccionado por el sistema de promoción interna tendrá preferencia para la elección de plaza respecto del personal seleccionado por el sistema de acceso libre.

### *1.2. Situación administrativa del personal promocionado*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 66.1.a) del Estatuto Marco, el personal estatutario que de forma definitiva acceda a otra categoría a través de un procedimiento de promoción interna será declarado en la categoría de origen en la situación de excedencia por prestar servicios en el sector público.

## **2. Promoción interna temporal**

La promoción interna temporal del personal estatutario viene recogida en el artículo 35 del Estatuto Marco.

La promoción interna temporal consiste en el desempeño temporal y voluntario por personal estatutario fijo, en el Servicio de Salud de destino, de funciones correspondientes a nombramientos de una categoría, y en su caso, especialidad, del mismo o superior nivel de titulación.

Siguiendo las directrices del art. 35.1 del Estatuto Marco, en la normativa de los Servicios de Salud autonómicos se han venido establecido los siguientes requisitos para la promoción interna temporal y que coinciden con los fijados para la definitiva:

- 1.- La pertenencia, como personal estatutario fijo, a una categoría en la que el título categoría a la que se pretende acceder, y ello sin perjuicio del número de niveles existentes entre ambos títulos.
- 2.- Encontrarse en situación de servicio activo.
- 3.- Estar en posesión de la titulación requerida para el acceso a la categoría.

Entre los efectos de la promoción interna temporal, el artículo 35 del Estatuto Marco señala los siguientes:

1. Situación administrativa: durante el tiempo de ejercicio de funciones en promoción interna temporal, la persona promocionada se mantendrá en la situación administrativa de servicio activo, con reserva de plaza, en la categoría de origen.
2. Retribuciones: se percibirán las retribuciones correspondientes a las funciones efectivamente desempeñadas, con excepción de los trienios que serán los correspondientes a su nombramiento original.
3. Consolidación de derechos: El ejercicio de funciones en promoción interna temporal no supone la consolidación de derecho alguno de carácter retributivo o en relación con la obtención de un nuevo nombramiento, lo que no impide que pueda considerarse como un mérito en los sistemas previstos para la promoción interna definitiva.

Finalmente, y por lo que respecta a la finalización de la promoción interna temporal del personal estatutario, el Estatuto Marco establece que esta situación terminará con la incorporación de la persona que es titular de la plaza cuyas funciones se están desempeñando, así como también con la pérdida del derecho de reincorporación del personal sustituido, sea o no titular, y finalmente, con la desaparición de las necesidades del servicio que hubiesen motivado la promoción.

## **V. LA CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL ESTATUTARIO**

El año 2003 fue fundamental para el Sistema Nacional de Salud español pues vieron la luz tres leyes de importancia decisiva para el mismo, en general, y para la ordenación de sus recursos humanos en particular: la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de *Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*; la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de *ordenación de las profesiones sanitarias*, y la Ley 55/2003,

de 16 de diciembre, *del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud*.

Por tanto, la primera en el tiempo fue la *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*. Dicha norma reconoció en su art. 41 como el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, investigación y cumplimiento de los objetivos de la organización en la que prestan sus servicios.

La carrera profesional en los distintos servicios de salud se basa en el reconocimiento individual del grado de progreso alcanzado en las competencias definidas para cada categoría profesional a través de la evaluación individual de las mismas y de su desempeño. Representa, en definitiva, el derecho del personal estatutario a progresar de forma individualizada en desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos establecidos por cada servicio de salud.

La carrera horizontal es, desde la perspectiva de la Administración, un instrumento para la motivación del personal y la mejora de la calidad de los servicios, que no compromete las estructuras organizativas.

La carrera profesional tiene carácter voluntario, es abierta y progresiva, está ligada al reconocimiento de competencias del personal estatutario y a la evaluación del desempeño, se adapta a lo que tienen de específico los distintos colectivos así como a los nuevos requerimientos en los perfiles competenciales, acordes con los avances científico-técnicos y las exigencias sociales. Y es irreversible, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario para la sanción de demérito.

La progresión a un grado superior de la carrera profesional requerirá un período mínimo de permanencia en el grado anterior, así como la evaluación favorable de los méritos que se establezcan. Tales grados se definen, una vez adquiridos, como consolidados e irreversibles.

El reconocimiento del derecho a la carrera profesional es individualizado, en base a una evaluación objetiva y reglada, conlleva la percepción del correspondiente complemento retributivo de carrera profesional, conforme a las previsiones de la presente norma. Dicho derecho se producirá en el momento de su primera incorporación definitiva a un puesto de plantilla de la Administración. No obstante, el tiempo de trabajo previamente prestado en cualquier administración pública, en el sentido recogido en la ley 70/1978, será tomado en cuenta para la valoración de los años de permanencia necesarios para acceder a los diferentes grados de carrera profesional.

## **VI. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PERSONAL ESTATUTARIO FIJO**

### **1. Adquisición de la condición de personal estatutario fijo**

Para la adquisición de la condición de personal estatutario fijo es preciso cumplir los siguientes objetivos: a) Superación de las pruebas de selección, b) Nombramiento conferido por el órgano competente y c) Incorporación, previo cumplimiento de los requisitos formales en cada caso establecidos, a una plaza del servicio, institución o centro que corresponda en el plazo determinado en la convocatoria.

La falta de incorporación al servicio, institución o centro dentro del plazo, cuando sea imputable al interesado y no obedezca a causas justificadas, producirá el decaimiento de su derecho a obtener la condición de personal estatutario fijo como consecuencia de ese concreto proceso selectivo.

### **2. Pérdida de la condición de personal estatutario fijo**

De conformidad con el art. 21 del Estatuto Marco, se extingue la condición de personal estatutario fijo por las siguientes causas: a) La renuncia. b) La pérdida de la nacionalidad tomada en consideración para el nombramiento c) La sanción disciplinaria firme de separación del servicio. d) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta y, en su caso, la especial para empleo o cargo público o para el ejercicio de la correspondiente profesión. e) La jubilación. f) La incapacidad permanente, en los términos previstos en esta Ley.

Por lo que respecta a la renuncia de la condición de personal estatutario fijo, el art. 22 del Estatuto Marco indica que tendrá carácter voluntario y deberá ser solicitada con una antelación mínima de 15 días a la fecha en que se desee hacer efectiva. La renuncia será aceptada en dicho plazo, salvo que el interesado esté sujeto a expediente disciplinario o haya sido dictado contra él auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la presunta comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones. En todo caso, dicha renuncia no inhabilita para obtener nuevamente la condición de personal estatutario fijo.

Asimismo, la pérdida de la nacionalidad española, o de la de otro Estado tomada en consideración para el nombramiento, determina la pérdida de la condición de personal estatutario, salvo que simultáneamente se adquiriera la nacionalidad de otro Estado que otorgue el derecho a acceder a tal condición.

Conforme el artículo 25 del Estatuto Marco, la pena de inhabilitación absoluta, cuando hubiere adquirido firmeza, produce la pérdida de la condición de personal estatutario. Igual efecto tendrá la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público si afecta al correspondiente nombramiento. También producirá dicho efecto la sanción disciplinaria de separación del servicio,

cuando adquiriera carácter firme, supone la pérdida de la condición de personal estatutario.

Asimismo, la incapacidad permanente, cuando sea declarada en sus grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo o gran invalidez conforme a las normas reguladoras del Régimen General de la Seguridad Social, produce la pérdida de la condición de personal estatutario (art. 27 Estatuto Marco).

Finalmente, el art. 26 y la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud introdujeron innovaciones importantes en materia de jubilación, que se traducen en la reducción de la edad de jubilación forzosa del personal estatutario de 70 años a 65 años. No obstante, se establecen unos supuestos que posibilitan, en determinadas circunstancias, prolongar la permanencia en el servicio activo.

De entrada, el art. 26.3 del Estatuto Marco prevé el supuesto en que se puede prorrogar el servicio activo a instancia de la persona interesada cuando en el momento de cumplir la edad de jubilación forzosa le falten seis años o menos de cotización para tener derecho a la pensión de jubilación. Esta prórroga no puede prolongarse más allá del día en que la persona interesada complete el tiempo de cotización necesario para tener derecho a la pensión de jubilación, sea cual sea su importe. La concesión de la prórroga está supeditada al hecho de acreditar que tiene la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento.

Por su parte, la disposición transitoria séptima del Estatuto Marco estableció un régimen transitorio de jubilación que permitía que el personal estatutario fijo que a la entrada en vigor de esta ley hubiera cumplido 60 años de edad pudiera prolongar la edad de jubilación, una vez cumplidos los 65 años de edad, hasta alcanzar los 35 años de cotización a la Seguridad Social, con el límite de 70 años de edad, siempre que quedase acreditada la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las funciones correspondientes a su nombramiento. No obstante, el día 18 de diciembre de 2008 dejó de tener vigencia este supuesto de prolongación del servicio activo al haber transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto Marco.

Finalmente, en el párrafo segundo del art. 26 del Estatuto Marco se prevé que la persona interesada pueda solicitar prolongar la permanencia en el servicio activo hasta que cumpla 70 años de edad, siempre que quede acreditado que tiene la capacidad funcional para desempeñar el puesto de trabajo. La prórroga debe ser autorizada por el Servicio de Salud dependiendo de las necesidades de la organización, articuladas en el marco de los planes de ordenación de recursos humanos definidos en el artículo 13 del Estatuto Marco.

Por consiguiente, el Estatuto Marco no establece un derecho a la prórroga en el servicio hasta los 70 años de edad, sino una mera facultad de solicitar dicha

prórroga. Es decir, la prolongación de la vida laboral se encuentra condicionada a la decisión del Servicio de Salud correspondiente, en función de las necesidades de organización articuladas en el marco de los Planes de Ordenación de Recursos Humanos. El Servicio de Salud debe justificar la autorización o denegación de la solicitud de prórroga. El Estatuto Marco no impone la obligación de conceder la prórroga en el servicio activo hasta el límite máximo de los 70 años, puede otorgarla por un período de tiempo inferior, y condicionada a las necesidades apreciadas en los sucesivos Planes de Ordenación de Recursos Humanos. En conclusión, la prórroga hasta los 70 años es un tope máximo. El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud no prohíbe que la prórroga se conceda por periodos inferiores.

### **3. Recuperación de la condición de personal estatutario fijo**

De acuerdo con el art. 28 del Estatuto Marco, en el caso de pérdida de la condición de personal estatutario como consecuencia de pérdida de la nacionalidad, el interesado podrá recuperar dicha condición si acredita la desaparición de la causa que la motivó. Procederá también la recuperación de la condición de personal estatutario cuando se hubiera perdido como consecuencia de incapacidad, si ésta es revisada conforme a las normas reguladoras del Régimen General de la Seguridad Social. Si la revisión se produce dentro de los dos años siguientes a la fecha de la declaración de incapacidad, el interesado tendrá derecho a incorporarse a plaza de la misma categoría y área de salud en que prestaba sus servicios.

Por lo demás, debe advertirse que la recuperación de la condición de personal estatutario supondrá la simultánea declaración del interesado en la situación de excedencia voluntaria. El interesado podrá reincorporarse al servicio activo, sin que sea exigible tiempo mínimo de dos años de permanencia en la situación de excedencia voluntaria (art. 28.3 Estatuto Marco).

## **VII. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL ESTATUTARIO**

El Estatuto Marco regula en el Capítulo IX el régimen retributivo del personal estatutario en sintonía con la regulación que efectúa el TREBEP para el personal funcionario.

El sistema retributivo del personal estatutario se estructura en retribuciones básicas y retribuciones complementarias, responde a los principios de cualificación técnica y profesional y asegura el mantenimiento de un modelo común en relación con las retribuciones básicas.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El art. 15 del 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 (en adelante, TREBEP) rubricado «*derechos individuales ejercidos colectivamente*», reconoce los denominados como derechos colectivos de los empleados públicos. Concretamente, en esta categoría se incluyen los siguientes derechos: libertad sindical, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, huelga, planteamiento de conflictos colectivos de trabajo y reunión. Asimismo, el catálogo de derechos colectivos previstos en el precepto antedicho debe completarse con lo dispuesto en el art. 31 TREBEP, donde se reconocen, de un lado, el derecho de representación, definido por la norma como «*la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumenta la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados*»; y, de otro, el derecho de participación institucional, debiendo entender por tal, a los efectos de esta Ley, «*el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine*».

Excepción hecha del derecho fundamental a la huelga y del derecho al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, cuyo estudio se llevará a cabo en la lección siguiente de la presente obra, a lo largo de esta lección nos detendremos en el análisis del resto de derechos colectivos de los empleados públicos. Ahora bien, con carácter previo a dicho análisis, parece conveniente efectuar una serie de consideraciones generales extensibles a la totalidad de los derechos colectivos a los que se ha hecho mención.

De entrada, si fijamos nuestra atención en la regulación que de estos derechos se contiene en el texto legal, se observa como el tratamiento dispensado por el legislador a los mismos difiere ostensiblemente dependiendo del caso concreto. Así, mientras los derechos de negociación colectiva, representación, participación institucional, planteamiento de conflictos colectivos y reunión son desarrollados a lo largo del articulado del EBEP, particularmente, en relación con el personal laboral; no ocurre lo mismo con otros derechos colectivos de los

empleados públicos. Es el caso de los derechos fundamentales a la libertad sindical y a la huelga, donde se mantiene prácticamente inalterada la regulación contenida en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Real Decreto sobre Relaciones de Trabajo, respectivamente.

Asimismo, se aprecian también diferencias notables si nos centramos ahora en la intensidad con la que el legislador ha abordado el desarrollo de estos derechos en la norma estatutaria básica. Y es que, si en unos casos —negociación colectiva— dedica un buen número de preceptos a regular su contenido y otros aspectos relacionados con su ejercicio, en otros —derecho de reunión—, simplifica al máximo su regulación, remitiendo el grueso de su régimen jurídico a la normativa que se dicte en desarrollo del TREBEP.

En otro orden de consideraciones, repárese en que por más que la titularidad de estos derechos se confiere indistintamente tanto al personal funcionario como al empleado público con contrato laboral, por lo que atañe a su ejercicio, la mayor parte de aquéllos se sujetan a un régimen jurídico distinto en función del vínculo, administrativo o laboral, que une al empleado público con la Administración para la que presta sus servicios. De hecho, a excepción del derecho de reunión, donde se produce una equiparación absoluta entre ambos tipos de personal, para el resto de derechos colectivos el TREBEP se muestra continuista y mantiene un régimen dual, remitiéndose por lo que al personal laboral se refiere, bien a lo dispuesto en el real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en lo sucesivo, ET); o bien a la normativa específica reguladora del derecho en cuestión, como se ha señalado en materia de huelga y libertad sindical.

La razón por la que el legislador no llevó a cabo una unificación en materia de derechos colectivos —unificación entendida respecto de su desarrollo, pero no sobre su reconocimiento, que sí se extiende al conjunto de empleados públicos— reside, en palabras de la Comisión de expertos a la que se encargó los trabajos preparatorios de la versión primigenia del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), en la falta de las condiciones necesarias para llevar a cabo tal proceso. No es este el foro adecuado para entrar a valorar esta opción legislativa, aun así, si quisiera señalar que a mi entender ello hubiera sido lo deseable, sobre todo si se tiene en cuenta la presencia de importantes especialidades que caracterizan el ejercicio de algunos de estos derechos para el personal laboral en el ámbito público; particularmente, pero no sólo, el de negociación colectiva, generando múltiples problemas aplicativos que vienen siendo denunciados de antiguo por la doctrina científica más autorizada. Así y todo, una solución que, desafortunadamente, tampoco se barajó y que no hubiera resultaba tan compleja, hubiese sido la de incorporar al texto legal las distintas especialidades aplicables al personal laboral, configurando un régimen jurídico especial también en materia de derechos colectivos.

Para concluir con este apartado introductorio y sin perjuicio de que posteriormente se analizarán con mayor detalle la regulación de los derechos colectivos contenidos en el art. 15 EBEP, nos vamos a detener en este momento, siquiera sea brevemente, en la determinación del marco jurídico diseñado por el TREBEP en relación al ejercicio de estos derechos. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en la norma básica, nos queda el siguiente cuadro normativo:

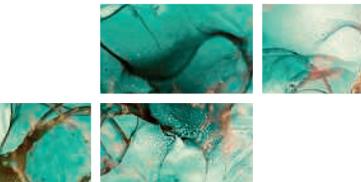
En primer lugar, en cuanto al derecho a la negociación colectiva, por lo que al personal laboral se refiere, se mantiene la remisión a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, a salvo de aquellos preceptos contenidos en el capítulo III del título III del EBEP en que se establezca expresamente su aplicación al personal laboral —art. 32 EBEP—; en todo caso, a pesar de que la tónica general es el mantenimiento de una regulación heredada, entre las escasas «novedades»<sup>(1)</sup> incorporadas por la norma estatutaria destaca especialmente, por cuanto supone a efectos de equiparar las condiciones de trabajo de ambos colectivos —fuente inagotable de problemas y agravios comparativos entre los distintos empleados de la Administración Pública—, el reconocimiento de una negociación colectiva unitaria para laborales y funcionarios, algo que, como señaló la Comisión de expertos, supondría llevar a la letra de la ley lo que venía sucediendo asiduamente en la práctica. En cambio, por lo que al personal funcional se refiere, su regulación se recoge en los arts. 32 a 38 y Disposición Adicional 12.<sup>a</sup> del TREBEP.

Continuando con el derecho de representación, las disposiciones contenidas en el EBEP que regulan este derecho tienen como destinatarios exclusivos al personal funcional. En consecuencia, para el personal laboral de la Administración Pública continuará aplicándose en esta materia lo dispuesto en los arts. 62 a 76 ET, relativos a los delegados de personal y a los Comités de Empresa.

En tercer lugar, respecto del derecho de participación institucional, a pesar de que el art. 31 EBEP hace una mención expresa a las organizaciones sindicales, lo cierto es que la entonces vigente Ley 7/2007 derogó por medio de su Disposición derogatoria única los preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas<sup>(2)</sup>, destinados a la regulación del Consejo Superior de la Función Pública y los Consejos Autonómicos de Función Pública, y, por ende, la presencia de los sindicatos como órganos de participación institucional.

(1) El entrecomillado obedece a que no puede decirse que el reconocimiento de dicha práctica negocial sea una novedad *strictu sensu* del TREBEP, pues ya la Ley 21/2006, de 20 de junio, encargada de reformar la LORAP, dio cobertura legal a la misma —Disposición adicional sexta—.

(2) Actualmente, esta norma está derogada, excepto su art. 7 y con la excepción contemplada en la disposición transitoria 5 del TREBEP, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.



**L**a obra que el lector tiene en sus manos aborda con claridad y precisión los principales problemas jurídicos que en nuestros días plantean las relaciones de trabajo en el sector público respecto de cada uno de los colectivos que lo conforman: funcionarios, personal laboral y personal estatutario. Una imprescindible herramienta de consulta para los responsables de personal de las Administraciones Públicas, los operadores jurídicos en general, el profesorado universitario y, en definitiva, todo aquel que quiera saber más y mejor sobre empleo público.

A lo largo del presente estudio, se encontrará cumplida respuesta a la problemática que, actualmente, genera la articulación de las distintas fuentes normativas del empleo público, el abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas, la controvertida figura del contratado laboral indefinido no fijo y las enigmáticas directrices sobre la misma ofrecidas por los últimos pronunciamientos del TJUE. Del mismo modo, el libro resultará de indudable utilidad para todo aquel que precise acercarse o profundizar en el régimen jurídico de la prestación de trabajo tanto de funcionarios, como del personal laboral y del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social. Respecto de cada uno de dichos colectivos, se examinan, con una adecuada sistemática y visión aplicativa, todos los aspectos concernientes a la regulación jurídica de su prestación de servicios, incluidos los relativos a la prevención de riesgos laborales y a la modalidad de trabajo a distancia.

