

# **Guía Jurídico Sindical**

## **SECTOR PÚBLICO**

Manual de interpretación  
de la normativa laboral  
para la actuación sindical





**GUÍA**  
**JURÍDICO**  
**SINDICAL**  
**SECTOR PÚBLICO**



**Coordinación:**

Secretariado Permanente del Comité Confederal  
spcc.cgt@cgt.org.es

**Producción:**

Secretaría Jurídica Confederal  
sp-juridica@cgt.org.es

**Redacción:**

Gabinete Jurídico Confederal (GJC) de la CGT

**CGT**

C/ Sagunto nº 15 1º  
Telf. 91 447 57 69  
28010 Madrid



# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS DEL EMPLEO PÚBLICO .....</b>	<b>15</b>
1.1.- Del modelo de Administración Pública.....	15
1.2.- Reparto De Competencias Territoriales En El Ámbito Del Empleo Público .....	16
1.3.- El papel de la ley en la regulación del empleo público .....	18
1.4.- Fuentes .....	19
1.4.1.- El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) .....	20
1.4.2.- Legislación administrativa y legislación laboral en el EBEP.....	21
1.4.3.- Exigencia de desarrollo por leyes de función pública .....	22
1.4.4.- Límites del desarrollo autonómico en el empleo público.....	23
<b>CAPÍTULO 2.- CLASES DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....</b>	<b>27</b>
2.1.- Introducción.....	27
2.2.- Personas empleadas públicas asemejadas a funcionarios/as .....	28
2.2.1.- Funcionarias Y Funcionarios De Carrera .....	28
2.2.2.- Funcionarias y funcionarios interinos .....	29
2.2.3.- Personal eventual .....	33
2.2.4.- Personal directivo.....	34
2.3.- Personas empleadas públicas sometidas a derecho laboral .....	34
2.3.1.- Cuadro general del personal laboral de las Administraciones Públicas .....	34
2.3.2.- Personal laboral fijo .....	36
2.3.3.- Personal laboral indefinido. La figura del “indefinido no FIJO” .....	36
2.3.3.1.- Declaración de la categoría de indefinido/a no fijo/a para relaciones iniciadas anteriores al 30 de marzo de 2022. Antes de la ley 20/2021 .....	39
2.3.3.2.- La categoría de indefinido/a no fijo/a tras la 20/2021 .....	41
2.3.4.- Personal temporal .....	42
2.3.4.1.- Contratos laborales de duración determinada por circunstancias de la producción por la Administración.....	43
2.3.4.2.- Contrato laboral de interinidad en el ámbito de la Administración Pública .....	43
<b>CAPÍTULO 3.- EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO.....</b>	<b>47</b>
3.1.- Determinación de las necesidades de personal de la administración. Registro de personal y relación de puestos de trabajo .....	47
3.2.- Principios de acceso al empleo público .....	49
3.3.- Normativa aplicable .....	50
3.4.- Requisitos de acceso al empleo público.....	51
3.4.1.- Requisitos generales.....	51
3.4.2.- Requisitos específicos potestativamente exigibles.....	52
3.5.- Órganos de selección .....	53
3.6.- Sistemas selectivos.....	54
3.7.- Procedimiento selectivo .....	55
3.7.1.- Bases y convocatoria.....	56

3.7.2.- Presentación de solicitudes y admisión de candidatas y candidatos .....	57
3.7.3.- Celebración de pruebas y relación de aprobados .....	58
3.7.4.- Aportación de la documentación.....	59
3.7.5.- Periodo de prácticas y/o cursos selectivos .....	60
3.7.6.- Nombramiento y toma de posesión .....	60
3.8.- Bolsas de trabajo .....	61
3.9.- Procesos selectivos extraordinarios .....	62
3.9.1.- Introducción.....	62
3.9.2.- Clasificación de los procesos selectivos extraordinarios. Funcionarización, consolidación y estabilización .....	63
3.9.3.- Estabilizaciones tras la ley 20/2021 .....	64
<b>CAPÍTULO 4.- CARRERA PROFESIONAL .....</b>	<b>67</b>
4.1.- Concepto, modalidades y régimen jurídico aplicable .....	67
4.2.- Cuerpos, Escalas Y Grupos De Clasificación Profesional.....	69
4.3.- Carrera profesional de los funcionarios y funcionarias .....	70
4.3.1.- Carrera vertical.....	70
4.3.2.- Carrera horizontal.....	72
4.3.3.- Evaluación de desempeño .....	73
4.4.- Promoción interna .....	74
4.5.- Modalidades de provisión de puestos de trabajo .....	75
4.5.1.- Concurso de méritos.....	75
4.5.2.- Libre designación con convocatoria pública .....	76
4.6.- Otro tipo de provisión. Movilidad del personal funcionario/a de carrera .....	77
4.7.- Movilidades específicas.....	78
4.8.- Carrera profesional del personal laboral.....	79
<b>CAPÍTULO 5.-SITUACIONES ADMINISTRATIVAS .....</b>	<b>81</b>
5.1.- Introducción y normativa aplicable .....	81
5.2.- Servicio activo.....	81
5.3.- Servicios especiales .....	82
5.4.- Servicios en otras Administraciones públicas .....	82
5.5.- La excedencia .....	83
5.5.1.- Excedencia voluntaria por interés particular.....	84
5.5.2.- Excedencia voluntaria por reagrupación familiar.....	84
5.5.3.- Excedencia por cuidado de familiares e hijos/as .....	85
5.5.4.- Excedencias por violencia de género o terrorista.....	86
5.6.- Suspensión de funciones .....	86
5.6.1.- Suspensión de funciones provisional .....	87
5.6.2.- Suspensión de funciones firme.....	89
5.7.- Otras situaciones .....	89
5.8.- Reingreso al servicio activo.....	91
5.9.- Situaciones del personal laboral al servicio de la Administración .....	93

<b>CAPÍTULO 6.-DERECHOS INDIVIDUALES DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS .....</b>	<b>95</b>
6.1.- Introducción .....	95
6.2.- Derechos fundamentales aplicables a todas las personas empleadas públicas.....	96
6.2.1.- Derecho al respeto de la intimidad, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, propia imagen y dignidad en el trabajo .....	96
6.2.2.- Derecho a la no discriminación .....	97
6.2.3.- Derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales y frente a los dispositivos de videovigilancia y geolocalización .....	98
6.2.4.- Derecho a la desconexión digital .....	98
6.2.5.- Derecho a la libertad de expresión .....	99
6.2.6.- Derecho a la libre asociación profesional .....	100
6.3.- Derechos específicos del puesto de trabajo .....	101
6.3.1.- Inamovilidad en la condición de funcionaria/o de carrera.....	101
6.3.2.- Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional. ....	101
6.3.3.- Derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna .....	102
6.3.4.- Derecho a participar en la consecución de los objetivos y a ser informado de las tareas a desarrollar .....	103
6.4.- Derechos específicos de las condiciones de trabajo .....	104
6.4.1.- Derecho a la defensa jurídica y a la protección procesal .....	104
6.4.2.- Derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio .....	104
6.4.3.- Derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.....	105
6.4.4.- Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo ...	106
6.4.5.- Derecho a la jornada de trabajo, vacaciones, descansos, permisos y licencias. ....	107
6.4.6.- Derecho a la formación profesional y a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales.....	108
6.5.- Derechos específicos de Seguridad Social.....	108
6.5.1.- Derecho a la jubilación .....	108
6.5.2.- Derecho a las prestaciones de la Seguridad Social .....	109
6.6.- Fórmula de cierre. Otros derechos reconocidos .....	109
 <b>CAPÍTULO 7.- DEBERES GENÉRICOS DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS Y REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES.....</b>	 <b>111</b>
7.1.- Introducción.....	111
7.2.- Principios éticos.....	111
7.3.- Régimen de incompatibilidades .....	114
 <b>CAPÍTULO 8.-JORNADA, PERMISOS Y VACACIONES .....</b>	 <b>117</b>
8.1.- Introducción.....	117
8.2.- Jornada .....	117
8.2.1.- Jornada de las funcionarias y funcionarios.....	118
8.2.2.- Jornada del personal laboral.....	120

8.3.- El teletrabajo en la función pública .....	121
8.4.- Los permisos .....	122
8.4.1.- Permisos genericos del artículo 48 del EBEP .....	122
8.4.2.- Permisos de conciliación de la vida familiar y laboral .....	125
8.4.2.1.- Permisos de exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto y adopción.....	126
8.4.2.2.- Permiso para lactancia de un hijo/a menor de doce meses .....	127
8.4.2.3.- Permiso por nacimiento de hijas/os prematuros/as o que deban permanecer hospitalizados/as a continuación del parto .....	127
8.4.2.4.- Permiso por razones de guarda legal .....	128
8.4.2.5.- Permiso por atención de familiares por enfermedad muy grave.....	129
8.4.2.6.- Permiso por cuidado de menor afectada/o por cáncer u otra enfermedad grave .....	129
8.4.2.7.- Permiso por nacimiento de hijo o hija para la madre biológica.....	130
8.4.2.8.- Permiso por adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento.....	131
8.4.2.9.- Permiso del progenitor distinto de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción .....	131
8.4.2.10.- Permiso parental para el cuidado de hijo o hija o menor en régimen de acogimiento .....	132
8.4.3.- Permisos violencia de género, sexual y víctimas de terrorismo .....	133
8.5.- Las vacaciones.....	134

## **CAPÍTULO 9.- RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS .....**

**137**

9.1.- Introducción y límites presupuestarios .....	137
9.2.- Estructura retributiva .....	139
9.2.1.- Retribuciones básicas .....	139
9.2.2.- Retribuciones complementarias.....	140
9.2.2.1.- Complementos vinculados a la carrera profesional: complemento de destino .....	142
9.2.2.2.- Complemento vinculado a las características del puesto de trabajo: complemento específico .....	142
9.2.2.3.- Complementos vinculados al desempeño. Complemento de productividad ....	143
9.2.2.4.- Complemento por servicios extraordinarios.....	144
9.2.3.- Otro tipo de retribuciones.....	144
9.3.- Indemnizaciones por razón de servicio .....	145
9.4.- Retribuciones de otro tipo de personal .....	147
9.4.1.- Retribución de las personas funcionarias interinas .....	147
9.4.2.- Retribución de las personas funcionarias en prácticas .....	148
9.5.- Deducción de haberes.....	150
9.6.- Retribuciones del personal laboral.....	150
9.7.- Retribución de la persona empleada pública de la administración local.....	151

## **CAPÍTULO 10.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO.....**

**153**

10.1.- Normas aplicables al régimen disciplinario.....	153
--	-----

10.2.- Principios del régimen disciplinario .....	154
10.3.- Infracciones.....	157
10.4.- Sanciones .....	158
10.5.- Procedimiento disciplinario .....	161
10.5.1.- Inicio del procedimiento.....	162
10.5.2.- Medidas provisionales .....	163
10.5.3.- Desarrollo de la instrucción .....	164
10.5.4.- Resolución .....	166
10.5.5.- Caducidad y prescripción.....	166
10.5.6.- Ejecutividad de las sanciones .....	167
<b>CAPÍTULO 11.- EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIOS.....</b>	<b>169</b>
11.1.- Causas comunes de pérdida de la condición de funcionario/a de carrera .....	169
11.2.- La jubilación de las funcionarias y funcionarios.....	170
11.2.1.- Jubilación voluntaria .....	171
11.2.2.- Jubilación forzosa.....	172
11.2.3.- Jubilación por incapacidad permanente .....	172
11.3.- Causas de extinción de los funcionarios y funcionarias interinos.....	173
11.4.- Causas de extinción de los contratos de trabajo del personal laboral al servicio de la administración .....	175
11.4.1.- Especialidades de la extinción de los contratos de naturaleza temporal .....	176
11.5.- Extinción de la relación laboral de la trabajadora y trabajador indefinido no fijo.....	178
11.6.- Extinción por causas objetivas.....	179
<b>CAPÍTULO 12.- REPRESENTACIÓN DE LAS EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.....</b>	<b>181</b>
12.1.- Representación del personal funcional al servicio de las administraciones públicas .....	181
12.2.- Representación del personal funcional públicos.....	181
12.2.1.- Representación sindical.....	181
12.2.1.1.- La sección sindical.....	181
12.2.1.2.- El/la delegada/o sindical .....	182
12.2.1.3.- Funciones de la sección sindical .....	183
12.2.2.- Representación unitaria .....	184
12.2.2.1.- Sujetos titulares del derecho de representación unitaria.....	184
12.2.2.2.- Órganos de representación unitaria: delegados de personal y juntas de personal.....	185
12.2.2.3.- Características esenciales.....	185
12.2.2.4.- Funciones de representación, implicación, vigilancia y deber de sigilo.....	185
12.2.2.5.- Derechos instrumentales y adicionales en el ejercicio de la representación .....	187
12.2.2.6.- Garantías de las/os miembros .....	187
12.3.- Representación del personal laboral.....	188

<b>CAPÍTULO 13.- DERECHOS DE PARTICIPACIÓN, NEGOCIACIÓN Y REUNIÓN .....</b>	<b>191</b>
13.1.- Derecho de participación .....	191
13.2.- Elementos esenciales de la negociación colectiva en la/el empleada/o pública/o ...	191
13.3.- Materias objeto de negociación .....	191
13.3.1.- Estructura negocial y sujetos negociadores .....	194
13.3.2.- Procedimiento de negociación .....	197
13.3.3.- Resultado de la negociación .....	198
13.4.- Derecho de reunión .....	202
13.5.- Derecho de huelga.....	203
<b>ANEXO - BIBLIOGRAFÍA: .....</b>	<b>205</b>

## INTRODUCCIÓN

*“En las sociedades de nuestro mundo occidental altamente industrializado, el lugar de trabajo constituye el último campo de batalla en el que una persona puede matar a otra sin ningún riesgo de llegar a ser procesado ante un tribunal”*

HEINZ LEYMANN

Mobbing. La persecución en el trabajo. 1996

Os presentamos la primera edición de la GUÍA DE EMPLEO PÚBLICO (2026) elaborada por las personas que componen nuestro prestigioso y combativo Gabinete Jurídico Confederal (GJC).

Era ésta una petición que estaban demandando diversas federaciones de nuestro sindicato, que tienen como ámbito de actuación la administración en todos los niveles de nuestro estado, estatal, autonómico o local.

Unido a la tradicional Guía Jurídico Sindical, ésta nueva guía supone un dar paso más en nuestra acción sindical y demuestra la capacidad y fortalecimiento de nuestro sindicato, así como un peldaño más de la gestión del actual SP Confederal.

Esta herramienta fundamental para la acción sindical, es un prontuario de consulta para todas las personas que pertenecemos a CGT, es la primera y rápida ayuda que tenemos a mano ante cualquier conflicto sindical con transcendencia jurídica en nuestros puestos de trabajo.

Esta es una herramienta que debemos conocer y manejar con soltura, porque la acción sindical debe estar por encima de la acción jurídica, base de nuestro trabajo en la administración, en tanto que ésta no es ajena a las lógicas de explotación laboral del modelo capitalista. La acción jurídica debería ser la última bala de nuestra acción sindical; porque nadie desconoce, en este siglo XXI, que los tribunales de justicia tienen un marcado sesgo conservador y aplican las leyes que los políticos promulgan influidos por los poderosos lobbys económicos y empresariales. Y cuando hay un resquicio en la legislación, favorable a la clase trabajadora, estos tribunales pueden interpretar la norma, en muchos casos, en un sentido marcadamente proadministración.

Esperemos que esta primera edición, os sea de utilidad, y sepáis perdonar las posibles deficiencias que toda primera edición siempre puede contener.

Salud y Lucha anarcosindicalista.

Simón Souto Herreros  
Secretario de Jurídica Confederal



## CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS DEL EMPLEO PÚBLICO

Debe partirse de la premisa de que la exigencia de realizar determinadas pruebas de acceso a la función pública por parte de las trabajadoras y trabajadores, la utilización de términos jurídicos precisos —ya sean más o menos correctos— por parte de la Administración, el carácter formal y reglado de todos los procedimientos administrativos —en contraposición con la legislación laboral, muchas veces menos reglada—, así como la exigencia de una congruencia entre lo solicitado a la Administración —ya sea en vía previa o en fase de recurso administrativo— y lo solicitado ante los tribunales, provoca que resulte imprescindible que la presente guía garantice la precisión técnica de los términos utilizados, buscando a la par proporcionar una información comprensible, pero sin sacrificar el rigor jurídico.

Asimismo, se considera necesario ofrecer una introducción conceptual al régimen jurídico del empleo público. Esta introducción tiene como finalidad proporcionar una base mínima de comprensión a aquellas personas que, aun sin formar parte de la Administración Pública, desean aproximarse a los principios que rigen la función pública.

Además, pretende evitar errores frecuentes —incluso entre profesionales del Derecho— como la aplicación analógica de conceptos del Derecho del Trabajo al ámbito del empleo público, algo que ha sido reiteradamente rechazado por los tribunales.

Por esta razón, no resulta adecuado —y puede conducir a interpretaciones erróneas— trasladar mecánicamente al ámbito público categorías jurídicas propias del Derecho del Trabajo, como ocurre, por ejemplo, con el tratamiento del despido, la negociación colectiva, o la movilidad funcional.

El empleo público presenta una serie de particularidades relevantes que lo distinguen sustancialmente del régimen laboral común. Estas diferencias no son meramente técnicas, sino estructurales, ya que el personal al servicio de las Administraciones Públicas —especialmente el funcionariado de carrera— se inserta en un régimen jurídico de naturaleza predominantemente administrativa y estatutaria, en el que rigen principios distintos a los que gobiernan las relaciones laborales del sector privado.

En consecuencia, y con la finalidad de dar visibilidad a una forma de prestación de servicios cada vez más extendida y socialmente relevante, se parte en esta guía de determinados conceptos clave que, si bien pueden resultar en apariencia excesivamente doctrinales, permiten —una vez comprendidos— identificar con mayor claridad las singularidades del empleo público y facilitar su distinción respecto del régimen jurídico laboral ordinario.

El conocimiento de estos fundamentos es, además, imprescindible para interpretar correctamente la configuración institucional del empleo público y comprender con mayor precisión el contenido y alcance de su normativa reguladora.

### **1.1.- Del modelo de Administración Pública**

---

El régimen del empleo público debe analizarse, ante todo, desde una perspectiva organizativa, lo que implica que su configuración ha de partir necesariamente del concepto de Administración Pública, entendida como una estructura institucional del Estado, y, por ende, dirigida por el Gobierno.

Es decir, la Administración Pública es un instrumento, que es dirigido por el Gobierno de turno, pero sin que ambos conceptos sean lo mismo.

En un sistema administrativo descentralizado como el nuestro, cada administración territorial –Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales– cuenta con sus propios órganos de gobierno y gestión de personal.

Estamos por tanto no ante un concepto de Administración Pública única, sino, ante una pluralidad de Administraciones, dentro de un estado compuesto.

Junto a estas, el Sector Público Institucional integra organismos con personalidad jurídica propia para la gestión de servicios específicos.

Por tanto, en este modelo, la descentralización territorial otorga autonomía a las comunidades autónomas y entidades locales, mientras que la descentralización funcional permite la creación de organismos especializados con competencias concretas.

Entre los principales ejemplos de entidades pertenecientes a este sector cabe destacar:

- Organismos autónomos: Son entidades públicas con personalidad jurídica propia y autonomía funcional, aunque están adscritas a una Administración matriz. (el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto Nacional de Estadística (INE), o el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Entidades públicas empresariales: Gestionan actividades económico-comerciales con criterios de eficiencia empresarial, aunque siguen siendo de titularidad pública. Ejemplo: AENA (gestión de aeropuertos, en su momento), ADIF (infraestructura ferroviaria), RENFE Operadora.
- Agencias estatales: Diseñadas para mejorar la gestión pública bajo criterios de planificación estratégica y control por resultados. Ejemplo: Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), Agencia Tributaria (AEAT).
- Sociedades mercantiles estatales: Empresas de capital público que actúan en el mercado bajo la forma jurídica de sociedades anónimas. Ejemplo: Correos y Telégrafos, Navantia, Paradores de Turismo.
- Fundaciones del sector público: Entidades con fines de interés general, constituidas con fondos públicos. Ejemplo: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Ahora bien, esta compleja estructura organizativa impone que toda actuación de las Administraciones Públicas esté sometida al principio del interés general, implicando que la organización y funcionamiento de la Administración deben orientarse a la satisfacción objetiva de las necesidades colectivas, y no a intereses particulares o arbitrarios.

En aras de evitar estas posibles consecuencias, se estableció una teórica y fuerte sujeción de ésta a la ley y al derecho.

De ello se derivan consecuencias jurídicas fundamentales, como la nulidad o anulabilidad de los actos contrarios al ordenamiento jurídico, la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial a la Administración, o el reconocimiento de derechos subjetivos y garantías procedimentales para los ciudadanos frente al poder público.

## **1.2.- Reparto De Competencias Territoriales En El Ámbito Del Empleo Público**

---

Como se ha adelantado, se reconoce a municipios, provincias y comunidades autónomas (CCAA) la potestad de autoorganización, lo que les permite gestionar su propia Administración, así como ejercer ciertas competencias sobre su personal, todo ello nacido por las competencias que estas adquieren.

Dicha autonomía autonómica de organización y sede de sus propias instituciones se articula a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía o en su caso por las transferencias legales (leyes orgánicas de transferencia).

En el ámbito del empleo público, esta autonomía incluye la capacidad de estructurar su función pública, que en el caso de las CCAA abarca tanto al personal transferido desde la Administración del Estado como al seleccionado directamente por ellas.

No obstante –en lo que nos ocupa– se reconoce que el Estado ostenta la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución, actuando como mínimo común normativo sobre el que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar su propia normativa en el ejercicio de sus competencias.

Esta doctrina ha sido consolidada, entre otras, por la STC 1/2003, que confirma la posibilidad de una legislación autonómica diferenciada, siempre que respete el marco básico estatal.

*Sin embargo, tal y como pondremos luego de manifiesto, esta es la regla general, aunque esto no impide que las Comunidades Autónomas ostenten competencia normativa plena en aquellos ámbitos que les han sido atribuidos por el legislador.*

*La realidad expresada es más compleja, ya que no es lo mismo las bases estatales y el desarrollo normativo autonómico, elementos que desbordan el objeto de la presente guía.*

Si bien el grado de autonomía varía según el nivel administrativo –siendo menor en las entidades locales–.

Esta potestad comprende tanto el régimen subjetivo de los funcionarios (derechos, deberes e incompatibilidades) como el régimen objetivo (organización de la función pública).

Por tanto, esta descentralización ha dado lugar a un sistema de función pública no homogéneo, caracterizado por la coexistencia de distintos regímenes y políticas de personal, pudiendo diferenciar 3 diferentes niveles:

1. La Administración local dispone de cierto poder normativo en materia de función pública, pero siempre dentro de los límites establecidos por las leyes estatales y autonómicas. Así, aunque los ayuntamientos y demás entidades locales pueden adoptar normas sobre la organización y funcionamiento de su personal, no pueden regular libremente aspectos esenciales del régimen jurídico de los funcionarios, como sus derechos, deberes o régimen disciplinario, dado que estos están reservados a la ley y dependen de la normativa estatal y autonómica aplicable.
2. Las Comunidades Autónomas, por su parte, no ostentan teóricamente una competencia plena y exclusiva en materia de función pública, sino que esta es compartida con el Estado. Corresponde al Estado fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios, estableciendo un marco normativo general aplicable en todo el territorio nacional. Dentro de estos límites, las CCAA tienen capacidad para desarrollar y complementar dicha legislación con normas propias (siendo estas las normas de Función Pública).
3. Finalmente, como hemos adelantado, el Estado mantiene la competencia para establecer un régimen estatutario común para los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, con el objetivo de garantizar un trato homogéneo a los ciudadanos y una igualdad sustancial en las condiciones de empleo, especialmente en el acceso a la función pública (art. 149.1.18 CE). Este marco normativo estatal constituye la base sobre la cual las Comunidades Autónomas desarrollan su propia regulación en materia de función pública,

configurando un modelo mixto en el que coexisten normativas estatales y autonómicas dentro de un sistema coordinado.

Además del título competencial específico sobre función pública, existen otras competencias estatales que inciden directamente en esta materia. Entre ellas destaca la legislación laboral, de competencia exclusiva del Estado, que regula las condiciones del personal laboral de las Administraciones Públicas (art. 149.1.7ª CE), así como la planificación y coordinación de la actividad económica, que influye, por ejemplo, en la determinación del sistema retributivo de los funcionarios públicos mediante los correspondientes Presupuestos Generales del Estado (art. 149.1.13ª CE).

Este último elemento resulta esencial, ya que los presupuestos generales del Estado pueden determinar límites sobre el incremento de las retribuciones de los funcionarios de todas las administraciones y de todos los demás empleados públicos, en base a los artículos 14 y 149 de la CE y de los principios de igualdad y coordinación financiera de las Comunidades Autónomas por la Hacienda Estatal (STC 63/1986; STC 96/1990; STC 178/2006, entre muchas otras...)

Estas competencias estatales introducen elementos adicionales de cohesión y control dentro del sistema descentralizado, aunque en ocasiones pueden generar tensiones competenciales en el desarrollo normativo autonómico.

Este modelo configura un sistema basado en el esquema de bases y desarrollo, donde el Estado fija los principios generales, mientras que las Comunidades Autónomas tienen la facultad de desarrollar y concretar su régimen jurídico administrativo, siempre dentro del respeto a los principios estatales.

*Hay que poner de manifiesto que este régimen tan particular genera auténticos conflictos claros, ya que la delimitación de que una relación es competencia de que concreta Administración genera especial conflictividad.*

*Por ello, a la hora de analizar un concreto conflicto del personal, resulta necesario identificar qué parte de la normativa es básica estatal o cuál es el desarrollo autonómico o local, de ello depende qué derechos tienes realmente, qué Administración puede regularlos, qué puedes reclamar y qué argumentos jurídicos debes utilizar*

### **1.3.- El papel de la ley en la regulación del empleo público**

---

Existe una reserva de ley para regular el régimen de las empleadas y empleados públicos, lo que implica que los elementos esenciales del acceso, estatuto, representación y derechos de las funcionarias deben establecerse mediante norma con rango legal, estatal o autonómica según el reparto competencial.

Dicha reserva no se limita únicamente a la regulación de los requisitos y procedimientos de acceso a la función pública, sino que también se extiende al estatuto de las funcionarias y funcionarios, las especificidades del derecho de sindicación, el régimen de incompatibilidades y las garantías de imparcialidad en el desempeño de sus funciones.

Esto implica que cualquier regulación en estas materias debe ser aprobada mediante norma con rango de ley, esto implica por tanto que sus derechos y obligaciones deben estar definidos a través de una norma con rango de ley. No obstante, esto no excluye por completo la intervención del reglamento en la regulación de la función pública.

El reglamento conserva su papel en la función ejecutiva, desarrollando y complementando la legislación, pero sin sustituirla ni alterar su contenido esencial. En consecuencia, cualquier desarrollo reglamentario debe ajustarse a los límites fijados por la ley, respetando el principio de

jerarquía normativa y evitando posibles desviaciones que puedan afectar la seguridad jurídica de los empleados públicos.

*Aunque a primera vista pueda parecer una cuestión de escasa trascendencia práctica, esta idea tiene una gran relevancia jurídica: si una resolución, circular o reglamento vulnera una norma con rango de ley, puede incurrirse en una infracción del principio de jerarquía normativa, lo que puede determinar la nulidad o anulabilidad del acto administrativo dictado en su aplicación.*

## 1.4.- Fuentes

---

Como hemos señalado, el texto constitucional establece la necesidad de que una ley regule el estatuto de las funcionarias y funcionarios públicos y, los elementos esenciales de la función pública previamente mencionados, así como que quede claro su condición de normas básicas, por expresarse así en la norma que las contiene o deducirse con naturalidad de su contenido (STC 80/1988, 223/2000, entre otras...).

En cumplimiento de este mandato, se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) mediante la Ley 7/2007, refundido y actualmente recogido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, consolidando un marco normativo común para el empleo público en España. Esta norma se ha convertido en la piedra angular de la organización del empleo público, estableciendo los principios generales que rigen la función pública y garantizando una base homogénea sobre la que se asienta la regulación autonómica y sectorial.

Sin embargo, antes de la aprobación del EBEP, la regulación de la función pública se había desarrollado de manera fragmentada a través de diversas normas sectoriales, lo que generaba una dispersión legislativa y diferencias entre administraciones. En este contexto, una de las normativas más relevantes fue la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (L 30/1984), que supuso un primer intento de modernización de la Administración y de racionalización del empleo público.

Junto con esta, otras leyes fundamentales configuraron el marco normativo básico de la función pública tras la Constitución y antes del EBEP, entre ellas:

La Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (L 53/1984), que estableció restricciones en el desempeño simultáneo de funciones públicas con el objetivo de garantizar la dedicación exclusiva y prevenir conflictos de intereses.

La Ley de Órganos de Representación, Determinación de Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (L 9/1987), que reguló la representación sindical y la negociación colectiva en el ámbito del empleo público.

Estas normativas, aunque en algunos casos han sido derogadas parcial o totalmente, siguen siendo referenciales en la aplicación del derecho administrativo-laboral y continúan influyendo en la interpretación y desarrollo del régimen jurídico de las empleadas y empleados públicos. Su vigencia parcial implica que, siguen teniendo valor interpretativo o histórico, y resultan aplicables únicamente en aquellos extremos que no hayan sido derogados expresa o tácitamente.

Asimismo, aunque el EBEP establece una base común, su aplicación ha dado lugar a una diversificación normativa a nivel autonómico. Cada comunidad autónoma ha desarrollado su propia legislación en función pública dentro del marco del EBEP, lo que ha generado diferencias en la gestión del personal público, especialmente en aspectos como la carrera profesional, la promoción interna o los complementos retributivos.

*En este marco, debe precisarse que una norma autonómica no puede contradecir ni desconocer los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público que tengan carácter básico ex artículo 149.1.18 de la Constitución, especialmente cuando dichos preceptos fijan elementos esenciales del estatuto funcional o establecen mínimos indisponibles en materia de derechos, deberes y garantías del personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

*En estos supuestos, una regulación autonómica que se aparte o vacíe de contenido la normativa básica estatal incurre en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.*

*No obstante, en los ámbitos no básicos o expresamente abiertos al desarrollo, las Comunidades Autónomas pueden aprobar regulaciones propias, siempre que respeten el marco constitucional y las bases estatales.*

### **1.4.1.- El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)**

Como hemos dicho, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece el marco normativo fundamental del empleo público en España.

Su ámbito de aplicación se extiende tanto a las personas funcionarias de carrera y eventuales (con excepciones) como, en determinadas cuestiones, al personal laboral que presta servicio en diversas entidades públicas, que en principio se le aplica el Estatuto de los Trabajadores y la normativa nacida de la negociación colectiva, pero sujeta en lo que proceda a este.

En concreto, el EBEP se aplica en:

- La Administración General del Estado, que engloba los órganos y organismos dependientes del Gobierno central.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que disponen de sus propias normativas de función pública dentro del marco estatal.
- Las Administraciones de las entidades locales, incluyendo ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares.
- Los organismos públicos, agencias y otras entidades de derecho público que poseen personalidad jurídica propia y están vinculadas o subordinadas a cualquier Administración Pública, ya sea autonómica como municipal. (por ejemplo, AEAT, INSS, SEPE, Servicios Autonómico de Salud, etc.), pero solo cuando tengan la condición de Administración Pública o cuando el EBEP se declare aplicable por su norma de creación
- Las universidades públicas, cuyo personal se rige por el EBEP en lo que afecta a su personal de administración y servicios, además de la normativa específica del ámbito universitario.

Como hemos dicho, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) constituye el pilar normativo sobre el que se articula la regulación del empleo público en España.

Su propósito principal es establecer un marco común que garantice la uniformidad de los derechos, deberes y condiciones laborales de las personas empleadas públicas en todas las administraciones. A través de este estatuto, se fijan los principios esenciales que rigen la función pública, asegurando una aplicación homogénea en todo el territorio nacional.

Es decir, es un suelo común básico, pero con intensidades normativas desiguales según la materia y con un margen autonómico y organizativo.

El EBEP por tanto actúa como norma básica, lo que implica que deja margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar su propia normativa dentro de los límites establecidos.

Esta distribución competencial da lugar a un modelo descentralizado en el que conviven normas estatales con desarrollos legislativos autonómicos, permitiendo que cada administración configure su estructura y gestión de personal de acuerdo con sus particularidades. Sin embargo, esta autonomía normativa no puede contravenir los principios básicos establecidos por el EBEP, que actúa como eje vertebrador del sistema de empleo público en España.

La intensidad con la que el EBEP regula las distintas materias varía en función de su impacto en la relación de servicio de las funcionarias y funcionarios:

- Materias de aplicación directa: En aspectos esenciales, como el acceso (Art. 56) y la pérdida de la condición de funcionario (art. 63), la composición de los órganos de selección (art. 60) o el régimen disciplinario (aunque hay que remitir al desarrollo normativa), la normativa es detallada y de aplicación directa.
- Materias sujetas a desarrollo normativo: En cuestiones vinculadas a la organización interna de la función pública, como la ordenación de recursos humanos (art. 69.2) o la regulación del personal directivo (art. 13), el EBEP establece disposiciones habilitadoras que requieren un desarrollo normativo por parte de cada Comunidad Autónoma.

Este modelo normativo permite compatibilizar la unidad de principios esenciales con la flexibilidad necesaria para adaptar la gestión de los recursos humanos a las especificidades de cada administración.

#### **1.4.2.- Legislación administrativa y legislación laboral en el EBEP**

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) regula en un único texto dos ámbitos normativos diferenciados, estableciendo un marco legal que estructura la gestión del empleo público en España y define los regímenes aplicables a los distintos tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En primer lugar, el EBEP establece normas de legislación administrativa que configuran el régimen estatutario básico de todos los funcionarios y funcionarias públicas.

Por otro lado, el EBEP también contiene normas aplicables al personal laboral, que se rigen por la legislación laboral, principalmente el Estatuto de los Trabajadores, y por lo dispuesto en convenios colectivos. No obstante, en determinados aspectos, el EBEP establece principios y reglas que también se aplican al personal laboral, en tanto que forman parte de la organización general del empleo público. Al tratarse la legislación laboral de una materia reservada a la competencia exclusiva del Estado (CE art. 149.1.7ª), las leyes autonómicas de función pública no pueden modificar estos preceptos.

Esta dualidad conforma un modelo de empleo público mixto, en el que conviven distintas formas de relación jurídica, con implicaciones en aspectos como la estabilidad en el empleo, las condiciones de acceso a la función pública y los derechos y obligaciones de los empleados públicos.

Como hemos dicho, a diferencia de las funcionarias y funcionarios de carrera, que tienen un vínculo estatutario con la Administración, el personal laboral se rige por la normativa laboral general, con particularidades derivadas de su relación de empleo con el sector público, en este sentido se pronuncia el artículo 7 del EBEP, que afirma que “*el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, se rige, además de por la legislación laboral, y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este estatuto que así lo dispongan*”.

Para ello, el EBEP define un sistema jerárquico de fuentes que determina el orden de aplicación de las normas que regulan su relación laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del EBEP y el artículo 9.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET):

1. Normativa del EBEP: En aquellos aspectos en los que el EBEP así lo establezca expresamente, sus disposiciones tienen carácter prioritario en la regulación del personal laboral. Esto implica que ciertos principios generales de la función pública, como los de igualdad, mérito y capacidad, también pueden aplicarse al personal laboral cuando así lo disponga la norma.
2. La legislación laboral, integrada principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (ET) y otras normas complementarias, resulta de aplicación general a las relaciones laborales dentro del sector público.
3. Los convenios colectivos, negociados entre la Administración y los representantes de los trabajadores, regulan condiciones específicas del personal laboral, dentro de los límites fijados por la normativa superior. Estos convenios pueden abordar cuestiones como la clasificación profesional, los complementos salariales, la promoción interna y las condiciones de trabajo.
4. El contrato individual de trabajo, que fija los términos particulares de la relación laboral entre el trabajador y la Administración, respetando siempre las normas de rango superior.

Este sistema de fuentes garantiza que la regulación del personal laboral dentro del sector público respete tanto los principios básicos establecidos en el EBEP como los derechos laborales generales reconocidos en el ámbito privado.

Por tanto, para este personal, a efectos prácticos, cabe distinguir los siguientes bloques normativos:

1. Los elementos, reglas y principios de aplicación a todos los empleados públicos, que constituirían el núcleo esencial del régimen estatutario del empleado público. Son por ejemplo los que hacen referencia a materias de planes e instrumentos de planificación de recursos humanos, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, acceso y evaluación, determinados permisos, las Mesas Generales de Negociación comunes para ambos personales, planes de igualdad etc
2. Los preceptos del EBEP que específicamente son aplicables al personal laboral, tales como los artículos 13.4, 19.1, 21, 36.3, 38.8, 51, 57.4, 61.7, 83, 93 y 96.2 así como la Disposición Transitoria Segunda.
3. Los que hacen directa remisión a la normativa laboral y/o convenios colectivos de aplicación. Artículos 19.2, 27, 32, 77, 92, 94.2<sup>a</sup>), 95.2.p) y 95.3 del EBEP.

### ***1.4.3.- Exigencia de desarrollo por leyes de función pública***

El Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece en su Disposición Final Cuarta que determinadas materias —entre ellas, la carrera profesional, la promoción interna, la evaluación del desempeño, la clasificación de cuerpos y escalas, el régimen retributivo y el ejercicio de derechos sindicales— producirán plenamente sus efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del propio Estatuto.

De esta forma, el EBEP configura un mandato de desarrollo normativo dirigido a las diferentes Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), que obliga a dictar leyes propias de función pública que concreten y regulen los aspectos que el Estatuto deja abiertos o sometidos a desarrollo legislativo.

Hasta tanto no se aprueben dichas leyes, el régimen jurídico aplicable resulta de implementar directamente el EBEP en su carácter de legislación básica, complementándolo con la normativa anterior existente en cada Administración, siempre que no contradiga los principios, derechos y obligaciones recogidos en el propio Estatuto.

Asimismo, en materias sujetas a negociación colectiva, como la carrera profesional y la promoción interna, pueden celebrarse acuerdos, convenios o pactos sectoriales conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del EBEP, con carácter transitorio hasta la aprobación de las correspondientes leyes de función pública.

A fecha actual (2025), el desarrollo normativo del EBEP es desigual en España. Varias Comunidades Autónomas han aprobado sus propias leyes de función pública adaptadas al EBEP, como Andalucía (Ley 5/2023), Galicia (Ley 2/2015), Castilla-La Mancha (Ley 4/2011), Castilla y León (Ley 7/2005), Comunidad Valenciana (Ley 4/2021), Extremadura (Ley 13/2015) o Aragón (Ley 7/2007), entre otras.

Sin embargo, la Administración General del Estado no ha aprobado todavía una ley de función pública propia que complete el desarrollo del EBEP, aplicando actualmente el propio Estatuto como norma básica, junto con determinados restos vigentes de la antigua Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y disposiciones reglamentarias preexistentes.

*A pesar de esto, sin embargo, sí encontramos en este ámbito de aplicación, un desarrollo significativo de determinadas materias del EBEP (carrera profesional, evaluación, etc.) para la Administración del Estado, mediante el no muy conocido Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre.*

En el ámbito de las Entidades Locales, igualmente, se aplica de manera directa el EBEP junto con los reglamentos propios o acuerdos derivados de la negociación colectiva.

Esta situación provoca que algunas materias esenciales, como la carrera horizontal, la evaluación del desempeño o ciertos aspectos de la clasificación profesional, no estén plenamente operativas en muchas Administraciones o dependan de desarrollos reglamentarios y pactos parciales, generando cierta inseguridad jurídica y disparidad de regímenes entre distintos territorios.

*Esto es cierto en la práctica, pero la exigencia de desarrollo no significa que no se apliquen esas materias directamente, significa que su configuración detallada depende del desarrollo.*

En definitiva, a pesar de esto, el EBEP es directamente aplicable, a pesar de la falta de desarrollo u obligación normativa de éste.

A más abundamiento, hay que matizar que las leyes de función pública autonómicas no pueden ir en contra de aquellas materias del EBEP que se consideren básicas, en la medida en que este actúe como norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Hasta que dicho desarrollo se complete, las Administraciones deben aplicar el EBEP directamente, utilizar la normativa anterior compatible y, en su caso, impulsar acuerdos de negociación colectiva para regular de forma transitoria aquellos aspectos que permitan su ejecución práctica.

#### **1.4.4.- Límites del desarrollo autonómico en el empleo público**

Como hemos referenciado anteriormente, el EBEP constituye la normativa básica estatal en materia de empleo público, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la competencia para fijar las bases del régimen estatutario de los empleados públicos.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden aprobar su propia legislación de función pública y desarrollar el EBEP, pero no pueden contradecir, desconocer ni vaciar de contenido los preceptos estatales que tengan carácter básico, especialmente cuando establezcan mínimos indisponibles o configuren elementos esenciales del estatuto funcionarial.

Cuando una norma autonómica se aparta de las bases estatales de forma incompatible, incurre en inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

Sin perjuicio del margen autonómico de desarrollo, existen bloques en los que el EBEP fija un suelo normativo común que no puede ser rebajado:

- Acceso y selección: son indisponibles los principios de igualdad, mérito y capacidad, la publicidad y objetividad de los procesos, la libre concurrencia y la exigencia de pruebas selectivas, quedando proscritas fórmulas autonómicas de acceso o “*integración*” automática sin proceso selectivo (conforme a la doctrina constitucional).
- Estructura del régimen retributivo: el esquema de retribuciones básicas y complementarias, la existencia de pagas extraordinarias y, en especial, la fijación estatal de retribuciones básicas y de los límites generales vinculados a la política presupuestaria (en la medida en que operen como bases estatales) no pueden ser alterados por normas autonómicas.
- Derechos mínimos en materia de tiempo de trabajo: el EBEP fija mínimos indisponibles de vacaciones y un catálogo básico de permisos; las CCAA pueden mejorar o concretar su aplicación, pero no reducir esos mínimos.
- Carrera profesional y promoción interna: aunque el diseño concreto admite diversidad, es indisponible la exigencia de procedimientos selectivos y criterios objetivos en la promoción, así como la necesidad de que la progresión se sustente en sistemas compatibles con los principios de mérito y capacidad.
- Provisión de puestos y movilidad: la asignación de destinos debe respetar los principios de publicidad, mérito, capacidad y los procedimientos básicos de provisión (p. ej. concurso como regla general y libre designación solo en puestos justificados), sin que la normativa autonómica pueda instaurar sistemas opacos o discrecionales generalizados.
- Régimen disciplinario y garantías: son comunes y no rebajables los principios sancionadores (legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, presunción de inocencia), los elementos esenciales del catálogo de sanciones, los plazos de prescripción y las garantías mínimas de procedimiento.
- Situaciones administrativas: la estructura básica de situaciones (servicio activo, servicios especiales, excedencias, suspensión, etc.) constituye parte del estatuto común; el desarrollo autonómico solo puede operar en los términos habilitados por el EBEP y sin alterar sus efectos esenciales.

En los ámbitos no básicos o expresamente abiertos al desarrollo, las CCAA pueden establecer regulaciones propias, en particular:

- Organización interna y gestión del personal (estructuras administrativas, planificación de RRHH, órganos y procedimientos internos).
- Detalles procedimentales de selección, provisión, movilidad y evaluación, siempre dentro de los principios y garantías básicas.

- Política retributiva complementaria y diseños de carrera profesional (grados, tramos, incentivos, evaluación del desempeño), siempre ajustados a los límites básicos y presupuestarios.
- Mejoras de derechos (permisos adicionales, ampliaciones, medidas de conciliación y flexibilidad), cuando no se trate de un régimen estatal cerrado.

Cuando una norma autonómica reduce o desnaturaliza un mínimo básico del EBEP, o implanta un régimen incompatible con sus elementos esenciales (por ejemplo, acceso o promoción sin prueba selectiva), se produce una inconstitucionalidad mediata, al infringirse las bases estatales dictadas al amparo del art. 149.1.18ª CE.

*Aquí el punto clave es distinguir qué tipo de “norma” autonómica te está perjudicando: Si es una Ley autonómica (norma con rango de ley) tú no puedes “recurrirla” directamente ante el TC, pero sí puedes provocar su control a través de un proceso judicial (cuestión de inconstitucionalidad). En cambio, si es un reglamento/decreto/orden/instrucción (disposición general sin rango de ley): sí puedes impugnarlo directamente en lo contencioso, o atacarlo indirectamente al recurrir un acto que lo aplica.*



## CAPÍTULO 2.- CLASES DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

### 2.1.- Introducción

---

Debe partirse del artículo 8.1 del EBEP, que define a las personas empleadas públicas como “*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*”.

Por tanto, no incluye dentro de esta categoría a quienes trabajan en la Administración a través de empresas privadas o entidades concertadas, aun cuando sus salarios sean financiados con fondos públicos, así como todas aquellas formas que puedan revestir de externalización de la gestión de servicios públicos.

Para ser considerado “empleado/a público/a”, es imprescindible que la persona esté formalmente integrada en la organización administrativa y ocupe un puesto dentro de la Administración.

*No todo el que trabaja “para lo público” es empleado público, ya que no se puede confundir realizar un servicio público con ser empleado público. Este elemento es clave, para saber exactamente si tengo los derechos propios del empleo público, si se me aplica por el EBEP y si tengo la legitimación para participar en órganos de representación del personal en las Administraciones Públicas.*

Asimismo, debe matizarse también que se entiende por Administración Pública, ya que a tenor del artículo 2.1 del EBEP, se deben considerar administraciones públicas a la AGE, las administraciones de las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla, las entidades que integran la administración local –municipios, provincias, cabildos y consejos insulares, comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, entidades locales menores etc.–, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia dependientes de cualquiera de las anteriores vinculadas a ellas: organismos autónomos así como las entidades públicas empresariales (aunque no son siempre Administración Pública), más las universidades, agencias, autoridades independientes, los consorcios públicos y otros entes variados, como las entidades gestoras de la seguridad social.

*Es importante delimitar si mi entidad en la que trabajo es una entidad sujeta al EBEP, debiendo en su caso analizar caso por caso y ver si está adscrita funcionalmente a la Administración, buscando en su caso apoyo de las secciones sindicales o en su caso de los letrados y letradas CGT para determinar claramente el ámbito de aplicación de las normas jurídicas en cuestión.*

Por tanto, el actual concepto legal de empleadas y empleados públicos es, por tanto, muy amplio, pues comprende a tenor de lo afirmado en el artículo 8.2 del EBEP, tanto a:

- 1.) **Personal funcionario/a de carrera:** Aquellos que, tras superar un proceso selectivo, adquieren un vínculo permanente con la Administración mediante un nombramiento oficial, desempeñando funciones de carácter permanente.
- 2.) **Personal funcionario/a Interino/a:** Son nombrados para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera en circunstancias excepcionales y por razones de necesidad y urgencia, hasta que se cubra la plaza de forma definitiva.
- 3.) **Personal laboral,** vinculado a la Administración mediante un contrato de trabajo bajo el derecho del trabajo, el cual puede formalizarse en distintas modalidades según el artículo 11.1 del EBEP:
  - a. Fijo: Con contrato por tiempo indefinido tras superar un proceso selectivo.
  - b. Indefinido: Aquel cuya relación laboral no tiene fecha de finalización.

- c. Temporal: Contratado por un período determinado para la realización de tareas concretas o en función de necesidades coyunturales.
- 4.) **Personal eventual:** Desempeña funciones de confianza o asesoramiento en la Administración, con nombramiento y cese libre, sin que su relación genere derechos de permanencia.
- 5.) **Personal directivo:** Desempeña funciones de dirección profesional en la Administración, con criterios de competencia, experiencia, formación e idoneidad, sometido a evaluación de resultados.

Esta clasificación permite diferenciar las distintas formas de vinculación con la Administración y delimitar los derechos y obligaciones específicos de cada categoría de empleados públicos, con independencia de que el objeto sigue siendo el intercambio de trabajo dependientes por una retribución garantizada ajena a los riesgos para la Administración.

## **2.2.- Personas empleadas públicas asemejadas a funcionarios/as**

---

### **2.2.1.- Funcionarias Y Funcionarios De Carrera**

Las personas funcionarias de carrera son personas empleadas públicas que establecen un vínculo permanente con la Administración a través de un nombramiento legal, quedando sujetos a un régimen estatutario regulado por el Derecho Administrativo.

*Resulta esencial ya adelantar que el acceso a dicha calificación solo se produce por nombramiento y la toma de posesión; no se me considera funcionario si no dan estos requisitos, por mucho que haya superado las pruebas de acceso.*

Su principal cometido es la prestación de servicios de carácter estable dentro del sector público, asegurando la continuidad y profesionalización en la ejecución de funciones esenciales (EBEP, art. 9.1).

Dentro de esta categoría también se incluye al personal estatutario de los servicios de salud, cuya regulación específica mantiene particularidades propias en el marco de la Administración Pública (EBEP, art. 2.4).

*Este tipo de personal, aunque formalmente no es un funcionario ni funcionaria, se podría decir que es una especie de funcionario, pero con especialidades, ya que por regla general, esta sujeta a su propia normativa, siendo este elemento importante en materia de acceso, recursos, etc.*

Por tanto, lo característico es que la propia relación está regulada por derecho público, siendo aplicable por tanto el EBEP, las leyes de función pública y reglamentos que la desarrollan, sin perjuicio del valor normativo de los pactos y acuerdos que se alcancen en la negociación colectiva.

La negociación colectiva de las personas funcionarias de carrera presentan particularidades en comparación con la del personal laboral, que serán desarrollados de manera más amplia en el apartado correspondiente.

Por tanto, se desprenden unas notas características de esta modalidad:

La constitución de la relación funcional se produce necesariamente por acto administrativo de nombramiento y la aceptación mediante la toma de posesión (Art 62 el EBEP).

Sus sistemas de negociación colectiva están sometidos a un régimen diferente que el de la relación laboral.

La jurisdicción competente para resolver los litigios de este personal será el orden contencioso-administrativo.

Aun así, la nota más importante, es que, **el régimen de las personas funcionarias de carrera conlleva la exclusividad en el ejercicio de determinadas funciones que implican el uso de**

**potestades públicas o la protección de intereses generales**, tal y como afirma el artículo 11 del EBEP en relación con el 9 del mismo texto legal.

Es decir, la administración no es libre para determinar qué puestos corresponden a funcionarios/as y a contratados/as laborales. Como declaró la STC 99/1987 y la 37/2002, esta clasificación está limitada por la ley, solo pudiendo ejercer las funciones de potestades públicas e intereses generales el personal funcionario, en los términos que marque dicha normativa.

A pesar de la utilización de estos criterios jurídicos indeterminados, existe jurisprudencia enfrentada acerca de si debe realizarse una interpretación extensiva o en cambio una limitativa de determinadas funciones, encontrándonos leyes de función pública autonómicas que detallan dichas limitaciones, determinando más claramente estas funciones, así como normas de autoridades administrativas independientes.

*A pesar de ser un término difícil de precisar, es necesario remarcar que en caso de que se realice una contratación laboral para hacer estas funciones con potestades públicas se debe considerar nula por fraude de ley, debiendo en su caso analizarse caso por caso para analizar las posibles consecuencias jurídicas que puedan producirse por esto.*

*Es importante, debido a que este término ambiguo genera importantes debates, ya que, a pesar de resultar evidente, realizar una interpretación restrictiva favorece al personal laboral, mientras que una amplia lo hace con los aspirantes a formar parte de la administración.*

No a todas las personas funcionarias de carrera les es de aplicación en su totalidad el EBEP, debiendo en su caso (según el concreto colectivo) acudir a la normativa específica de cada colectivo para ver su regulación, encontrándonos en este grupo a: Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las CCAA, personal funcionario de los demás órganos constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las CCAA, Jueces/juezas, magistrados/as y fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, Personal militar de las Fuerzas Armadas, Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.

### **2.2.2.- Funcionarias y funcionarios interinos**

Son, a tenor del artículo 10.1 del EBEP, funcionarias y funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, los/as nombrados/as como tales con carácter temporal para el desempeño de las funciones propias de funcionarios/as de carrera, pero siempre por las causas que la norma expresamente ampara.

Por tanto, los rasgos teóricos de esta fórmula son la provisionalidad, pues se trata de cubrir una necesidad que debe ser transitoria (y por tanto, no ser utilizada para cubrir una necesidad permanente) y que los puestos de trabajo que han de desempeñar son propios de funcionarios (potestades públicas o la protección de intereses generales), no pudiendo acudir por tanto a la ocupación de dicha plaza por personal laboral.

*Sin embargo, en la práctica, como anteriormente hemos referenciado, nos encontramos que existen puestos estructurales clasificados como laborales, por ende, el elemento esencial, es esta exigencia de que su prestación de servicios no implique potestades públicas.*

El apartado segundo de dicho precepto –en su actual regulación provocada por la ley 20/2021– establece cuatro supuestos específicos en los que puede realizarse el nombramiento de funcionarias y funcionarios interinos:

1. **Ocupación temporal de plazas vacantes (interinidad por vacante):** Regulado en el artículo 10.1.a) y 10.4 del EBEP. Procede su nombramiento cuando no sea posible cubrir una plaza con una funcionaria o funcionario de carrera y su duración máxima es de tres

años desde el nombramiento del funcionaria/o interino/a (art 70.1 del EBEP). Jurídicamente, el personal funcionario interino por vacante podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los 3 años, hasta la resolución de la misma, sin que su cese dé lugar a compensación económica. Transcurrido 3 años, o el tiempo que dure el proceso, se debería producir la finalización de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera salvo que el proceso de provisión quede desierto, en tal caso, se podrá efectuar otro nombramiento.

2. **Sustitución de titulares en ausencia temporal (interinidad por sustitución: servicios especiales, excedencia baja médica, etc.)** Regulado en el artículo 10.1.b) del EBEP. Es por tanto, la provisión de una plaza reservada a un funcionario/a de carrera, o en su caso, un funcionario/a interino/a, ausente temporalmente por cualquier causa establecida.
3. **Ejecución de programas temporales (interinidad por programa):** Regulado en el artículo 10.1.c) del EBEP. Se permite el nombramiento de interinos/as cuando la Administración lleve a cabo programas de carácter temporal con una duración máxima de tres años, prorrogables por un año adicional si la normativa autonómica de función pública correspondiente así lo contempla. Asimismo, el RDL 36/2020 y RD 13/2021 autorizan el nombramiento de funcionarios interinos por el tiempo imprescindible para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, siendo una aplicación específica dentro del marco general.
4. **Exceso o acumulación de tareas (interinidad de refuerzo):** Podría justificarse cuando se produzca un aumento coyuntural de la carga de trabajo. En estos casos, la duración del nombramiento no podrá exceder de nueve meses en un periodo de 18 meses (EBEP, art. 10.1.d). A estos efectos, se deberá computar todos los nombramientos de esta clase de que haya sido objeto el mismo funcionario/a interino/a dentro del periodo de referencia aludido.

Debe saberse que el artículo 10.2 afirma que: *“Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto”*. Asimismo, se exige por normativa que el funcionario interino reúna los requisitos y condiciones para el puesto de trabajo que vaya a realizar.

Para acudir a esta vía no se exige un procedimiento administrativo formal por el EBEP de “creación” de dicho puesto/plaza, sino que habitualmente se ocupan plazas previamente creadas o estructurales ya existentes que se consideran como “vacantes”, produciéndose habitualmente la selección de este personal a través de la denominada “bolsa de trabajo” o “lista de espera”, que se conforma por aquellas personas que no llegaron a aprobar las últimas oposiciones para los mismos cuerpos/escalas, existiendo normativas en determinadas administraciones en este sentido.

*Cuando nos encontremos ante interinos/as por vacante, lo normal es que exista una plaza estructural (establecida en la correspondiente RPT) que esté vacante como hemos referenciado, y cuando estemos ante el resto de las situaciones, debe existir un soporte organizativo y motivación.*

En relación con la finalización de esta relación, el artículo 10.3 del EBEP afirma que la extinción se produce por las mismas causas que aquel personal funcionario de carrera, así como cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento, sin indemnización como regla general, salvo en los supuestos de abusos de interinidad, a los cuales nos referiremos más adelante.

Debe saberse que al personal funcionario interino “*le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera*” (Art 10.5 del EBEP). Esto se traduce en lo siguiente:

- No tienen derecho a la inamovilidad en su puesto.
- No pueden acceder a la carrera profesional, promoción interna ni progresión retributiva basada en la carrera, como regla general.
- *Existe bastante litigiosidad y pronunciamientos reconociendo que la carrera puede ser “condición de trabajo” y que no toda diferencia se justifica por temporalidad (Directiva 1999/70/CE, cláusula 4) y jurisprudencia interna/contenciosa en materias como sexenios/carrera horizontal según casos)*
- Perciben retribuciones básicas y complementarias propias del puesto, pero no aquellas asociadas a la progresión en la carrera profesional.
- Se les aplican las normas sobre jornada, permisos, vacaciones, régimen disciplinario y evaluación del desempeño, en cuanto sea adecuado.
- No pueden formar parte de los órganos de selección en los procesos selectivos para el acceso a la función pública, restricción que también se recoge en diversas normativas autonómicas.

Son por tanto excepciones, ya que la regla general es que estos tienen los mismos deberes, obligaciones e incompatibilidades que sus compañeros/as funcionarias/os de carrera, así como sujetos al mismo régimen disciplinario.

Como es de sobra conocido, históricamente la Administración Pública Española ha venido realizando un abuso claro y manifiesto de la interinidad, y más concretamente de la interinidad por vacante, cuyo plazo máximo de permanencia era de 3 años según marcaba el artículo 70.1 del EBEP:

Esta situación ha hecho que determinados pronunciamientos del Tribunal de Justicia de Europa (en especial en su sentencia de 14 de septiembre de 2016. Asuntos C-184/15 y 197/15) hayan manifestado que no es conforme al Derecho Europeo la prórroga o mantenimiento indefinido de esta situación así como el abuso de nombramientos de personal interino para necesidades de carácter estable, al ser esta situación contraria a la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999 (aplicable tanto a personal laboral como funcional).

Ante esto, la jurisprudencia de nuestro TS vino rápidamente a afirmar que este hecho (de forma general) no significaba ni que dichas personas en fraude obtuvieran automáticamente la plaza (al ser contrario al principio de mérito y capacidad del artículo 103 de la CE) ni que automáticamente obtuvieran una indemnización, trasladando dicho abuso –para el personal funcional– a la difícil institución de la responsabilidad patrimonial de la administración (STS rec. 6161/2017, de 28 de mayo de 2020), debiendo acudir a las circunstancias particulares.

*La vía de Responsabilidad Patrimonial de la Administración es hartamente compleja, ya que en dicho procedimiento hay que acreditar la existencia de un perjuicio evaluable, dificultando mucho la obtención de una sentencia estimatoria.*

*Es decir, se puede afirmar, que la jurisprudencia contenciosa ha determinado que no existe para este tipo de personal funcional una figura similar al “indefinido no fijo”, en contraposición al personal laboral, que sí se ha reconocido dicha institución.*

Con el objetivo de aplacar la indignación provocada por estos pronunciamientos del Tribunal Supremo y para intentar cumplir las exigencias venidas desde Luxemburgo, se publicó la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, que buscaba teóricamente establecer medidas dirigidas a limitar la duración del nombramiento de interinos por vacantes y garantizar la cobertura definitiva de plazas estructurales en abuso de temporalidad mediante la convocatoria de procesos selectivos.

Esta normativa teóricamente refuerza la obligación de convocar las plazas ocupadas temporalmente y establece compensaciones –que no indemnizaciones– en determinados supuestos de cese, con el fin de prevenir el abuso de la interinidad.

*Sin embargo, ante la difícil tesitura entre los intereses del personal en abuso de interinidad y las personas opositoras, la administración únicamente impuso convocar aquellas relaciones en abuso de temporalidad con anterioridad a 1 de enero de 2016.*

Como hemos afirmado anteriormente, la regla general es que la extinción no de derecho a indemnización automática –debiendo en su caso acudir a la harta y compleja institución de la responsabilidad patrimonial de la administración–, aunque, la reforma provocada por la Ley 20/2021, ha previsto una compensación (que no indemnización) de 20 días de retribuciones fijas por año de servicio, cuando se haya sobrepasado el plazo máximo de permanencia, salvo que la relación finalice por causa disciplinaria o renuncia, debiendo entenderse en el *quantum* compensatorio las retribuciones fijas y únicamente el último nombramiento, con independencia de que haya habido otros anteriores (a diferencia de lo que puede ocurrir en el ámbito del personal laboral).

*Sin embargo, tal y como marca la disposición transitoria segunda de la Ley 20/2021, esta compensación automática únicamente será de aplicación para aquellas relaciones en abuso temporalidad nacidas con posterioridad a la entrada en vigor de esta norma, siendo esta fecha el 1 de diciembre de 2021, el resto de funcionarios/as interinos/as que iniciaron su relación estatutaria con anterioridad a esta fecha deberán acudir a la responsabilidad patrimonial de la Administración.*

Sin embargo, en los últimos años, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha dictado diversas resoluciones sobre la temporalidad en el empleo público en España, concluyendo que el abuso en la contratación sucesiva de funcionarios/as interinos/as vulnera el Derecho de la Unión Europea. En particular, el TJUE ha señalado que la normativa española debe adoptar medidas más efectivas para evitar la precariedad en la Administración Pública y garantizar una mayor estabilidad a las personas trabajadoras temporales.

En la sentencia de 13 de junio de 2024 (Asunto C-331/22 y 332/22), el TJUE reiteró que España debe adoptar medidas efectivas para evitar el abuso en la contratación temporal, indicando que las soluciones no pueden limitarse exclusivamente a indemnizaciones (o compensaciones) económicas, dejando abierto el debate sobre si podría existir la posibilidad de la conversión en fijeza como una posible medida efectiva.

Tras esta afirmación, rápidamente el Tribunal Supremo español vino a reiterar que la conversión automática de funcionarios/as interinos/as en fijos/as sin superar un proceso selectivo vulneraría los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública. Esta postura ha generado un conflicto interpretativo entre el derecho europeo y el marco constitucional español, lo que ha llevado a una creciente judicialización de la cuestión.

En este punto, es importante distinguir entre los funcionarios/as interinos/as y el personal laboral temporal (que también tiene su formato en interinidad).

Mientras que los primeros se rigen por el derecho administrativo y su nombramiento responde a una necesidad teóricamente estructural o coyuntural de la Administración, el personal laboral temporal mantiene una relación contractual sujeta al derecho laboral, con diferencias en

cuanto a derechos, estabilidad y cese. En particular, el personal laboral temporal puede acogerse a las previsiones del Estatuto de los Trabajadores, mientras que los funcionarios/as interinos/as quedan sujetos a las normas del EBEP.

Esto tiene importantes consecuencias, ya que para el personal laboral temporal determinados pronunciamientos han llegado en determinadas ocasiones a declarar la fijeza de dicha relación laboral, mientras, que el TJUE como el TS, han acogido la vía de no admitir esta posibilidad para los funcionarios/as interinos/as (incluyendo al personal estatutario interino), alegando “*que la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada corra suertes diferentes en un Estado miembro según estos contratos o relaciones laborales se hayan celebrado con un empleador del sector privado o con un empleador del sector público*” (STJUE de 13 de Junio de 2024. Asunto C-331/22 y 332/22).

Esta evolución jurisprudencial refleja un escenario en constante cambio, donde la aplicación del Derecho de la Unión Europea está generando modificaciones normativas y resoluciones judiciales destinadas a ajustar la regulación de la temporalidad en el empleo público en España.

*En resumidas cuentas, a la fecha de realización de esta guía, con la jurisprudencia existente los funcionarios/as interinos/as no se prevé que puedan tener altas posibilidades de obtener la fijeza, al contrario que el personal laboral temporal en abuso de temporalidad, cuyo debate sigue abierto.*

### **2.2.3.- Personal eventual**

De conformidad con el artículo 12.1 del EBEP, se entiende como personal eventual “*el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin*”.

*Es una figura excepcional, y por tanto, de confianza o asesoramiento, no para funciones ordinarias pudiendo en su caso valorarse una posible impugnación del nombramiento en caso de que puedan compañeros y compañeras verse afectadas por este fraude.*

Su relación con la Administración (ya sea estatal, autonómica y/o local) no se rige por un vínculo estatutario o laboral estable, sino que depende exclusivamente de la confianza del órgano que lo designa, al ser su nombramiento de carácter fuertemente politizado.

A diferencia de otras categorías de empleados públicos, el personal eventual no puede equipararse a las funcionarias y funcionarios de carrera, ni a los interinos ni interinas, ni tampoco al personal laboral en cualquiera de sus modalidades, que posteriormente vendremos a desarrollar.

Su designación obedece a criterios de confianza, lo que implica que su cese se produce de manera discrecional, generalmente cuando desaparecen las circunstancias que justificaron su nombramiento, cuando así lo decida el órgano que lo nombró o cuando se produzca el cese de la autoridad política a la que presta dicho asesoramiento, sin que exista derecho a indemnización alguna por norma general.

Debe ponerse de manifiesto, únicamente a efectos didácticos que:

- El periodo desempeñado mediante esta fórmula no constituye en ningún caso mérito para el acceso a la función pública o promoción interna (Art 12.4 del EBEP).
- En lo general, le es aplicable el régimen del personal funcionario de carrera, en lo que sea adecuado a la naturaleza de esta figura, tales como los derechos retributivos.

Habida cuenta de lo discrecional que resulta dicho nombramiento, y que normalmente suele ser un nombramiento que suele realizarse “a dedo”, esta figura ha sido objeto también de abuso por parte de la Administración, puesto incluso de relieve por el TC en su sentencia 156/2013.

#### **2.2.4.- Personal directivo**

Teniendo en cuenta la controversia que genera esta figura, el EBEP permite que el Gobierno y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas puedan establecer, en el marco de desarrollo de la normativa básica, el régimen jurídico específico aplicable a este personal. No obstante, la norma no ofrece una definición precisa ni establece criterios claros para determinar su condición (Art 13 del EBEP).

Por tanto, se exige una normativa de desarrollo, ya sean leyes específicas o reglamentarias (así ha sido puesto de manifiesto por multitud de sentencias del TS, tales como la de 25 de mayo de 2021 (Rec. 2337/2018), debiendo por tanto cada Administración delimitar los puestos que pueden ocupar dicho tipo de personal.

En principio, a tenor del artículo 13.2 y 3 del EBEP, el personal no es nombrado (a diferencia del personal eventual) por razones de confianza política, sino su nombramiento debe atender a los principios de mérito y capacidad, y criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la libre concurrencia.

Este personal está sometido a una evaluación, donde se busca controlar su gestión y resultados teniendo en cuenta los objetivos que les han sido fijados para justificar su nombramiento.

Una de las características importantes, viene inclusive (además de reiterada en el artículo 37.2 del EBEP) en el artículo 13.4 del EBEP, que establece que “*La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley.*”

Y finalmente, remarcar que cuando dicho personal reúna las condiciones de personal laboral, su regulación la encontraremos en el RD 1382/1985, ya que la administración podría realizar contratos de alta dirección, que suelen utilizar ciertas administraciones para cubrir determinados puestos, tal y como estipula el artículo 13.4 del EBEP.

### **2.3.- Personas empleadas públicas sometidas a derecho laboral**

---

#### **2.3.1.- Cuadro general del personal laboral de las Administraciones Públicas**

El personal laboral en el sector público comprende a aquellos trabajadores y trabajadoras que prestan servicios retribuidos en la Administración bajo un contrato de trabajo formalizado por escrito, conforme a cualquier modalidad contractual que prevé la legislación laboral (Art 11.1 del EBEP). Por tanto, se puede acudir a trabajadoras y trabajadores temporales, por sustitución o circunstancias de la producción, trabajadoras y trabajadores fijos-discontinuos, o acudir a los contratos a tiempo parcial y de relevo, contratos formativos etc.

El personal laboral en la Administración se clasifica en función de la duración y naturaleza de su vínculo contractual, estableciéndose las siguientes categorías, de conformidad con el artículo 11.1 del EBEP:

- **Fijo**, cuando su contrato es de carácter permanente dentro de la Administración, previa superación de un proceso de selección
- **Por tiempo indefinido**, cuando su contrato no tiene una duración determinada pero no ostenta la condición de fijo. El EBEP se limita a reconocer que puede haber personal

laboral con contrato indefinido, únicamente, sin entrar en si es fijo o no fijo, refiriéndose de manera genérica a aquellos trabajadores que tienen una relación laboral sin fecha de finalización, conforme al Derecho laboral.

*Cabe entender que, al hacer mención a los contratos laborales de duración indefinida en el momento de su entrada en vigor, el texto refundido del EBEP pretendía reconocer expresamente la figura del personal laboral indefinido no fijo, cuya existencia ya venía siendo consolidada por la jurisprudencia desde hacía más de una década.*

- **Temporal**, cuando el contrato tiene un plazo determinado de acuerdo con las necesidades de la Administración.

A pesar su evidencia, debe reincidirse en que su naturaleza (al contrario de la de los funcionarios y funcionarias) no es administrativa, sino contractual y por tanto regulada por el ET, y/o en su caso por los convenios colectivos aplicables a su sector o ámbito específico dentro de la Administración.

*En consecuencia, todos los conflictos que se susciten frente a la Administración en su condición de empleadora —ya se trate de sanciones, reconocimientos de derechos u otras cuestiones derivadas de la relación laboral— son competencia de la jurisdicción social, y no de la contencioso-administrativa*

Asimismo, como hemos dicho este tipo de personal no puede desempeñar funciones que impliquen ejercicio de potestades públicas o salvaguarda de intereses generales, reservadas al personal funcionario, y por tanto, teóricamente, sus funciones están vinculadas a tareas técnicas, operativas, asistenciales, de mantenimiento, servicios generales, etc.

Con independencia de que el acceso a la función pública se realiza de conformidad con la legislación laboral, esto no significa que, en dicho acceso, no se respete los principios de mérito y capacidad, como exige el artículo 11.3 del EBEP.

En resumidas cuentas, este tipo de personal se rige además de por la legislación laboral y por las normas convencionales aplicables, por los propios preceptos del EBEP que así lo dispongan, tal y como impone el artículo 7 del EBEP.

Por tanto, de forma jerárquica se puede decir que a este tipo personal se les aplica:

- En primer lugar el EBEP, en los preceptos que se declaran aplicables: Derechos individuales y garantías inherentes al empleo público (EBEP, art. 14); Código de conducta y principios éticos que rigen su desempeño profesional (EBEP, art. 52 y ss.); Estructura y clasificación de los puestos de trabajo, estableciendo qué funciones pueden ser desempeñadas por personal laboral (EBEP, art. 74), Acceso al empleo público (EBEP, art. 55 y ss.), Régimen disciplinario, regulando las infracciones y sanciones aplicables (EBEP, art. 93 y ss.), Condiciones de trabajo, incluyendo jornada laboral, permisos, descansos y vacaciones, en consonancia con la normativa laboral y administrativa (EBEP, art. 47 y ss.).
- En segundo lugar, el Estatuto de los Trabajadores y las demás normas laborales.
- Y finalmente, los convenios colectivos aplicables o el contrato de trabajo.

Asimismo, debe saberse que es competencia de la jurisdicción social el conocimiento de los pleitos y conflictos que se generen de este tipo de personal frente a la Administración.

Cada Administración Pública tiene la capacidad de establecer qué puestos pueden ser ocupados por personal laboral a través de sus leyes de función pública. No obstante, estas disposiciones deben respetar los límites fijados por la normativa estatal.

### **2.3.2.- Personal laboral fijo**

Se considera al personal laboral fijo aquel que se encuentra vinculado con la Administración a través de un contrato indefinido, y por tanto caracterizado por su estabilidad, exigiéndose siempre que se supere un proceso selectivo, conforme a los principios de igualdad mérito y capacidad (Art 103 CE y 55 EBEP).

Se exige por tanto que la plaza este dotada, aprobada e incluida en la correspondiente relación de puestos de trabajo (Art 74 del EBEP), así como que dicha plaza sea ofertada con sujeción a la tasa de reposición (porcentaje que determina cuántas plazas vacantes en la administración pública pueden ser cubiertas mediante procesos de selección), que, se establezca en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente e incluirla en la convocatoria del correspondiente proceso de selección.

Al igual que en la empresa privada, el personal laboral fijo disfruta de estabilidad en su puesto, lo que significa que solo puede ser despedido por causas tasadas en el Derecho laboral (despido disciplinario, objetivo, etc.), debiendo en su caso la Administración justificar y seguir los procedimientos laborales para la extinción de dicho contrato de trabajo.

### **2.3.3.- Personal laboral indefinido. La figura del “indefinido no FIJO”**

Como se ha indicado anteriormente, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) hace mención a la existencia de personal laboral “indefinido”, aunque sin ofrecer un desarrollo conceptual ni un tratamiento normativo específico de esta figura (arts. 8.2 y 11).

En este sentido, el EBEP se limita a reconocer la posibilidad de contratos laborales indefinidos, sin distinguir si estos derivan de un proceso selectivo conforme a derecho (personal fijo) o si, por el contrario, surgen como consecuencia de una declaración judicial por fraude de ley o uso abusivo de la contratación temporal (indefinido no fijo).

La figura del indefinido no fijo tiene origen estrictamente jurisprudencial y no aparece prevista ni regulada de forma expresa en el ordenamiento legal.

Su configuración responde a la necesidad de sancionar el abuso de la contratación temporal por parte de las Administraciones Públicas, mediante el reconocimiento de una relación indefinida sin vocación de permanencia.

Esta figura representa un punto de fricción entre dos bloques normativos con finalidades diferenciadas: el Derecho del Trabajo, orientado a la protección del empleo y la estabilidad laboral, y el Derecho Administrativo, que reserva el acceso a la condición de personal fijo a aquellas y aquellos que superen un procedimiento selectivo reglado, basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103 CE y art. 55 EBEP), tan sumamente reiterado por los órganos judiciales.

*El principio de mérito y capacidad, hoy invocado por la Administración como límite al acceso o consolidación del personal en situación de abuso de temporalidad, tiene en realidad un fundamento histórico distinto. Su origen y función esencial no responden a la necesidad de impedir procesos de estabilización, sino a la de garantizar un acceso objetivo, transparente e imparcial al empleo público, como reacción frente a prácticas de favoritismo, clientelismo o discrecionalidad en la selección del personal al servicio de la Administración, especialmente presentes en etapas históricas caracterizadas por una débil sujeción al principio de legalidad y a los controles democráticos, como ocurrió en la dictadura franquista.*

Ante esta tensión normativa, los tribunales se enfrentaron a una cuestión: ¿cómo sancionar las contrataciones “irregulares” realizadas por la Administración sin vulnerar los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público?

Aunque existían precedentes, es en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1996 (rec. 3307/1995) donde se perfila de forma nítida esta figura. En dicha resolución se afirma que: *“la contratación en la Administración Pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su contratación, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido”*

Esta línea jurisprudencial quedó plenamente consolidada en la sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1998 (rec. 317/1997). En ella se establece que la contratación laboral en el sector público debe respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, por lo que las irregularidades en la contratación temporal no pueden producir el efecto de convertir a la trabajadora o al trabajador en personal fijo.

En su lugar, el Tribunal opta por una solución intermedia: reconocer a dicho personal una relación laboral de carácter indefinido no fijo, lo que implica, desde una perspectiva temporal, que la relación no se encuentra sujeta a término, pero sin que ello suponga el acceso definitivo a la condición de fijo en plantilla.

Sobre esta base, la jurisprudencia concluye que no cabe consolidar dicha fijeza, y que corresponde a la Administración regularizar la situación mediante la provisión reglamentaria del puesto de trabajo. Una vez se lleve a cabo el procedimiento de cobertura conforme a la legalidad vigente, se configurará una causa lícita de extinción del contrato de trabajo.

Sin embargo, este GJC, no puede olvidarse del voto particular formulado por el entonces presidente de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, Luis Gil Suarez, que en dicha sentencia afirma que *“el art. 103 de la Constitución no impide, en virtud del principio de legalidad que proclama el art. 9.3 de la misma, que la Administración pública quede sometida a las normas propias del Derecho del Trabajo cuando actúa como empresario laboral”*.

*Pese a dicha declaración, la jurisprudencia actual se muestra reacia en reconocer que el abuso en la utilización de la contratación temporal por parte de la Administración conlleva, como consecuencia, la declaración de la fijeza, prevaleciendo declarar a dicha trabajadora o trabajador, como indefinido/a no fijo/a.*

La jurisprudencia ha insistido en que la figura del “indefinido no fijo” constituye una respuesta excepcional a situaciones de contratación irregular, y no una vía ordinaria de incorporación al empleo público. Su finalidad no es la de dotar de estabilidad plena al trabajador/a afectado/a, sino la de garantizar una protección mínima derivada del principio de legalidad laboral, sin comprometer los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública.

En este sentido, el reconocimiento de la condición de indefinido/a no fijo/a no atribuye derecho alguno a la permanencia indefinida en el puesto, ni permite consolidar la plaza como propia. En consecuencia la trabajadora o trabajador se encuentra en una situación transitoria y condicionada, a la espera de que la Administración convoque y resuelva el correspondiente procedimiento selectivo.

Es decir, la ocupación de la plaza por un INF es provisional y debe cesar una vez se cubra el puesto conforme al procedimiento legalmente establecido, configurándose entonces una causa objetiva de extinción del contrato.

Por esta razón, y como viene reiterando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración está jurídicamente obligada a regularizar estas plazas mediante su inclusión en las

correspondientes ofertas de empleo público y convocatorias selectivas, asegurando el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (artículo 55 del EBEP).

En suma, aunque la relación laboral del INF sea indefinida en cuanto a su duración, carece de vocación de permanencia, pues su mantenimiento queda subordinado a la necesidad provisional del servicio y a la falta de cobertura reglamentaria del puesto.

Asimismo, debe saberse que el artículo 15.6 del ET establece que “*las personas con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que las personas con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato*”, y que “*cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado*”, y por tanto, esto es de aplicación también a las trabajadoras y trabajadores indefinidos/as no fijos/as como rápidamente dijo el Tribunal Supremo (STS rec. 1631/2008, de 7 de julio; STS rec. 134/2015 de 21 de julio de 2016).

Y a pesar de la obviedad, se hace necesario remarcar que de conformidad con la Disposición Adicional 43 de la Ley 6/2018, “*los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial*”, por lo que, es necesario una resolución judicial ya sea de forma declarativa o en el marco de un procedimiento de despido (en caso de extinción) para que pueda considerarse a un trabajador indefinido no fijo.

*Por tanto, resulta necesario siempre acudir al correspondiente procedimiento judicial para obtener dicha declaración, siendo requisito actualmente acudir a un procedimiento judicial para dicha declaración y por ende, el estatuto de indefinido/a no fijo/a.*

En un contexto marcado por una elevada litigiosidad en torno a la figura del personal indefinido no fijo, la Ley 20/2021 entró en vigor con el teórico propósito de poner fin a dicha figura, reducir el abuso de la temporalidad en el empleo público y erradicar su utilización estructural e injustificada por parte de las Administraciones Públicas.

Tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 3 de junio de 2021 (asunto C-726/19, IMIDRA), la figura del INF pareció consolidarse como la solución judicial al uso abusivo de la contratación temporal, cerrando teóricamente la vía a la declaración de fijeza como medida de reparación.

Sin embargo, esta interpretación fue expresamente cuestionada por la posterior sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2022, en la que se sostuvo que la conversión del personal temporal en indefinido no fijo no constituye una sanción adecuada al abuso de la temporalidad por parte de la Administración.

Este pronunciamiento reabrió el debate sobre la suficiencia de la figura del indefinido no fijo como instrumento de protección frente a la contratación abusiva, así como sobre la viabilidad jurídica de la declaración de fijeza como verdadera medida sancionadora. En este sentido, el propio TJUE admitió que la declaración de fijeza “podría” constituir una solución eficaz al fraude en la contratación pública.

A la luz de esta evolución jurisprudencial, este gabinete considera especialmente relevantes las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 10 de abril de 2024 (recursos 317/2024 y 319/2024), en las que se abre la posibilidad de reconocer la fijeza al personal temporal que haya superado un proceso selectivo, aun sin haber obtenido plaza, en tanto

se entiende que en tales casos concurren los principios de mérito y capacidad exigidos por el artículo 103.3 de la Constitución Española.

No obstante, la realidad judicial actual continúa sin reconocer la fijeza a quienes cumplen los requisitos para ser considerados indefinidos no fijos, quedando la cuestión aún pendiente de una resolución definitiva.

En este sentido, resulta determinante la futura sentencia del TJUE que habrá de pronunciarse sobre la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo el 30 de mayo de 2024 (recurso 5544/2024), en la que se cuestiona la adecuación de la declaración de fijeza como medida de reparación frente al abuso en la temporalidad del empleo público.

*Asimismo, la cuestión prejudicial ha dado lugar al asunto C-418/24 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El 24 de junio de 2025 se celebró la vista oral ante la Gran Sala del TJUE en Luxemburgo —seguida en directo por este Gabinete Jurídico Confederal—, en la que las partes expusieron sus posiciones. Resultaron especialmente relevantes las alegaciones de la Comisión Europea, que abogó por la conversión en trabajadores fijos de las personas sometidas a una situación de abuso en la contratación temporal.*

En relación con la extinción de la relación de INF haremos referencia en el apartado correspondiente de la presente guía.

### **2.3.3.1.- Declaración de la categoría de indefinido/a no fijo/a para relaciones iniciadas anteriores al 30 de marzo de 2022. Antes de la ley 20/2021**

Antes de las reformas introducidas por la Ley 20/2021 y el Real Decreto-ley 32/2021, la jurisprudencia venía reconociendo la condición de trabajadora y trabajador indefinido/a no fijo/a en aquellos supuestos de contratación temporal irregular en el sector público.

A efectos prácticos y con apoyo en doctrina consolidada, los contratos temporales se transformaban en indefinidos no fijos, entre otros, en los siguientes supuestos:

- **Contratación en fraude de ley:** Se producía cuando la causa alegada de temporalidad no era conforme a Derecho, por falta de motivación o por no ajustarse a una necesidad temporal real. Así, la falta de especificación válida y precisa de una causa objetiva en el contrato escrito determinaba la consideración de la relación como indefinida (STSJ de Madrid, rec. 1331/2019, de 4 de febrero de 2020; STS, recs. 1224/2021 y 2680/2021, de 4 y 30 de octubre de 2023). Igualmente, el Tribunal Supremo ha entendido que la cobertura de necesidades estructurales mediante contratos temporales también constituye fraude de ley (STS, rec. 2746/2019, de 6 de julio de 2021).
- **Encadenamiento de contratos temporales:** La superación de los límites temporales establecidos en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, o la celebración sucesiva de contratos temporales con la misma trabajadora o trabajador para un mismo puesto, generaba la conversión de dicha relación en indefinido no fijo (STS, rec. 816/2013, de 3 de diciembre de 2013; STS, rec. 1380/2012, de 22 de julio de 2013).
- **Supuestos de cesión ilegal:** El artículo 43.4 del ET reconoce el derecho de la trabajadora/o a adquirir la condición de fija/o en la empresa cedente o cesionaria en casos de cesión ilegal. No obstante, cuando una Administración Pública se ve implicada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que no cabe atribuir la condición de trabajadora fija, sino únicamente la de indefinida no fija (STS, rec. 5070/2018, de 8 de febrero de 2022).

- **Interinidad por vacante.** Es la situación del trabajador/a o funcionario/a interino/a que ocupa temporalmente una plaza vacante en la plantilla o relación de puestos de trabajo, pendiente de su cobertura definitiva por personal fijo o funcionario/a de carrera, siendo su nombramiento o contrato de duración limitada hasta que dicha cobertura se produzca o se amortice el puesto.

A pesar de que las tres primeras causas de declaración de personal INF que hemos expuesto son comunes (y de existir abundante jurisprudencia sobre la materia) lo cierto es que, las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica de 2008 y, especialmente, las políticas de límite del gasto público impuestas a partir de 2012, generaron un incremento notable de la figura del personal laboral de interinidad por vacante.

Dicha situación fue consecuencia directa de la congelación de las ofertas de empleo público y de la falta de convocatorias para la cobertura reglamentaria de plazas estructurales, lo que dio lugar a una utilización sistemática y abusiva de relaciones temporales prolongadas en el tiempo para dichas plazas por la Administración.

Ya entrando de lleno en la configuración de las personas interinas por vacante (actual contrato de sustitución), esta se define como aquel que permite la cobertura temporal de un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso selectivo o de promoción que garantice su cobertura definitiva. Este contrato exige, además, la identificación del puesto de trabajo cuya cobertura definitiva debe producirse mediante procedimiento reglado (STS, rec. 4282/1999, de 20 de junio de 2000; STS, rec. 1198/2004, de 21 de marzo de 2005).

Asimismo, el artículo 70 del EBEP, establece que *“Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”*.

Por tanto, la vigencia del contrato por interinidad por vacante se encuentra, en principio, condicionada al cumplimiento de este mandato legal, y limitado en el plazo de 3 años.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo mostró inicialmente reticencias a considerar que el incumplimiento del artículo 70.1 del EBEP constituía, por sí solo, causa de conversión de dicha relación en indefinida.

Así lo refleja la STS, rec. 2732/2018, de 20 de noviembre de 2019, en interpretación del asunto Montero Mateos (TJUE, C-677/16), al entender que una relación de interinidad prolongada durante cinco años no implicaba automáticamente la conversión en indefinido no fijo. En el mismo sentido, la STS, rec. 2246/2018, de 5 de febrero de 2020, consideró que una duración de once años de una interinidad no justificaba, por sí sola, dicha transformación.

Sin embargo, la doctrina experimentó un giro importante a raíz del pronunciamiento del TJUE el 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19 (IMIDRA), que obligó a nuestros tribunales a replantear su propia jurisprudencia.

En consecuencia, a este pronunciamiento, la sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2021 (rec. 3263/2019) estableció que el incumplimiento del plazo de tres años previsto en el artículo 70 del EBEP comporta, por sí mismo, la declaración de indefinición de la relación laboral (se podría decir de forma automática), ya sea en casos de encadenamiento de contratos o en relaciones únicas de larga duración. El Alto Tribunal subraya que las dificultades

presupuestarias derivadas de la crisis no pueden justificar el incumplimiento de la obligación legal de convocar los procesos selectivos oportunos.

En definitiva, la jurisprudencia consolidó (por mandato del TJUE), antes de las reformas legislativas de 2021, que la superación injustificada del plazo de tres años para la cobertura de plazas estructurales ocupadas por interinos por vacante, junto a otras irregularidades en la contratación temporal, daban lugar a la conversión en trabajador indefinido no fijo.

En este contexto, resulta especialmente relevante destacar que, a pesar del criterio sostenido por la Administración, que tiende a computar únicamente el último de los contratos, la existencia de un encadenamiento contractual debe entenderse como indicativa de una única relación laboral continuada.

*Especial importancia tiene conocer con detalle los diferentes vínculos laborales con la Administración, ya que la institución jurídica de la unidad esencial del vínculo —plenamente aplicable en el ámbito del Derecho laboral— establece que debe computarse la totalidad de la antigüedad del trabajador, aunque esta se haya desarrollado a través de sucesivos contratos temporales.*

*En este sentido, se entiende que las interrupciones entre contratos que no sean excesivamente prolongadas no pueden generar una ruptura real del vínculo laboral, ni justificar el desconocimiento de la continuidad en la prestación de servicios. Por tanto, dichas interrupciones no impiden reconocer una antigüedad única a efectos retributivos, de carrera profesional o de derechos derivados de la relación laboral*

### **2.3.3.2.- La categoría de indefinido/a no fijo/a tras la 20/2021**

La entrada en vigor de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, ha sido interpretada por la doctrina como un intento de eliminar la figura del “indefinido no fijo” para todos aquellos contratos laborales que se celebren o inicien a partir del 30 de marzo de 2022, introduciendo supuestas medidas de estabilizaciones y mecanismos distintos (compensaciones).

La Ley 20/2021 ha introducido diversas medidas para la estabilización del personal temporal, reforzando la obligación de las Administraciones Públicas de convocar procesos selectivos para regularizar estas situaciones (artículo 2 y disposiciones adicionales sexta y octava), a través de macroprocesos de estabilización destinados a corregir el uso abusivo de la temporalidad.

Asimismo, tras la entrada en vigor de esta normativa, cuando se produce la extinción del contrato del personal laboral al servicio de la Administración por superación del plazo máximo de permanencia, la persona trabajadora tiene derecho a una compensación económica de veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, salvo en los supuestos de despido disciplinario o renuncia voluntaria.

En consecuencia, a partir del 30 de marzo de 2022, se distinguen los siguientes escenarios:

- En los **contratos temporales por circunstancias de la producción** que excedan los límites de duración establecidos en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores (18 meses en un período de 24), deberá abonarse la compensación de 20 días conforme a la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP, **sin que en principio proceda la declaración de indefinido no fijo**, dado que con la 20/2021, se pretende una forma de **extinción automática ex lege**.
- En los **contratos de sustitución por vacante** que superen el plazo máximo de **tres años** previsto en el artículo 70.1 del EBEP, igualmente procederá la indemnización de 20 días, sin que, por regla general, deba reconocerse la condición de INF.

- No obstante, si el contrato carece **desde su origen de una causa legal válida de temporalidad**, deberá calificarse, en principio, como una relación laboral de **indefinido no fijo**, conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada para supuestos de contratación en fraude de ley.

En relación con la extinción de este vínculo, nos referiremos más desarrolladamente en la parte correspondiente de la presente guía.

### Cuadro Resumen – Figura del Indefinido No Fijo en el Sector Público

Supuesto	Fecha de inicio de la relación laboral	Causa o situación jurídica	Calificación jurisprudencial	Consecuencia jurídica	Normativa/ Jurisprudencia aplicable
<b>Contrato con fraude de ley (sin causa legal de temporalidad)</b>	Antes del 30/03/2022	Causa de temporalidad no justificada o no expresada	Indefinido no fijo (INF)	Mantenimiento como INF hasta cobertura reglamentaria; extinción con indemnización	STS 06/07/2021 (rec. 2746/2019), art. 15 ET
<b>Encadenamiento abusivo de contratos temporales</b>	Antes del 30/03/2022	Sucesión de contratos superando límites del art. 15 ET	Indefinido no fijo (INF)	Mismo efecto que el anterior	STS 03/12/2013 (rec. 816/2013), STS 22/07/2013 (rec. 1380/2012)
<b>Interinidad por vacante superior a 3 años</b>	Antes del 30/03/2022	Plazo incumplido sin convocatoria	Indefinido no fijo (INF)	Reconocimiento de INF, incluso sin concatenación	STS 28/06/2021 (rec. 3263/2019), art. 70 EBEP
<b>Cesión ilegal de personal</b>	Antes del 30/03/2022	Prestación de servicios en AAPP con empresa interpuesta	Indefinido no fijo (INF)	No se reconoce la fijeza, solo INF	STS 08/02/2022 (rec. 5070/2018), art. 43 ET
<b>Contrato temporal por circunstancias de la producción que excede 18 meses en 24</b>	A partir del 30/03/2022	Superación del plazo legal máximo	Extinción automática + compensación	20 días por año (máx. 12 meses) – No procede INF	DA 17.º EBEP, art. 15 ET
<b>Contrato de sustitución por vacante que supera 3 años</b>	A partir del 30/03/2022	Incumplimiento del art. 70 EBEP	Extinción automática + compensación	20 días por año (máx. 12 meses) – No procede INF	DA 17.º EBEP, art. 70.1 EBEP
<b>Contrato celebrado sin causa válida de temporalidad (fraude ab initio)</b>	A partir del 30/03/2022	Contrato nulo por causa ilegal desde su origen	Indefinido no fijo (INF)	Puede reconocerse INF por resolución judicial	STS 04/10/2023 (rec. 1224/2021), art. 15 ET

#### 2.3.4.- Personal temporal

Como se puso de manifiesto en el artículo del 11 del EBEP, la normativa admite tanto la contratación laboral por tiempo indefinido como la contratación temporal causal en sus dos modalidades (contratos por circunstancias de la producción y contratos de interinidad por sustitución o por vacante).

*A pesar de la referencia que se realiza sobre estos contratos en la presente guía, nos remitimos a lo que afirme la guía sindical, que desarrolla de manera más amplia estas modalidades.*

Como vemos, este tipo de contratos –al igual que en la relación laboral común cuyo empresario sea una entidad privada– han de incluir alguna circunstancia (objeto, plazo, término final o condición resolutoria) que conduzca o pueda conducir a su extinción, ya sea una determinación directa o indirecta.

En este contexto, el RD 32/2021, e 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (reforma laboral) ha incidido de forma especial en las modalidades de contratos temporales, al introducir especialidades a la hora de la utilización de estas modalidades de contratación.

#### **2.3.4.1.- Contratos laborales de duración determinada por circunstancias de la producción por la Administración**

Suprimido el anterior contrato eventual por circunstancias de la producción, el artículo 15.2 del Estatuto de los Trabajadores, tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 32/2021, regula un nuevo contrato de duración determinada por circunstancias de la producción, que admite dos modalidades diferenciadas.

El nuevo contrato podrá celebrarse únicamente por:

- a) Circunstancias de incremento ocasional e imprevisible de la actividad y oscilaciones de la actividad normal (no estacionales o de temporada), cuyo objeto es atender *“el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que, aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere, siempre que no respondan a los supuestos incluidos en el artículo 16.1 [contrato fijo-discontinuo]”*. Aunque se trate de actividad normal de la administración, debe producirse un desajuste temporal entre el personal estable disponible y el requerido, lo que justifica su uso en casos puntuales de sobrecarga coyuntural o picos de trabajo no planificados. Su plazo máximo es de 6 meses.

*Asimismo, cabe su utilización cuando se produce una acumulación concreta de tareas, incluso si no es del todo imprevisible, siempre que exista una necesidad temporal y no estructural.*

*No obstante, la insuficiencia estructural de plantilla, derivada de la existencia de plazas vacantes sin cubrir mediante los procedimientos selectivos correspondientes, no justifica la celebración de este contrato. En tales supuestos, la Administración deberá acudir, en su caso, al contrato de sustitución para cobertura temporal de vacante (anteriormente interinidad por vacante).*

- b) Circunstancias ocasionales y previsibles de corta duración (estacionales o de temporada). La administración puede recurrir a estos contratos para situaciones ocasionales y previsibles de duración muy corta. Se da un plazo de 90 días independientemente del volumen de la situación.

En relación con otros elementos, como forma, objeto, circunstancias, etc. se deberá acudir al guía jurídico sindical de CGT, que de forma brillante y más desarrollada los viene a definir y especificar de manera más profunda.

#### **2.3.4.2.- Contrato laboral de interinidad en el ámbito de la Administración Pública**

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021 (reforma laboral), de 28 de diciembre, que reformó el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, las Administraciones Públicas venían celebrando contratos temporales al amparo del régimen anterior, especialmente los conocidos como contratos de interinidad, tanto para la sustitución de trabajadores con derecho a reserva del puesto como para la cobertura temporal de plazas vacantes no ocupadas definitivamente.

Con la nueva redacción del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, la figura de la interinidad desaparece formalmente, pasando a denominarse contrato de duración determinada por sustitución.

Esta modalidad solo se permite en casos expresamente tasados y con una causa objetiva debidamente acreditada, por tanto, nos podemos encontrar en la legislación laboral con: (i) contratos de sustitución ordinario, (ii) contrato de sustitución parcial o de complemento y (iii) contrato de sustitución por vacante (aplicable al ámbito privado).

No obstante, en el ámbito del empleo público, el Real Decreto-ley 32/2021 introduce una disposición específica (Disposición adicional cuarta, apartado 3) titulada “*Régimen aplicable al personal laboral del sector público*”, que permite que las Administraciones sigan suscribiendo contratos temporales para la cobertura provisional de puestos vacantes, aplicables únicamente para la Administración.

En concreto, se establece que “*se podrán suscribir contratos de sustitución para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*”.

Por tanto, a la luz de esta regulación, en el sector público se mantienen dos modalidades válidas de contrato de sustitución en función de la causa que justifique su celebración:

1. **Contrato de sustitución con reserva de puesto de trabajo (antiguo contrato de interinidad por sustitución)**. Conforme al artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores. Se celebra cuando se sustituye a un empleado con derecho a reincorporación (por ejemplo, baja médica, maternidad, excedencia por cuidado de familiares, liberación sindical, etc.).
2. **Contrato de sustitución para la cobertura temporal de una vacante estructural, mientras se resuelve el correspondiente proceso de selección (antiguo contrato de interinidad por vacante)**. Esta modalidad es exclusiva del sector público y encuentra su cobertura legal en la disposición adicional cuarta.3 del RDL 32/2021, en conexión con la Ley 20/2021, que obliga a reducir la temporalidad estructural en las Administraciones Públicas.

En lo que respecta a los **contratos de sustitución con reserva de puesto de trabajo**, también conocidos en la práctica como contratos de sustitución ordinarios, las Administraciones Públicas pueden acudir esta modalidad de contrato de duración determinada prevista en el artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Esta figura permite contratar temporalmente a una persona trabajadora para sustituir a otra con derecho a reincorporarse a su puesto, como ocurre en los supuestos de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, excedencias con reserva, o liberación sindical.

Asimismo, habida cuenta de la costumbre de la Administración de alegar a esta causa, debe determinarse que no es conforme a derecho alegar que el motivo de suspensión sea las vacaciones, ya que “*la ausencia por vacaciones no es una situación de suspensión del contrato de trabajo con derecho a reserva de plaza, sino una mera interrupción ordinaria de la prestación de servicios que no genera vacante reservada propiamente dicha*” (STS rec. 745/2019, de 30 de octubre de 2019).

Aunque la normativa reglamentaria anterior, especialmente el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, no ha sido formalmente derogada, su aplicación debe entenderse limitada exclusivamente a aquellos aspectos no modificados por la reforma laboral de 2021, y siempre que no contradigan el régimen jurídico actualmente vigente. Por tanto, dicho reglamento puede ser aplicado con carácter subsidiario únicamente en lo que resulte compatible con la nueva redacción del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y las directrices jurisprudenciales más recientes.

Como concepto, este ostenta como objeto cubrir temporalmente el puesto de trabajo de un empleado con derecho a reserva de este, durante su ausencia justificada y transitoria en la

Administración Pública, ya sea por cualquiera de todas aquellas situaciones que den derecho a reserva de puesto de trabajo.

La duración es el tiempo que persista la ausencia con reserva de puesto de trabajo. Este contrato se extingue, por tanto, por la reincorporación de la trabajadora o trabajador sustituido, por el vencimiento del plazo sin la reincorporación o cuando desaparezca la causa que dio lugar a dicha reserva, sin que se de indemnización salvo que se acredite fraude de ley o incumplimiento (STJUE Asunto C-596/2014, de 14 de septiembre de 2016), en el cual la relación se debía considerar como indefinido no fijo.

Cuestión diferente es el **contrato de interinidad por vacante**, en el cual, teniendo en cuenta que es el más habitual en el ámbito de las administraciones públicas, vendremos a realizar un análisis más pormenorizado.

Como hemos dicho, la reforma laboral nos lleva a la Ley 20/2021, que, en su ámbito de aplicación, al modificar el EBEP, nos lleva de nuevo al Estatuto Básico.

El artículo 10.1.a) del EBEP permite la contratación de interinos cuando existan plazas vacantes y no sea posible su cobertura, sin olvidar la obligación de la cobertura de plazas definitivas como hemos venido a reiterar a lo largo del presente capítulo. Por ende, para acudir a esta vía de contratación laboral en el ámbito de la administración se exige la existencia de una plaza laboral preexistente y vacante, debiendo tener esa naturaleza laboral y no funcionarial.

Asimismo, el artículo 70.1 del EBEP, se exige que dicha plaza este incluida en la oferta de empleo público, así afirma dicho precepto que afirma que: *“Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos”*.

Habida cuenta de los principios del derecho laboral (evitar la temporalidad de los contratos) y del derecho de función pública (primacía de puestos de trabajo ocupados por personal funcionario), se hace como requisitos necesarios la identificación del puesto de trabajo, tal y como ya impone el Real Decreto 2720/1998.

Elemento esencial viene determinado en el último párrafo del artículo 70.1 del EBEP, que afirma que *“En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”*.

*Ante eso, tal y como pusimos antes de manifiesto (en la parte del indefinido no fijo), la jurisprudencia (STS rec. 723/2013, de 10 de octubre de 2014; STC rec. 711/2013, de 14 de octubre de 2014), ya ha venido a afirmar que el interino por vacante se convertía en indefinido no fijo cuando se supera dicho límite temporal.*

A pesar de diferentes cambios jurisprudenciales, gracias a la sentencia del TJUE de 3 de Junio de 2021 en su asunto C-726/19, el tribunal supremo tuvo que ratificar esta doctrina en su sentencia rec. 3263/2019, de 28 de junio de 2021, marcando un hito en la jurisprudencia española al abordar el uso abusivo de contratos de interinidad por vacante en las Administraciones Públicas, de la cual se desprende que cuando se supera el plazo de tres años sin que la Administración haya convocado el proceso selectivo para cubrir la plaza ocupada por interinidad por vacante, y no concurren causas justificadas, se produce una utilización abusiva de la temporalidad y, por tanto, la persona trabajadora debe ser calificada como indefinida no fija.

En relación con la finalización de dicha relación nos remitimos a lo regulado en el capítulo correspondiente.



## CAPÍTULO 3.- EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

### 3.1.- Determinación de las necesidades de personal de la administración. Registro de personal y relación de puestos de trabajo

---

Con independencia de que habitualmente los manuales de función pública así como de empleo público se centran en los elementos subjetivos de su personal, derechos y obligaciones, resulta necesario para la labor sindical a la hora de entender la función pública conocer los instrumentos que tiene la Administración para organizar u ordenar la gestión de su personal. Entre estos nos encontramos con:

- **Registro de personal:** El artículo 71 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que cada Administración Pública debe contar con un Registro de Personal, en el cual se inscribirán todos los datos del personal a su servicio, incluyendo información sobre puestos de trabajo, situaciones administrativas y actos que afecten a su vida laboral.

Estos registros tienen por objeto garantizar una gestión adecuada del personal, facilitar información actualizada para la planificación y gestión, y asegurar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia. Además, estos registros estarán coordinados con el Registro Central de Personal estatal, con el fin de garantizar la compatibilidad, homogeneidad y el intercambio de datos entre Administraciones Públicas.

Es aplicable a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, incluyendo tanto al personal funcionario (de carrera e interino) como al personal laboral (fijo, indefinido no fijo y temporal), sin distinción según su régimen jurídico. Esta obligación de registro afecta por igual a todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), así como a sus organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes, con independencia del tipo de administración o sector público en que se presten los servicios.

*Dichos registros incluyen todos los datos profesionales, incluyendo situación administrativa, destinos, nombramientos, retribuciones... siendo un derecho de los empleados y empleadas públicas pedir acceso a los mismos.*

- **Relación de puesto de puestos de trabajo (RPT):** Regulado por el artículo 74 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), es un instrumento obligatorio aplicable a todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), así como a sus entidades dependientes, sin distinción entre personal funcional y el personal laboral. Este registro contiene la descripción precisa de todos los puestos de trabajo existentes en cada Administración, incluyendo datos como denominación, características esenciales, nivel jerárquico, requisitos específicos para ocuparlos, forma de provisión y retribuciones asignadas.

*La Relación de Puestos de Trabajo es la herramienta que determina qué puestos existen, qué funciones tienen y cuánto se cobra. Si tu puesto no aparece en la RPT o está mal descrito, puedes estar mal encuadrado y tener consecuencias importantes, –como cobrar menos de lo debido– debiendo en su caso analizar posibles acciones tanto administrativas como judiciales para evitar estos errores.*

Sin embargo, el instrumento más importante, en el marco de la planificación de los registros humanos es la **Oferta de Empleo Pública (OEP)**, reconocida en el EBEP en su artículo 70.

Es el instrumento mediante el cual las Administraciones Públicas determinan anualmente las necesidades de recursos humanos que no pueden cubrirse con los efectivos existentes, estableciendo las plazas vacantes que deben ser provistas mediante procesos selectivos abiertos a la ciudadanía, con la correspondiente asignación presupuestaria.

*Esta es la fórmula principal e inherente al acceso al empleo público, ya que sin oferta de empleo público no se generan plazas estables. Es decir, es presupuesto básico de cualquier convocatoria, siendo el acto inicial del procedimiento, sin que pueda realizarse ningún tipo de selección de personal sin la correspondiente Oferta de Empleo Público, salvo excepciones muy limitadas.*

Así afirma el apartado 1 del artículo 70 del EBEP (tan reiterado en la presente guía), afirmando que “*Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos.*”

Asimismo, dicha oferta, debe aprobarse anualmente mediante el correspondiente órgano de gobierno, y publicarse en el boletín oficial pertinente.

A pesar de esto, la oferta pública de empleo viene condicionada fundamentalmente por dos factores clave: la tasa de reposición y la asignación presupuestaria. Esto se realiza de la siguiente forma normalmente:

- Previamente, cada administración debe obligatoriamente evaluar sus necesidades de personal, es decir, cuántas plazas tiene vacantes, cuáles se han producido por jubilación, fallecimiento, renuncia, excedencia u otras causas, así como aquellas que pueden satisfacer con el personal que ya dispone. Estas plazas son las que se consideran para incluirse en la OEP.
- Posteriormente, la Administración cuantifica las bajas definitivas producidas, y aplica la Tasa de reposición fijada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para determinar el número máximo de nuevas plazas que puede ofertar, mediante un porcentaje (25%,10% etc.).
- Y finalmente, tras comprobar que las plazas que desea ofertar encajan dentro de su asignación presupuestaria, aprueba la OEP.

Por tanto, OEP, tienen que ajustarse necesariamente a los límites cuantitativos de la tasa de reposición que puedan establecer las leyes de presupuestos generales del estado. Es un límite infranqueable, tal y como puso de manifiesto el TC en sentencias como la 43/2017, entre otras... Asimismo, en dicho instrumento, se suele también incorporar orientaciones de distinto tipo, sobre temporalidad, selección, provisión o promoción interna.

El principal problema, y que se puso de manifiesto en el Capítulo II de la presente guía, es que muchas administraciones no aprueban las correspondientes OEP, y buscan cubrir dichas necesidades de personal mediante la contratación temporal o interinidad.

En este contexto, para garantizar que la cobertura de las vacantes se realice mediante procedimientos ordinarios, el artículo 10.4 del EBEP, según la redacción otorgada por la Ley 20/2021, establece que las plazas vacantes ocupadas por personal funcionario interino deberán cubrirse

mediante alguno de los sistemas ordinarios de provisión o movilidad previstos en la normativa propia de cada Administración Pública.

Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, una vez transcurridos tres años desde el nombramiento del personal interino, finaliza automáticamente la relación de interinidad, y dicha vacante únicamente podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera.

La excepción a esta regla se produce cuando el proceso selectivo convocado para cubrirla quede desierto; en ese supuesto concreto, podría realizarse un nuevo nombramiento de personal funcionario interino. Asimismo, de forma excepcional, el funcionario interino podrá continuar ocupando temporalmente dicha plaza siempre y cuando la convocatoria del correspondiente proceso selectivo se haya publicado dentro del citado plazo máximo de tres años, contado desde la fecha inicial del nombramiento interino.

Fijadas la determinación de las necesidades, la existencia de la OEP es esencial para entender el acceso al empleo público.

### **3.2.- Principios de acceso al empleo público**

---

La selección de empleadas y empleados públicos, según como fue concebida la función pública en España, ha de hacerse mediante criterios objetivos, en aras de evitar decisiones que puedan ser discriminatorias o fundadas en criterios subjetivos.

Para ello, se parte del artículo 23.2 CE, que establece el reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, y por tanto, presididos por los criterios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la CE.

De la configuración de estos preceptos, así como de la jurisprudencia constitucional (STC 50/1986, 75/1983, entre otras...) se desprende el derecho a permitir la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los procesos selectivos para acceso al empleo público, sin que se permita el establecimiento de requisitos subjetivos que puedan generar algún tipo de discriminación, impidiendo por tanto el establecimiento de criterios discriminatorios o referencias individualizadas (STC 192/1987; STC 67/1989).

Esto exige también por tanto que estas exigencias vengan determinadas legalmente, y por tanto, los criterios de selección, tanto en su carácter material como relativo, deben específicamente determinados al inicio, para evitar decisiones que puedan ser calificadas como arbitrarias (STC 48/1998).

*El hecho de su establecimiento como derecho fundamental, permite evidentemente que pueda ser defendido cualquier decisión administrativa que pueda vulnerar este derecho, mediante el correspondiente procedimiento regulado en el artículo 114 y siguientes de la LJCA (o si así se estima oportuno, por el procedimiento ordinario).*

Y no solo para el acceso al régimen de funcionariado, sino que esto también se extiende al personal laboral, que a pesar de determinadas especialidades habida cuenta de la naturaleza de este vínculo, se sigue exigiendo que dicho acceso se realiza de conformidad con los principios de mérito y capacidad, tal y como puso de manifiesto el TS (CA) en su rec. 9425/1995, de 7 de julio de 1997.

Asimismo, además de este principio que se constituye como piedra angular, el EBEP, en el artículo 55 viene a desarrollar otros principios que se hacen exigible para el procedimiento de selección de cualquier tipo de empleado público a cualquier Administración, debiendo por ende toda selección ostentar estos principios, tales como publicidad, transparencia, imparcialidad y

profesionalidad, independencia y discrecionalidad, adecuación entre el contenido del proceso y las funciones y agilidad. Estos principios no solo se traducen en los órganos de selección como posteriormente nos referimos, sino que exigen que todos los procesos tengan las siguientes características:

- Publicidad de las convocatorias: Requisito esencial nacido del artículo 55.2.a) del EBEP, que exige que sean conocidas tanto la convocatoria en sí como las bases, para que cualquier interesado pueda participar y defender sus derechos. Normalmente en los Boletines Oficiales de cada administración del estado son las que deben realizar esa publicidad.
- Carácter abierto de los procesos de selección en libre concurrencia (Art 61.1 del EBEP). A pesar de esta afirmación, existen posibilidades de la existencia de procesos cerrados o restringidos, tal y como puso de manifiesto la STC 27/1991 y STC 130/2009, pero solo cuando sea una situación excepcional y que dicha posibilidad venga prevista en una norma de rango legal, en casos como promoción, estabilización etc.
- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, de conformidad con el artículo 55.2.e).
- Valoración de la experiencia personal, ya que como dijo el TC (STC 67/1989), el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público, y suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que deben ser considerados.
- Agilidad de los procesos, que eviten la larga duración de los procedimientos y arbitrando medidas oportunas
- Relación entre el número de aprobados y plazas convocadas, de conformidad con el artículo 61.8 del EBEP.

### **3.3.- Normativa aplicable**

---

Los principios reguladores del acceso al empleo público, recogidos en los artículos 55 a 61 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), tienen carácter de legislación básica conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución, por lo que son de aplicación obligatoria a todas las Administraciones Públicas, tanto respecto del personal funcionario como del personal laboral.

En desarrollo de estos principios básicos, el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado (Real Decreto 364/1995) constituye la principal norma reglamentaria aplicable al personal funcionario/a de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, incluidos los interinos e interinas, y se utiliza supletoriamente para el personal laboral y para los funcionarios de otras Administraciones cuando no exista normativa específica (artículo 1.3 del RD 364/1995).

Asimismo, debe recordarse que las bases de una convocatoria pública de empleo tienen carácter vinculante tanto para la Administración como para los órganos de selección y los aspirantes. Así lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 14 de octubre de 2013 (rec. 6695/2010) y en la STS de 6 de mayo de 2021 (rec. 150/2020), en las que se afirma que las bases “*constituyen la ley del concurso*”.

En consecuencia, el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y seguridad jurídica exige que todo procedimiento selectivo se ajuste estrictamente al marco normativo establecido por el EBEP y, en su caso, por el RD 364/1995 en lo que resulte aplicable.

## 3.4.- Requisitos de acceso al empleo público

---

### 3.4.1.- Requisitos generales

Con independencia de lo afirmado, los artículos 56 y 57 del EBEP, establecen los requisitos generales de acceso al empleo público, siendo imprescindible que se cumplan desde el momento en que se presenta la solicitud y mantenerlos a lo largo de todo el procedimiento.

Aunque en algunos casos se permite la acreditación de ciertos requisitos en una fase posterior, la condición fundamental es que estos se cumplan desde el inicio del proceso, ya que constituyen un criterio de admisión indispensable, y permiten tal y como anteriormente afirmamos un elemento que evita una posible arbitrariedad por parte del órgano de selección.

*Que se cumplan los requisitos desde el día uno es esencial, ya que si desde el principio no se cumplen se puede excluir legalmente a un aspirante.*

Además de estos requisitos generales, cada convocatoria puede establecer condiciones específicas para determinados puestos, siempre que estén justificadas por la naturaleza de las funciones a desempeñar. Estos requisitos deben estar definidos de manera objetiva y proporcionada, evitando cualquier criterio discriminatorio y asegurando la igualdad de oportunidades para todas y todos los aspirantes, siendo por tanto necesarios que consten en las bases específicas.

Cabe destacar que, si bien el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece un marco general aplicable a todas las Administraciones Públicas, cada Comunidad Autónoma y entidad local tiene la capacidad de desarrollar normativa específica dentro de su ámbito competencial.

Esto significa que pueden establecer requisitos adicionales o adaptar las condiciones de acceso según las necesidades organizativas de cada Administración, siempre respetando los principios generales de igualdad, mérito y capacidad, y evidentemente, que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones y tareas que se vayan a desarrollar.

Estos principios son:

1. **Nacionalidad:** Como norma general, se exige la nacionalidad española para acceder a la función pública (Art 56 del EBEP). En el caso de personas extranjeras, para el acceso a la condición de funcionario/a, solo se permitirá cuando su participación no implique *“una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tiene por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las AA.PP”*, además únicamente limitado a ciudadanos de la UE, al cónyuge de los ciudadanos españoles y españolas y de otros estados miembros de la UE y a aquellas personas permitidas por los tratados internacionales. Solo por ley del estado o por las CC.AA, podrá eximirse este requisito por *“razones de interés general para el acceso a la condición de personal funcionario (Art 57.5 del EBEP)*. En relación con el personal laboral (Art 57.4 del EBEP), dichos requisitos se amplían, admitiéndose también a extranjeras y extranjeros no comunitarios con residencia legal.
2. **Capacidad funcional y condiciones de aptitud física y psíquica:** Las personas aspirantes, ya sean para acceder como personal laboral o funcional, deben acreditar que poseen la capacidad funcional (capacidad, física y psíquica) necesaria para el desempeño de las tareas propias del puesto al que optan, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.1 del EBEP. En función de las características del puesto, pueden requerirse pruebas específicas que evalúen la aptitud física o psíquica del aspirante o la aspirante, la presentación de certificados médicos u otras pruebas que acrediten la idoneidad para el desempeño del puesto. También se prevé la adaptación de estas pruebas para garantizar la participación

de personas con discapacidad en condiciones de igualdad con el resto de los candidatos (EBEP, disp. adic. 1ª y art. 59; RD Legislativo 1/2012 y RD 2271/2004).

3. **Edad:** Se establece como regla general que las personas aspirantes deben haber cumplido los 16 años y no superar la edad máxima de jubilación forzosa, salvo que una normativa específica fije una edad máxima distinta para determinados cuerpos y escalas (EBEP, art. 56.1.c).
4. **Antecedentes disciplinarios o inhabilitaciones:** No pueden participar en los procesos selectivos aquellas personas aspirantes que hayan sido separadas del servicio mediante expediente disciplinario en cualquier Administración Pública, órgano constitucional o estatutario de una Comunidad Autónoma. Asimismo, no podrán presentarse quienes estén inhabilitados absoluta o especialmente para empleos o cargos públicos por resolución judicial, ni para el acceso a cuerpos, escalas o funciones análogas a las desempeñadas anteriormente. En el caso de ciudadanos/as extranjeros/as, se exige que no tengan antecedentes de inhabilitación o sanción en su país de origen en términos equivalentes (EBEP, art. 56.1.d).
5. **Titulación exigida:** Todas las personas que se presenten a los procesos selectivos deben poseer la titulación exigida (Art 56.1.d. del EBEP). Este requisito se debe relacionar evidentemente con la clasificación en grupos de los cuerpos y escalas de los funcionarios y funcionarias, y por tanto, exigirse titulaciones generales o específicas, pero siempre que dicha titulación y requisitos tenga una relación directa con el desempeño de las funciones del puesto que se opta. Asimismo, el principio de libertad con idoneidad, impide que se exija una sola titulación específica, tal y como ha puesto de manifiesto el TS (CA) en su sentencia rec. 4120/2009, de 30 de abril de 2012.

*La integración de los títulos en el Espacio Europeo de Educación Superior (derivado del plan Bolonia) y la ausencia de un desarrollo normativo uniforme han generado dudas sobre los requisitos exigidos en determinadas convocatorias, debiendo acudir al supuesto de hecho concreto y analizar si resulta conforme a derecho la exclusión de determinado personal por el reconocimiento que impone la normativa de aplicación.*

*A pesar de ello, la valoración de la titulación equivalente debe hacerse caso por caso, y en su caso, reclamar si la formación cumple dichos requisitos.*

6. **Conocimiento de lenguas cooficiales:** En aquellas Comunidades Autónomas donde existe cooficialidad lingüística, las Administraciones deben garantizar que las personas empleadas públicas cuenten con la capacitación necesaria en ambas lenguas oficiales. Esto responde al derecho de los ciudadanos y ciudadanas a relacionarse con la Administración en la lengua de su elección dentro de su territorio. A pesar de la nimia polémica que se generó en determinados colectivos, la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial ha sido considerada conforme a Derecho y ajustado a los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso al empleo público (CE art. 103), tal y como afirmó el TC en su sentencia 46/1991, pudiendo por tanto exigirse como requisito o valorarse como mérito.

### **3.4.2.- Requisitos específicos potestativamente exigibles.**

Asimismo, como anteriormente hemos afirmado, el artículo 56.3 del EBEP, ya afirma específicamente que “*podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar*” y que, además, “*habrán de establecerse de manera abstracta y general*”.

*Los requisitos específicos de una convocatoria deben estar justificados, ser objetivos, proporcionales y aplicables a todas y todos por igual, y tener relación directa con el puesto, so pena de nulidad o anulabilidad. Por ejemplo, pedir años de experiencia solo es válido si es relevante para las funciones del puesto. No pueden usarse para excluir de forma encubierta.*

Habida cuenta de esta posibilidad, se ha generalizado según el concreto puesto de trabajo, exigir determinados requisitos tales como antigüedad, años de experiencia, conocimientos en áreas específicas, etc. pero exigiéndose siempre que dichos requisitos se establezcan de manera abstracta y generalizada, guardar evidentemente relación con criterios de mérito y capacidad y no de las condiciones personales del ciudadano y tener una justificación objetiva y razonable con las funciones a desarrollar (STC 42/1981; STC 75/1983; entre otras...), debiendo por tanto figurar específicamente en las bases de la convocatoria.

Asimismo, resulta interesante remarcar que la configuración de los requisitos según la doctrina jurisprudencial establece que no puedan establecerse diferencias de trato, ya sea directas o indirectas relacionadas con el sexo, lugar de nacimiento, raza, creencia, etc. (STC 216/1991).

Esta afirmación debe necesariamente matizarse, en tanto que el Derecho constitucional admite la adopción de medidas de acción positiva orientadas a remover obstáculos sociales y estructurales que, de hecho, siguen limitando la igualdad efectiva de determinados colectivos, singularmente de las mujeres, permitiendo la articulación de mecanismos específicos y proporcionados que favorezcan su acceso al empleo en sectores o puestos en los que se encuentren infrarrepresentadas.

En este sentido, la Ley Orgánica 3/2007 establece la obligación de implementar medidas que aseguren una participación equilibrada de ambos sexos en el sector público, promoviendo activamente la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral.

En otro orden de cosas, se ha declarado no ajustado a derecho discriminar a determinados aspirantes porque en el periodo de antigüedad de prestación de servicios no se ha computado determinados periodos de prestación de servicios en régimen de interinidad o temporalidad, todo ello en aplicación de la Directiva 1999/70/CE (STJUE de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana).

Evidentemente, el establecimiento de cualquier requisito que pueda considerarse requisitos discriminatorios sin que se ampare en razones objetivas, constituiría una infracción del artículo 23.2 de la CE.

*En estos, casos, siempre pueden realizarse las acciones judiciales que se estimen oportunas mediante el procedimiento especial de derechos fundamentales (Art 114 LJCA) –importante reseñar que el plazo puede ser excesivamente breve– o bien por el procedimiento ordinario, e inclusive, recurso de amparo –en caso de haber agotado la vía judicial ordinaria–.*

### **3.5.- Órganos de selección**

---

Habida cuenta de todo lo anteriormente afirmado, el EBEP viene a realizar una serie de requisitos para que se considere ajustado a derecho dichos órganos. Estos requisitos ya los vino configurando la doctrina constitucional, tales como que sea un órgano de evaluación técnicamente capacitado (STC 73/1998), que debe garantizar la capacidad de sus componentes para que su juicio sea libre y que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar las funciones seleccionadoras (STC 85/1983), así como que la valoración de los méritos corresponda exclusivamente a órganos calificadores que estén integrados por persona dotadas de la

debida cualificación técnica en la materia propia de esta plaza (STC 215/1991). Es por tanto una exigencia derivada del artículo 23.2 de la CE.

Por tanto, de estas exigencias remarcadas por el TC, el EBEP vino a establecer las siguientes reglas:

- Imposibilidad de órganos de selección unipersonales, debiendo por ende ser órganos de selección colegiados (Art 60.1 del EBEP).
- Que estos órganos se ajusten a los principios de profesionalidad, imparcialidad y paridad entre sexos (Art 55.2 y 60.1 del EBEP), debiendo por ende tener estos órganos la suficiente preparación científica y técnica en la materia de cada plaza que se ofrezca.
- Se excluye específicamente por el artículo 60.2 del EBEP la presencia de personal de elección y eventual, así como de los funcionarios y funcionarias interinas (por falta de inamovilidad en la plaza) y del personal laboral temporal, y en general, cualquier persona que ostente un cargo político o de libre designación. En determinadas ocasiones, los decretos de oferta de empleo público refuerzan expresamente esta prohibición.
- Debe realizarse la participación a título individual (Art 60.3 del EBEP), es decir los miembros de los tribunales no actúan en representación de ninguna organización ni asociaciones profesionales, sino que ejercen sus funciones de forma individual. Sin embargo, es plenamente posible que una persona afiliada a un sindicato pueda actuar a título individual, todo ello sin olvidar la posibilidad de que los sindicatos puedan recurrir las decisiones de dichos órganos, tal y como marca el artículo 31.6 del EBEP.
- Asimismo, el propio EBEP, permite la creación de órganos especializados, en su artículo 61.4, en determinadas ocasiones
- Y finalmente, el artículo 55.2. d) del EBEP, afirma la independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, es decir, todas las decisiones deben realizarse mediante criterios científicos o técnicos. En cumplimiento de estos requisitos, se aplican las normas generales de abstención y recusación recogidas en la legislación administrativa, en caso de entenderse que pueden existir problemas a la hora de actuar en base a estas exigencias. Los integrantes del tribunal deben apartarse si concurren motivos como conflicto de interés, relación de parentesco o enemistad manifiesta, según lo estipulado en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015.

*En la práctica determinadas administraciones cuentan con Comisiones Permanentes de Selección, que tienen una duración estable en el tiempo.*

### **3.6.- Sistemas selectivos**

---

Los sistemas selectivos son los procedimientos o métodos utilizados por las Administraciones Públicas para elegir al personal que ocupará plazas vacantes dentro de la función o el empleo públicos.

Estos sistemas buscan evaluar los méritos, capacidades, conocimientos y aptitudes de los candidatos, garantizando principios constitucionales como la igualdad, el mérito, la capacidad, la publicidad y la transparencia, de conformidad con el artículo 61 del EBEP.

Los sistemas de selección de personal en la Administración Pública se dividen en tres categorías principales, cada una con características y objetivos específicos:

1. **Oposición:** Consiste en la realización de una o más pruebas diseñadas para evaluar la capacidad y aptitud de las y los aspirantes, estableciendo un orden de prelación basado exclusivamente en los resultados obtenidos (Art 61.5 del EBEP). Las pruebas pueden incluir exámenes teóricos, ejercicios prácticos, pruebas físicas o psicotécnicas, dependiendo de la naturaleza del puesto al que se aspire. Asimismo, también podrán exigirse la superación de cursos o periodos de prácticas. Este sistema teóricamente garantiza la selección objetiva de las mejores personas candidatas, reduciendo al mínimo el criterio subjetivo en la evaluación, y por tanto, este se configura como el sistema ordinario de acceso a la función pública.
2. *Sin embargo, existe un evidente elemento de discrecionalidad técnica del órgano de selección, debiendo en su caso analizar caso por caso, los resultados para ver si ha podido ocurrir algún tipo de decisión arbitraria o errónea.*
3. **Concurso:** Se basa en la valoración y calificación de los méritos de las personas aspirantes, determinando su orden de prelación en función de su experiencia laboral, formación académica, publicaciones científicas, cursos de especialización u otros méritos específicos vinculados al puesto. Este sistema es más común en convocatorias dirigidas a perfiles técnicos y especializados, donde la experiencia y la formación juegan un papel determinante en la idoneidad del candidato.
4. **Concurso-oposición:** Es un sistema mixto que combina ambas metodologías. En una primera fase, las personas aspirantes deben superar una o varias pruebas de oposición, mientras que en una segunda fase se valoran sus méritos, siguiendo criterios objetivos previamente establecidos en la convocatoria. Este sistema busca equilibrar la evaluación del conocimiento teórico-práctico con la experiencia profesional, permitiendo seleccionar a candidatos con una combinación óptima de aptitudes y méritos.

A tenor del artículo 61.6 del EBEP, la selección del personal funcionario deberá realizarse por medio de sistema de oposición y concurso-oposición.

No obstante, el sistema de concurso puede aplicarse de manera excepcional, siempre que una norma con rango de ley así lo disponga. Un ejemplo de ello es la selección del personal investigador funcionario, que se realiza por concurso conforme a lo estipulado en el artículo 26.4 de la Ley 14/2011.

Por otro lado, en lo que respecta al personal laboral, las Administraciones Públicas pueden optar por cualquiera de los tres sistemas de selección: oposición, concurso-oposición o concurso, en función de las características del puesto y las necesidades organizativas de cada Administración.

### **3.7.- Procedimiento selectivo**

---

Debe partirse de una constatación práctica: si bien el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece los principios generales que rigen los procedimientos selectivos en el empleo público, su desarrollo y aplicación concreta dependen en gran medida de cada Administración —estatal, autonómica o local—, así como de lo previsto en la correspondiente Oferta de Empleo Público y en las bases específicas de cada convocatoria.

Esta diversidad normativa opera, además, en un contexto marcado por la persistencia del debate doctrinal y práctico en torno a la aplicación supletoria del Real Decreto 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado.

Ello se debe a que el EBEP, en lugar de establecer un régimen completamente cerrado y de aplicación directa, remite expresamente al desarrollo legislativo de cada nivel territorial,

exigiendo a los legisladores estatal, autonómico y local la aprobación de sus propias normas de función pública. En consecuencia, es imprescindible atender a la normativa específica que resulte aplicable en cada ámbito material y territorial.

*Este marco regulador fragmentado, unido a la existencia de lagunas normativas en determinados supuestos, da lugar a que, en la práctica, muchas Administraciones operen mediante criterios consuetudinarios o usos administrativos reiterados, no siempre amparados en una interpretación estricta de la legalidad.*

En este escenario, resulta esencial que las y los aspirantes actúen con especial diligencia, documentando y controlando los actos administrativos del proceso selectivo

### **3.7.1.- Bases y convocatoria.**

Una vez aprobada la correspondiente Oferta de Empleo Público (OEP), el procedimiento de selección se inicia formalmente mediante la convocatoria pública, la cual, conforme al principio de publicidad previsto en el artículo 55.2.a) del EBEP, exige que las bases y condiciones sean publicadas y conocidas por todas las personas interesadas.

*La convocatoria debe tener una coherencia imperativa con la Oferta de Empleo Público, pudiendo entenderse contraria a Derecho, si no se cumple dicho requisito.*

*Asimismo, es necesario la correspondiente publicidad de todas estas, siendo requisito esencial su divulgación ya sea en el BOE, Boletín de las diferentes Comunidades Autónomas, etc..*

Con independencia de la Administración Pública que realice dicha convocatoria (estatal, autonómica o local), el artículo 114.11 del Real Decreto-Ley 6/2023 relacionado con el artículo 16 del RD 364/1995, establece de forma obligatoria los siguientes requisitos mínimos que deben incluirse en todas las convocatorias públicas:

- a. Número de plazas convocadas y referencia a la oferta de empleo público correspondiente, indicando claramente la clasificación profesional, cuerpo, escala o categoría.
- b. Requisitos específicos exigidos para el acceso.
- c. Sistema selectivo aplicable, especificando las pruebas, materias a evaluar y los criterios objetivos y normas concretas para su valoración.
- d. Composición y funcionamiento del órgano técnico encargado de la selección.
- e. Determinación expresa de los cursos selectivos o períodos de prácticas exigibles, en su caso.
- f. Porcentaje de plazas reservadas tanto a promoción interna como a personas con discapacidad.

*Las bases deben incluir todo lo exigido por ley (plazas, requisitos, sistema selectivo, tribunal, prácticas, cupos). Si falta algo, puede ser causa de impugnación.*

Estas condiciones y requisitos mínimos se concretan en la propia convocatoria mediante las bases reguladoras, integradas generalmente en la resolución administrativa correspondiente (a menudo como anexos).

Tales bases, como disposiciones administrativas generales, tienen carácter vinculante, siendo imperativo que tanto la Administración convocante como las personas aspirantes se sometan estrictamente a ellas durante el desarrollo del procedimiento selectivo, tal y como anteriormente se afirmó.

Dado el elevado número de normativas aplicables, la mayoría de las convocatorias coinciden en su contenido con los criterios exigidos en la Administración General del Estado (AGE), que vienen especificados en el RD 364/1995, del reglamento general de ingreso del Personal al servi-

cio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, que como dijimos es aplicable subsidiariamente, así que haremos especial mención a él.

Asimismo, al ser habitual, dichas bases y convocatoria, son impugnables, tanto en vía administrativa como judicial.

Una vez transcurridos los plazos de impugnación, las bases de una convocatoria tienden a adquirir firmeza y su contenido no puede ser cuestionado a través de los actos de aplicación, salvo en casos estrictamente excepcionales en que concurran vicios que afecten a derechos fundamentales o constituyan causa de nulidad de pleno derecho.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2022 (rec. 2145/2021) confirma que, aun cuando las bases no hayan sido impugnadas en plazo, puede articularse una impugnación indirecta a través de los actos de aplicación cuando la concreta configuración de las bases es susceptible de vulnerar derechos fundamentales, como los consagrados en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española.

*Es fundamental que las bases de una convocatoria pública se impugnen en el plazo legalmente establecido, con anterioridad a la resolución definitiva del procedimiento selectivo. Esta impugnación debe realizarse, en su caso, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, con independencia de que el personal afectado sea funcionario o laboral, dado que se trata de un acto administrativo general.*

*Una vez transcurridos los plazos de impugnación sin haberse interpuesto recurso, las bases adquieren firmeza y no pueden ser cuestionadas a través de los actos posteriores del procedimiento, salvo en casos muy excepcionales, como los supuestos de nulidad de pleno derecho.*

*Por ello, es imprescindible analizar con detalle tanto las bases como la correspondiente Oferta de Empleo Público, verificando que sean conformes a Derecho, especialmente en lo relativo a los requisitos de acceso, adecuación al puesto convocado y respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.*

*Es decir, otra cosa es la selección concreta de una o un aspirante cuando el vicio se sitúa en la aplicación de esas bases, no en su contenido normativo. Dicho de otro modo, no puedes atacar la base pero si puedes atacar como se ha aplicado.*

### **3.7.2.- Presentación de solicitudes y admisión de candidatas y candidatos**

Una vez publicada la convocatoria, los interesados e interesadas deberán presentar sus solicitudes de participación en el procedimiento en el plazo que aquella establezca. El plazo general será de 20 días naturales, de conformidad con el artículo 18.1 del Real Decreto 364/1995, con-tados conforme a lo previsto en el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, es decir, considerando todos los días como hábiles, salvo que se disponga otra cosa.

*Resulta esencial por tanto que la solicitud sea presentada en tiempo y forma, ya que en su caso podría conllevar la exclusión de la persona aspirante. En esos casos resulta siempre analizar tanto la Oferta de empleo público como las bases, para asegurarnos cumplir con los requisitos exigidos.*

*La jurisprudencia es bastante reacia a admitir solicitudes presentadas fuera de plazo, por ende, es necesario asegurarnos de que dicha solicitud ha sido presentada con todos los requisitos formales.*

En la solicitud, las personas aspirantes deberán declarar expresamente que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas en la convocatoria en la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, conforme al artículo 18.2 del Real Decreto 364/1995, aportando, en su caso, los documentos que se exijan y el justificante de abono de tasas. La no presentación de la solicitud en tiempo y forma dará lugar a la exclusión del procedimiento.

*Es esencial como decimos analizar la convocatoria y toda la documentación, ya que en convocatorias recientes suele exigirse que la solicitud se presente con toda la documentación requerida, salvo que se habilite expresamente un plazo de subsanación, lo cual debe estar previsto en la propia base.*

Finalizado el plazo de presentación de solicitudes, se dictará resolución aprobando la lista provisional de admitidos y excluidos en el plazo máximo de un mes, según lo dispuesto en el artículo 20.1 del Real Decreto 364/1995. Dicha resolución abrirá un periodo para que los aspirantes excluidos subsanen los defectos que hayan motivado su exclusión o formulen las alegaciones que estimen oportunas.

Tras la correspondiente resolución definitiva, se debe establecer el lugar y fecha de comienzo de los ejercicios. Asimismo, la lista de personas admitidas y excluidas es directamente impugnabile por las vías administrativas así como judiciales.

Es de remarcar la existencia de la tendencia jurisprudencial consolidada en España, especialmente en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que reconoce que, en los procedimientos de concurso (tanto de provisión como de acceso a empleo público), debe darse a las personas participantes la posibilidad de subsanar defectos formales en la acreditación de sus méritos.

Esta doctrina parte del principio general de favor *procedendi* y de la interpretación *pro-concur-sante* para garantizar los derechos fundamentales de igualdad y acceso a las funciones públicas en condiciones de mérito y capacidad (artículo 23.2 de la Constitución Española). (STC Contencioso rec. 4644/2020 de 22 de marzo; rec. 3563/2022, de 13 de noviembre de 2024; entre otras....).

### **3.7.3.- Celebración de pruebas y relación de aprobados**

Una vez determinadas las fechas correspondientes, se realizan las pruebas selectivas previstas en la convocatoria.

La naturaleza de las pruebas depende del sistema selectivo aplicado (oposición, concurso-oposición o concurso), siendo la oposición el sistema selectivo por excelencia. Como regla general, se exige la superación de pruebas de conocimiento, tanto teórico como práctico, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar pruebas complementarias, tales como psicotécnicos o entrevistas, conforme a lo previsto en el artículo 61.5 del EBEP, siempre que tales pruebas estén debidamente previstas y justificadas en las bases de la convocatoria. La valoración de los resultados deberá realizarse con objetividad, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

*A pesar de que tanto el EBEP como la normativa de desarrollo muestran una clara preferencia por las pruebas objetivas de conocimiento, en la práctica es frecuente la incorporación de otro tipo de pruebas, tales como las médicas, psicotécnicas o entrevistas personales.*

*Entre ellas, las entrevistas y las pruebas psicotécnicas son las que generan una mayor conflictividad, debido a su evidente componente subjetivo. Por ello, la doctrina y la jurisprudencia han venido exigiendo una serie de garantías para su válida utilización, tales como: la constancia documental de su realización y valoración, su desarrollo en acto público,*

*que la entrevista verse exclusivamente sobre los méritos alegados o sobre el contenido de la convocatoria, así como que este tipo de pruebas no se configuren como pruebas principales, sino únicamente como complementarias dentro del conjunto del proceso selectivo.*

Una vez celebradas las pruebas, el órgano de selección debe hacer pública la relación de personas aspirantes que han superado el proceso selectivo, ordenados según su puntuación, en el boletín oficial correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1 del Real Decreto 364/1995.

*Normalmente se realiza una lista provisional de personas admitidas, dándose plazo de alegaciones y/o recursos administrativos frente a ella.*

*En caso de que se detecten errores, ambigüedades o ilegalidades en las preguntas de un examen, estas pueden ser impugnadas una vez publicada la plantilla provisional de respuestas, normalmente elaborada por el tribunal calificador. La impugnación debe realizarse dentro del plazo de reclamaciones previsto en las bases de la convocatoria, que suele ser breve. Todo ello sin perjuicio del derecho a acudir a la vía judicial como última instancia, si se estima vulnerado el principio de legalidad o los derechos fundamentales del aspirante.*

*El mismo criterio debe aplicarse cuando se considere que la valoración realizada por el tribunal calificador en una prueba práctica ha sido arbitraria o injusta, pudiendo impugnarse dicha actuación conforme al procedimiento establecido.*

La resolución que apruebe la lista de personas aprobadas deberá estar debidamente motivada, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, con el fin de evitar cualquier atisbo de arbitrariedad en la asignación de puntuaciones.

Por regla general, el número de personas aspirantes aprobadas no podrá ser superior al de plazas convocadas, salvo que expresamente así lo prevean las bases de la convocatoria, de acuerdo con el artículo 61.8 del EBEP.

No obstante, conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley 6/2023, es posible que, además de las personas aspirantes que han obtenido plaza, se constituya una relación complementaria de personas candidatas que, sin haber superado todas las pruebas o sin haber alcanzado plaza, puedan integrar bolsas de empleo para cubrir futuras necesidades de personal funcionario/a interino/a o laboral temporal, siempre que ello esté previsto en las bases o en la normativa aplicable.

### **3.7.4.- Aportación de la documentación**

Tras la publicación de la relación definitiva de personas aspirantes aprobadas, aquellas seleccionadas, deberán presentar ante la Administración la documentación que acredite el cumplimiento de todos los requisitos generales y específicos exigidos en la convocatoria.

El plazo ordinario para esta aportación documental será de 20 días naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 23.1 del Real Decreto 364/1995, salvo que las bases dispongan expresamente otro distinto.

*El plazo comienza tras la publicación definitiva de personas aprobadas, por lo que es aconsejable tener preparada previamente toda la documentación exigida, tanto la general como la específica.*

*En estos casos si se permite que por motivos de fuerza mayor (muy restrictivos) se pueda presentar la documentación más tarde.*

Aquellas personas aspirantes que ya ostenten la condición de funcionarias de carrera estarán exoneradas de acreditar nuevamente los requisitos ya justificados en su anterior nombramiento. En estos casos, deberán limitarse a presentar una certificación emitida por el Ministerio, organismo o entidad pública de la que dependan, en la que conste su situación administrativa y las circunstancias relevantes que figuren en su expediente personal, conforme dispone el artículo 23.3 del Real Decreto 364/1995.

La falta de presentación de la documentación exigida o la acreditación insuficiente de los requisitos determinará la imposibilidad de adquirir la condición de persona funcionaria o empleada pública, quedando anuladas las actuaciones respecto de la persona interesada. No obstante, dicha circunstancia no confiere automáticamente derechos a favor de las demás personas participantes no seleccionadas, salvo previsión específica en las bases o normativa aplicable.

### **3.7.5.- Periodo de prácticas y/o cursos selectivos**

Tal como se ha expuesto, los procesos selectivos pueden incluir, como segunda fase, la realización de un curso selectivo o un periodo de prácticas. No obstante, resulta esencial diferenciar entre los cursos o periodos de formación inicial que carecen de carácter selectivo —y que, por tanto, no afectan a la adquisición de la condición de funcionario/a— y aquellos cursos selectivos que forman parte del propio proceso de selección.

*Revisa las bases con atención: si el curso tiene carácter selectivo, no es opcional, no superarlo te excluye del nombramiento. Si es meramente formativo, puedes realizarlo con más flexibilidad.*

Cuando el curso selectivo tiene naturaleza selectiva, su no superación implica la pérdida del derecho al nombramiento como persona funcionaria de carrera, de acuerdo con el artículo 24.1 del Real Decreto 364/1995.

Esta circunstancia deberá declararse mediante resolución motivada de la autoridad competente que haya realizado la convocatoria, previa propuesta del órgano encargado de la evaluación del curso selectivo.

*Debe efectuarse la misma matización en relación con el curso selectivo: únicamente por causas de fuerza mayor puede justificarse su aplazamiento. La jurisprudencia ha establecido que la concurrencia simultánea a dos procesos selectivos no constituye causa suficiente para dicho aplazamiento, al no ser considerada una situación de fuerza mayor, puesto que quienes deciden participar en ambos procedimientos deben ser plenamente conscientes de dicha circunstancia.*

### **3.7.6.- Nombramiento y toma de posesión**

Finalizado el proceso selectivo, las personas aspirantes que hayan superado todas las fases serán nombradas funcionarias o funcionarios de carrera por el órgano competente, debiendo publicarse dicho nombramiento en el Boletín Oficial que corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 62.1.b) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

A las nuevas personas funcionarias se les asignará un puesto de trabajo conforme a la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) existente, atendiendo, en su caso, al orden de puntuación obtenido en el proceso selectivo y a las preferencias manifestadas por las personas interesadas.

Una vez efectuado el nombramiento, las personas funcionaria deberán tomar posesión de su puesto en el plazo que se establezca según la concreta administración y las bases específicas del proceso selectivo dispongan otro plazo, conforme al artículo 62.1.d) del EBEP.

En el acto de toma de posesión, las personas funcionarias deberán prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía que resulte aplicable y al resto del ordenamiento jurídico, en los términos previstos en el artículo 62.1.c) del EBEP.

Este acatamiento según la norma debe ser pleno, incondicionado y efectivo, aunque la jurisprudencia constitucional ha admitido fórmulas como “*por imperativo legal*”, u otras, siempre que no alteren el compromiso de respeto y fidelidad a los principios constitucionales, conforme a la doctrina sentada en la STC 119/1990.

Aunque superar todas las fases de un proceso selectivo es un hito fundamental, el acceso efectivo a la condición de funcionario/a de carrera no se consolida hasta que se produce el nombramiento formal, su publicación en el Boletín Oficial y la toma de posesión dentro del plazo reglamentario.

Debe tenerse en cuenta que, en la práctica administrativa, pueden producirse retrasos significativos entre la finalización del proceso selectivo, la resolución de nombramiento y la notificación individual al aspirante.

Estos retrasos, aunque habituales, no alteran el plazo legal que exista para tomar posesión a contar desde la notificación del nombramiento (art. 62.1.d) del EBEP).

*Por tanto, si el funcionario nombrado no toma posesión dentro del plazo desde su notificación, puede perder el derecho a la plaza adjudicada, salvo causa justificada debidamente acreditada.*

*Asimismo, en caso de silencio de las bases y la Oferta de Empleo Público, existe parte de pronunciamientos menores de juzgado que entienden que resulta de aplicación supletoria lo establecido en el artículo 28 del Real Decreto 364/1995 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, que impone el plazo de un mes.*

*Sin embargo, este plazo se entiende que empezaría a computar hasta que se notifique por la Administración la obligación de dicha toma, aunque, en la práctica, normalmente meses después de la resolución definitiva, es cuando se pone en contacto la administración para dichos actos.*

*Por ello, se deberá consultarse regularmente el BOE y en su caso solicitar información a la Administración, todo ello sin olvidar las posibilidades de realizar requerimiento de actuación (Art 29.1 de la LPAC), recurso de inactividad (Art 29.2 LPAC) y en su caso de existir daños acudir a la vía de responsabilidad patrimonial de la administración (Art 32 de la 40/2015), en cualquiera de las fases existentes.*

### **3.8.- Bolsas de trabajo**

---

El sistema de bolsas de trabajo o listas de espera en la Administración Pública constituye un mecanismo de provisión temporal de puestos de trabajo, destinado a atender necesidades de personal que no se cubren mediante los procedimientos ordinarios de acceso.

Las bolsas de trabajo están normalmente reguladas, pero a través de normas internas específicas de cada Administración o en las bases de la propia convocatoria.

Mediante este sistema, los organismos públicos seleccionan a las personas candidatas siguiendo el orden de prelación que resulta de la puntuación obtenida por cada persona aspirante tras la aplicación del baremo de méritos y/o resultados de pruebas selectivas establecidos en la correspondiente convocatoria.

El objetivo fundamental de las bolsas de trabajo es garantizar una cobertura ágil, objetiva y ordenada de vacantes, sustituciones, acumulaciones de tareas, refuerzos por necesidades de servicio u otras circunstancias de carácter provisional o temporal, respetando siempre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Generalmente, las personas aspirantes incluidas en una bolsa son llamadas conforme a su posición en el listado para ser nombrados personal funcionario interino o contratadas como personal laboral temporal, dependiendo de la naturaleza jurídica del puesto a cubrir.

Así, las bolsas de trabajo se utilizan tanto para cubrir interinidades en plazas vacantes de personal funcionario como para celebrar contratos de duración determinada en el ámbito del personal laboral de las Administraciones Públicas.

Las bolsas de trabajo pueden originarse:

1. A partir de procesos selectivos ordinarios (aprovechando a quienes superaron fases sin obtener plaza).
2. Mediante convocatorias específicas de constitución de bolsas.
3. De forma extraordinaria cuando existan necesidades urgentes o imprevistas.

En consecuencia, las bolsas de trabajo no suponen un acceso definitivo al empleo público —que exige la superación de procesos selectivos completos—, sino que funcionan como un instrumento temporal y de cobertura urgente mientras no se provean los puestos de forma definitiva.

*Es fundamental, para aquellas personas que integran una bolsa de trabajo, mantenerse vigilantes respecto a los llamamientos de vacantes (denominada llamamiento de interinos), así como conocer detalladamente las normas que regulan dicha bolsa.*

*Resulta especialmente relevante comprender las consecuencias de rechazar un llamamiento, ya que, por lo general, una renuncia no justificada puede implicar el desplazamiento al último puesto de la lista o, incluso, la exclusión de la misma.*

*Del mismo modo, como representantes sindical debe prestarse atención a uno de los riesgos más relevantes en la gestión de bolsas: la eventual vulneración del orden de prelación por parte de la administración. Esta puede producirse por error, trato de favor o deficiencias organizativas.*

*Cualquier alteración arbitraria del orden establecido —como omitir a personas candidatas disponibles para ofrecer el puesto a otros en situación posterior— carece de amparo legal y resulta impugnable. En consecuencia, la administración está obligada a actuar con transparencia y a justificar de forma reglada cualquier excepción al orden de llamamiento.*

## **3.9.- Procesos selectivos extraordinarios**

---

### **3.9.1.- Introducción**

Como hemos venido exponiendo, en condiciones normales, las plazas de personas funcionarias o empleadas públicas se cubren mediante procesos abiertos de oposición o concurso-oposición, buscando garantizar la libre concurrencia.

Sin embargo, a lo largo de las décadas se han establecido procesos selectivos extraordinarios —al margen de los procedimientos ordinarios— para afrontar situaciones excepcionales en el empleo público, como elevados niveles de temporalidad o cambios de régimen jurídico de personal.

Estos procesos extraordinarios, siempre habilitados por una ley específica, permiten “regularizar” plazas o personas empleadas fuera de la vía habitual, intentando compatibilizar la

estabilidad del personal con los principios de mérito y capacidad, tan sumamente reiterados por la Administración y jurisprudencia para intentar ocultar el abuso en la temporalidad por esta, así como por otras causas presupuestarias o de política de recursos humanos.

### **3.9.2.- Clasificación de los procesos selectivos extraordinarios. Funcionarización, consolidación y estabilización**

A continuación, se definen los principales tipos de procesos selectivos extraordinarios en la función pública española, señalando en qué consisten y a qué necesidad responden:

- **Funcionarización (personal laboral a funcionario):** La funcionarización es el proceso mediante el cual el personal laboral fijo al servicio de las Administraciones Públicas adquiere la condición de personal funcionario de carrera, integrándose en un cuerpo o escala funcional.

Este procedimiento está dirigido a personas empleadas laborales que ocupan plazas cuyas funciones, por su naturaleza, son propias del personal funcionario. Tal y como se expuso anteriormente, el ejercicio de potestades públicas y la defensa de los intereses generales está reservado exclusivamente al personal funcionario. Sin embargo, con anterioridad a 1987 era común encontrar puestos de trabajo ocupados por personal laboral que desempeñaban funciones reservadas a funcionarios/as, situación que fue declarada contraria a Derecho por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987. A raíz de esta resolución, se promovió la regularización de dicha situación mediante procesos de funcionarización.

En términos sustantivos, la funcionarización no implica el ingreso de nuevo personal en la Administración, sino la transformación de la relación jurídica de determinadas personas trabajadoras laborales fijas, que pasan a vincularse mediante una relación estatutaria como funcionarios/as. Para que dicha transformación sea jurídicamente válida, se requiere una habilitación legal expresa.

En la actualidad, la Disposición Transitoria Segunda del EBEP permite este tipo de procesos en supuestos concretos, permitiendo el acceso a la condición funcional del personal laboral fijo que, ya en el momento de entrada en vigor del EBEP (2007), desempeñará funciones propias de funcionarios/as. Se trata, por tanto, de un proceso extraordinario, restrictivo y de carácter transitorio, dirigido exclusivamente a regularizar la situación de personas empleadas laborales que ocupaban puestos de naturaleza funcional, con el objetivo de adecuar tanto la plaza como la relación jurídica de la persona trabajadora al régimen funcional que legalmente le correspondería.

- **Consolidación.** Es un proceso selectivo extraordinario orientado a convertir plazas ocupadas temporalmente (por funcionarios/as interinos/as o personal laboral temporal) en plazas de carácter fijo y estructural. Dicho de otro modo, supone regularizar puestos temporales estructurales mediante convocatorias específicas que permitan su provisión definitiva.

Se trata de un procedimiento selectivo excepcional previsto por el legislador para dar estabilidad en el empleo a plazas cubiertas interinamente durante largos periodos y que solo se admite en situaciones excepcionales autorizadas por una norma con rango de ley. Conviene destacar que la consolidación de empleo se centra en la plaza o puesto, ya que es de libre concurrencia. Consiste en “consolidar” una plaza temporal en fija, sacándola

a oposición (frecuentemente mediante concurso-oposición) de forma que la persona interina que la ocupa tenga oportunidad de obtenerla con carácter permanente.

*A efectos meramente didácticos, referenciar que determinada doctrina entiende que “su fin es legalizar la plaza” ocupada temporalmente, afirmando que “no es lo mismo que consolidar a la persona” que la ocupa.*

En la normativa vigente, la Disposición Transitoria 4ª del EBEP (Ley 7/2007, recogida en el TREBEP) regula la consolidación de empleo temporal. Autoriza a las Administraciones Públicas a convocar, por una sola vez, procesos selectivos para plazas de naturaleza estructural ocupadas interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, Entre las características legales habituales de estos procesos, además del corte temporal (plazas ocupadas antes de cierta fecha), destacan: contenido de las pruebas relacionado con las funciones del puesto, valoración del tiempo de servicios prestados en la fase de méritos, y garantía de libre concurrencia conforme al art. 61 EBEP.

- **Estabilización.** La estabilización de empleo temporal está estrechamente relacionada con la consolidación, pero en la práctica española reciente ha adquirido un significado propio, ligado a los planes masivos para reducir la temporalidad del sector público provocados por la entrada en vigor de la Ley 20/2021. Las plazas de estabilización son igualmente plazas ocupadas por personal interino o temporal que se incluyen en las Ofertas de Empleo Público con la finalidad de que la interinidad disminuya. Por tanto, estabilizar equivale a convocar esas plazas temporales para cubrir las de forma fija. En la mayoría de los casos, la estabilización se ha instrumentado mediante concurso-oposición, de forma similar a la consolidación, aunque la legislación más reciente ha introducido también un concurso de méritos excepcional para las situaciones más prolongadas.

En estos casos, la doctrina anteriormente referenciada entiende que en estos el objetivo es “legalizar a la persona, no a la plaza”.

Esta valoración se refiere a que los procesos de estabilización actuales (ej. los derivados de la Ley 20/2021) están teóricamente diseñados para que el personal temporal de larga duración obtenga la fijeza, reconociendo de forma notoria los años de servicio. En efecto, esta normativa excepcional es el intento legislativo de que cierto personal interino de muy larga duración obtenga la plaza fija sin examen, casi solo por méritos.

En ese sentido, el proceso busca “estabilizar” al propio interino en su puesto (evitando su cese), más que simplemente convertir la plaza en fija para que la ocupe cualquiera.

*Las afirmaciones aquí contenidas, con independencia de su polémica son realizadas a efectos meramente ejemplificativos, para facilitar la comprensión.*

### 3.9.3.- Estabilizaciones tras la ley 20/2021

Habida cuenta de la enorme importancia, se ha decidido por este GJC realizar un análisis de la estabilización más importante ocurrida en los últimos años.

Buscando poner un parche ante el evidente abuso de la temporalidad, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, estableció dos grandes procesos de estabilización:

- **Estabilización ordinaria:** plazas ocupadas temporal e ininterrumpidamente al menos en los 3 años anteriores al 31/12/2020 (es decir, desde antes de 2018). Estas se convocan por concurso-oposición, con una fase de concurso (méritos) que pondera hasta un 40% de la puntuación total, primando especialmente la experiencia en el puesto. La fase de oposición puede ser no eliminatoria. Artículo 2.
- **Estabilización excepcional (larga duración):** plazas ocupadas temporalmente de forma ininterrumpida antes del 1 de enero de 2016 (5 o más años de temporalidad). Estas se convocan por el sistema de concurso de méritos, sin pruebas de oposición, valorando únicamente los méritos (fundamentalmente años de servicio). Disposición Adicional Sexta.

En ambos casos, las plazas deben ser de naturaleza estructural (dotadas presupuestariamente y en la relación de puestos, aunque hayan estado ocupadas temporalmente). Estos procesos de 2021-2024 son de carácter único y excepcional; todas las Administraciones tuvieron que aprobar sus ofertas de estabilización en 2022 y la norma fijó el 31 de diciembre de 2024 como fecha límite para resolver los procesos selectivos correspondientes.

Como hemos dicho, esta normativa fue la respuesta a los requerimientos de la Unión Europea, y el abuso de temporalidad existente en España.

Asimismo, la ley modificó el régimen general del EBEP para prevenir a futuro la acumulación de interinas e interinos: estableció que ninguna funcionaria ni funcionario interino podrá estar más de 3 años en la misma plaza vacante sin cubrir; si se supera ese plazo sin haberse resuelto el proceso selectivo, la persona interina deberá cesar con una compensación económica de 20 días por año (tope 12 mensualidades).

A pesar de la existencia de esta norma, debemos saber que en una reciente sentencia de 22 de febrero de 2024 (C-59/22), el Tribunal Europeo ha sugerido que medidas como las consolidaciones o indemnizaciones no han logrado disuadir suficientemente el abuso de la temporalidad por parte de las Administraciones Españolas, y reitera que corresponde a España asegurar que no se reproduzca el problema.

Asimismo, ha advertido de que la conversión de temporales en indefinidos no fijos (figura jurisprudencial española) no puede ser la única respuesta, insinuando que, si persiste la situación, habría que adoptar sanciones más efectivas.



## CAPÍTULO 4.- CARRERA PROFESIONAL

### 4.1.- Concepto, modalidades y régimen jurídico aplicable

---

El artículo 14 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) reconoce a las empleadas y empleados públicos una serie de derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones, entre los cuales destaca, en su letra c), el derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna, conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.

*Antes de continuar, se recomienda acudir al apartado 6.3.3 de la presente guía, en el que se expone de manera general este derecho, y retomar posteriormente la lectura de este apartado una vez comprendidas sus características básicas, dado que a continuación se desarrollan dichos derechos con un mayor nivel de detalle.*

El concepto de carrera profesional se define en el artículo 16.2 del EBEP como “*el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”.

Se configura, así, como un derecho subjetivo del personal funcional a progresar a lo largo de su trayectoria dentro de la Administración Pública.

*No obstante, la articulación concreta de la carrera profesional depende del desarrollo normativo específico que cada Administración apruebe en su ámbito competencial. El EBEP establece las bases mínimas, pero corresponde a las leyes de función pública de desarrollo su regulación detallada.*

*Por ello, la regulación de estas materias obligatoriamente nos deberá llevar a la concreta regulación según la administración empleadora.*

El Estatuto contempla distintas modalidades de carrera profesional, que pueden aplicarse de forma independiente o combinada:

1. **Carrera horizontal:** Consiste en la progresión de la persona funcionaria dentro del mismo cuerpo, escala o categoría profesional, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Se basa en la evaluación positiva del desempeño, la formación continua y la acumulación de méritos (artículo 16.3.a EBEP). Un ejemplo sería una persona funcionaria del cuerpo de Administrativos (C1) que permanece en su puesto, pero alcanza un nivel superior de complemento de destino (por ejemplo, de nivel 18 a nivel 20) gracias a su evaluación positiva del desempeño y a su antigüedad, o una persona funcionaria Técnica de Gestión (A2) que, manteniéndose en su mismo cuerpo y escala, progresa por tramos o grados en función de su antigüedad, formación continua y resultados evaluados, accediendo a mayores retribuciones complementarias.
2. **Carrera vertical,** La carrera vertical supone el ascenso dentro de la estructura organizativa mediante los procedimientos de provisión establecidos, lo que conlleva el desempeño de puestos de trabajo de mayor responsabilidad o nivel, conforme al artículo 16.3.b) del EBEP. Este ascenso puede producirse dentro del mismo cuerpo o escala o, en su caso, acceder a cuerpos o escalas clasificados en grupos de titulación superiores, conforme a la clasificación establecida en el artículo 76 del EBEP (grupos A1, A2, B, C1 y C2). Un ejemplo sería una funcionaria Técnica de Gestión (A2) que accede a un puesto de Técnica Superior o Inspectora (A1), lo que supone un cambio a un subgrupo de clasificación superior, nuevas funciones y un nivel retributivo mayor.

*Asimismo, cabe destacar que, conforme al artículo 16.4 del EBEP, las Administraciones Públicas tienen la posibilidad de compatibilizar los sistemas de carrera horizontal y carrera vertical, siempre que así lo prevea la normativa correspondiente. De este modo, las personas funcionarias podrán avanzar de forma simultánea en ambos itinerarios de carrera profesional, siempre que ambos modelos estén implantados en el ámbito de gestión respectivo.*

También puede incluir, como parte de su concepto amplio, otros mecanismos que reconozcan la formación, el mérito y la capacidad, como la progresión profesional basada en la evaluación del desempeño.

Por su parte, la **promoción interna** —artículo 18 EBEP— es otro de los instrumentos concretos de desarrollo profesional del personal funcional. Se configura como un procedimiento más específico, siendo un procedimiento de acceso reservado a quienes ya ostentan la condición de funcionarios/as de carrera, permitiéndoles ascender de un subgrupo de clasificación a otro superior. Es decir, es un proceso restringido a personal interno.

Esta puede ser:

- Vertical, cuando supone el acceso a un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo superior de clasificación profesional.
- Horizontal, cuando permite el acceso a otro cuerpo o escala del mismo subgrupo de clasificación, favoreciendo la movilidad funcional sin ascenso de grupo.

La Disposición Final Cuarta del EBEP establece que las normas sobre carrera profesional, promoción interna, evaluación del desempeño y régimen retributivo producirán plenos efectos una vez que se aprueben las correspondientes leyes de función pública de desarrollo en cada ámbito. Hasta entonces, resulta aplicable la normativa anterior vigente en cada Administración, siempre que no contradiga los principios y bases establecidos en el EBEP.

Además, materias como la carrera profesional y la promoción interna son objeto de negociación colectiva, pudiendo desarrollarse mediante convenios, acuerdos sectoriales o pactos mientras se culmina la regulación legal.

Tras la aprobación del Real Decreto-ley 6/2023, se han introducido modificaciones relevantes que afectan directamente a la carrera profesional, la evaluación del desempeño y la clasificación de las empleadas y empleados públicos. Por ello, este capítulo incorpora tanto el régimen originario del EBEP como las actualizaciones normativas de 2023.

Tanto la carrera profesional, en sentido amplio, como la promoción interna son, pues, derechos subjetivos del funcionario, reconocidos legalmente, orientados al desarrollo y progreso dentro de la Administración.

Ahora bien, la provisión de puestos de trabajo —regulada en los artículos 78 a 80 del EBEP— es un procedimiento organizativo que tiene una naturaleza distinta. Su finalidad principal es cubrir los puestos vacantes dentro de la organización administrativa, utilizando para ello diferentes mecanismos.

La provisión de puestos de trabajo no constituye, en sí misma, un derecho subjetivo de progreso profesional. Es, más bien, un instrumento de gestión de recursos humanos que, en función de cómo se configure cada convocatoria, puede servir para materializar las oportunidades de desarrollo derivadas de la carrera profesional o de la promoción interna. Así, por ejemplo, una persona funcionaria puede progresar horizontalmente accediendo, mediante concurso de méritos, a un puesto de nivel superior dentro del mismo cuerpo, o puede consolidar su carrera vertical tras aprobar un proceso de promoción interna y obtener destino en un nuevo puesto.

De ahí que, desde un punto de vista doctrinal y organizativo, se pueda entender que:

- La carrera profesional es el derecho general al progreso en la función pública.
- La promoción interna es una modalidad concreta de ascenso dentro de la carrera profesional.
- La provisión de puestos de trabajo es el procedimiento administrativo que, en la práctica, permite cubrir vacantes y, ocasionalmente, instrumentar los avances derivados de la carrera profesional o de la promoción interna.

Por tanto, aunque a efectos funcionales puedan estar relacionados, solo la carrera profesional y la promoción interna son derechos subjetivos reconocidos a la persona funcionaria, mientras que la provisión de puestos de trabajo es un medio organizativo de la Administración para gestionar su personal y las vacantes que se produzcan.

*La carrera profesional es el derecho que tiene el personal funcionario a ir mejorando a lo largo de su vida laboral en la Administración, reconociendo la experiencia, la formación y el trabajo realizado, aunque se permanezca en el mismo puesto.*

*La promoción interna es una forma concreta de avanzar dentro de esa carrera, y permite subir de categoría o grupo profesional mediante procesos selectivos reservados al personal que ya trabaja en la Administración.*

*En cambio, la provisión de puestos de trabajo no es un derecho del personal, sino un sistema que utiliza la Administración para cubrir vacantes y mover a las personas entre puestos según sus necesidades, y solo en algunos casos puede servir para mejorar la situación profesional, pero no garantiza ascensos ni progreso por sí sola.*

## **4.2.- Cuerpos, Escalas Y Grupos De Clasificación Profesional**

---

Para entrar a analizar estos conceptos, debemos partir imperativamente del artículo 75 del EBEP, que establece que: “Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”, así como que “cuando en esta ley se hace referencia a cuerpos y escalas se entenderá comprendida igualmente cualquier otra agrupación de funcionarios”.

Es decir, la persona funcionaria que pertenezca a un cuerpo o escala podrá desarrollar su carrera profesional desempeñando funciones o accediendo a puestos de trabajo vinculados al mismo, conforme a los requisitos determinados en las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos de ordenación previstos en el artículo 74 del EBEP, que garantizan la adecuada cobertura de los servicios públicos mediante la clasificación y definición de los puestos.

*Es decir, una vez se accede mediante un proceso selectivo, la persona funcionaria entra dentro de una determinada escala, a veces de forma definitiva y otras de forma provisional.*

Asimismo, podrá cambiar de cuerpo o escala previa superación de los correspondientes procesos selectivos, y si busca ascender a un cuerpo o escala de grupo superior, lo hará mediante el sistema de promoción interna, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.4 del EBEP.

*Ya una vez dentro de un cuerpo/escala, la persona funcionaria puede progresar en su carrera profesional desempeñando puestos vinculados a ese cuerpo, según lo previsto en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o instrumentos similares.*

En efecto, no todos los cuerpos y escalas se sitúan al mismo nivel, sino que se clasifican en grupos y subgrupos, según la titulación exigida para el acceso, conforme a lo previsto en el artículo 76 del EBEP.

Este precepto establece una clasificación que responde al principio de adecuación entre la formación académica y las funciones a desempeñar, distribuyendo los cuerpos y escalas de la siguiente manera:

- El Grupo A, dividido en dos subgrupos A1 y A2, corresponde a personas funcionarias tituladas universitarias. El subgrupo A1 se reserva para puestos de mayor responsabilidad y dirección, mientras que el subgrupo A2 abarca funciones técnicas o de gestión intermedia.
- El Grupo B se destina a personas funcionarias con el título de Técnica/o Superior (formación profesional de grado superior).
- El Grupo C también se divide en dos subgrupos, el subgrupo C1 para puestos que requieren el título de Bachiller o Técnico, y el subgrupo C2 para aquellos que requieren el título de Educación Secundaria Obligatoria o equivalente.

Esta estructura jerárquica establece los niveles de clasificación profesional dentro de la Administración Pública y determina las condiciones para el acceso, promoción y desempeño de funciones, siguiendo los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Tras la aprobación del RDL 6/2023, hasta la aprobación de un desarrollo reglamentario definitivo, los intervalos aplicables a cada grupo o subgrupo son los siguientes:

- A1: niveles 24 a 30
- A2: niveles 20 a 26
- B: niveles 18 a 24
- C1: niveles 16 a 22
- C2: niveles 14 a 18

*Los niveles determinan el complemento de destino, es decir, una parte del sueldo: a mayor nivel, mayor retribución.*

*No confundir: el grupo clasifica al cuerpo/escala según titulación y nivel retributivo, pero un mismo grupo puede tener distintos cuerpos o escalas.*

## **4.3.- Carrera profesional de los funcionarios y funcionarias**

---

### **4.3.1.- Carrera vertical**

La carrera vertical constituye una de las modalidades de desarrollo profesional previstas en la función pública, basada en el ascenso dentro de la estructura de puestos de trabajo mediante los procedimientos de provisión establecidos en la normativa vigente, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.3.b) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

No obstante, la plena efectividad de las disposiciones relativas a la provisión de puestos de trabajo y a la movilidad funcional ha quedado supeditada, conforme a la Disposición Final Cuarta del EBEP, a la aprobación de las correspondientes leyes de desarrollo en cada Administración Pública, como antes hemos referenciado.

Por tanto, sigue siendo aplicable el artículo 20 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, siempre que su contenido no contradiga las previsiones del EBEP.

Desde la adquisición de la condición de funcionaria o funcionario, conforme al artículo 61 del EBEP, la persona es integrada en uno de los cuerpos o escalas definidos por las respectivas

Administraciones Públicas. Los cuerpos y escalas, de acuerdo con el artículo 75 del EBEP, agrupan al personal funcionario en función de competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de los procesos selectivos, y determinan el ámbito funcional de su desempeño profesional.

El sistema de provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública, conforme al artículo 78.1 del EBEP, se rige por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, lo que implica que el acceso a los puestos de trabajo debe realizarse de manera transparente y competitiva.

Los procedimientos ordinarios incluyen el concurso de méritos y la libre designación (Art 79 y 80 del EBEP), pero también existen mecanismos para la movilidad forzosa de las personas funcionarias—como la redistribución de efectivos (artículo 81 del EBEP), la reasignación de puestos de trabajo (artículo 82) o los cambios de adscripción funcional—, así como instrumentos para la cobertura temporal de plazas, como la comisión de servicios (artículo 81.3) y la adscripción provisional (artículo 81.2). Asimismo, se contemplan medidas de protección específicas como los traslados por violencia de género o por motivos de salud (artículo 81.4).

En conexión con los sistemas de provisión y carrera profesional, resulta necesario destacar la figura del grado personal, tradicionalmente vinculada a la función pública estatal y regulada en el artículo 20 de la Ley 30/1984, que permanece vigente en aquellos ámbitos en los que no se ha aprobado legislación específica de función pública, como es el caso de la Administración General del Estado y, en régimen supletorio, de numerosas entidades locales.

El grado personal representa el nivel de complemento de destino consolidado por cada persona funcionaria como consecuencia del desempeño efectivo de un puesto durante un período mínimo de dos años continuados o tres con interrupción. Este derecho se adquiere de forma automática por el mero transcurso del tiempo en el puesto, y constituye un instrumento clave en la articulación de la carrera profesional, al permitir que el progreso no dependa exclusivamente del puesto desempeñado, sino también de la experiencia acumulada.

El grado personal cumple dos funciones esenciales:

- Por un lado, actúa como garantía retributiva en supuestos de movilidad forzosa, reasignación de efectivos, reordenación de puestos o cambio de adscripción, permitiendo a la persona funcionaria mantener el complemento de destino correspondiente al nivel de grado consolidado, aunque sea adscrita a un puesto de inferior nivel.
- Por otro lado, el grado personal tiene efectos en la promoción interna y en los procedimientos de provisión: muchas convocatorias reservan el acceso a determinados puestos a quienes ostenten un grado mínimo acorde al nivel del destino.

La consolidación progresiva del grado personal contribuye así a desvincular la carrera administrativa del puesto concreto que se ocupa, proyectando el desarrollo profesional en el expediente de la funcionaria o funcionario y, por tanto, facilitando la equidad entre las personas empleadas públicas que han desempeñado puestos de igual responsabilidad en distintas áreas u órganos.

Además, en los procedimientos de provisión por concurso de méritos, el grado personal suele constituir un mérito objetivable, que permite valorar de forma técnica y acreditada la permanencia en niveles de responsabilidad previamente desempeñados.

Pese a que el EBEP no regula expresamente el grado personal, su aplicación se mantiene como parte del marco supletorio derivado de la Ley 30/1984, y resulta compatible con el derecho a la carrera profesional reconocido en el artículo 16 del EBEP, especialmente en los ámbitos donde no se han implantado sistemas alternativos de carrera horizontal.

La jurisprudencia constitucional ha respaldado la vigencia de estos principios. En particular, el Tribunal Constitucional ha señalado —en sentencias como la STC 75/1983 y la STC 15/1988— que el derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española no se agota en el acceso inicial a la función pública, sino que se proyecta también sobre la carrera posterior, la promoción y la participación en concursos, garantizando la vigencia continua de los principios de igualdad, mérito y capacidad. La estructuración de los recursos humanos dentro de cada Administración Pública, conforme a los artículos 72, 74, 75 y 76 del EBEP, condiciona directamente la selección, promoción, movilidad y asignación de funciones de las personas empleadas públicas.

Entre los instrumentos básicos para la ordenación del personal destaca la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), regulada en el artículo 74.1 del EBEP, que debe ser pública y detallar, entre otros extremos, la denominación de los puestos, el grupo de clasificación profesional, el cuerpo o escala de adscripción, el sistema de provisión aplicable y las retribuciones complementarias, junto con otros posibles requisitos como la jornada, la participación de personal de otras Administraciones o los méritos valorables, tal y como se puso de manifiesto en el Capítulo III de la presente guía.

En relación con la movilidad profesional y la progresión en la carrera vertical, la adscripción a un cuerpo o escala no solo delimita el acceso a determinados puestos reservados, sino que también condiciona la posibilidad de promoción dentro de cada sector de actividad, según el nivel de responsabilidad y la calificación del artículo 76 del EBEP (grupos A1, A2, etc.). Finalmente, la normativa de desarrollo establece habitualmente intervalos de niveles para cada grupo de clasificación, definiendo así los límites de la carrera profesional vertical y garantizando un equilibrio entre las posibilidades de promoción y las necesidades organizativas de la Administración.

*Para el hipotético caso que se quiera avanzar en este tipo de carrera, es esencial identificar la relación de puestos de trabajo, y ver los puestos superiores, todo ello sin olvidar que hay que mantenerlo el tiempo requerido (2 años continuos o 3 discontinuos) para consolidar el grado personal.*

*Todo ello sin olvidar, que la regulación de carrera vertical puede variar entre administraciones. Consulta los desarrollos autonómicos y locales que pueden introducir matices o mejoras*

*Sin embargo, resulta esencial saber que en una hipotética reorganización ocupas un puesto de nivel inferior, conservas tu grado personal, no se te puede aplicar recorte retributivo.*

#### **4.3.2.- Carrera horizontal**

El EBEP permite que las Administraciones Públicas diseñen modelos de carrera horizontal, una modalidad que permite la progresión profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Este enfoque se basa en el desarrollo de competencias y la evaluación del rendimiento, ofreciendo una alternativa al modelo tradicional que centra la promoción en la movilidad y en el ascenso a puestos de mayor responsabilidad.

En similares términos que la carrera vertical, el artículo 17 del EBEP, remite a las leyes de función pública que se dicten en el desarrollo de dicha posibilidad (que no es obligación), pudiendo regular esta posibilidad, si así lo consideran oportuno.

Se exige como regla que este sistema se realice mediante un “sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos.” (Art 17.a) del EBEP).

El otro elemento esencial que debe respetarse es el marcado en el artículo 17. B) del EBEP, que afirma que “Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán

*incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”.*

Por tanto, del último de los párrafos de dicho precepto, observamos que se realice un llamamiento a que la normativa de desarrollo establezca los concretos criterios de ascenso, siendo habitual que las administraciones autonómicas así como locales determinen estos extremos.

Además, el nuevo modelo de carrera horizontal establece la necesidad de superar itinerarios formativos especializados y, en su caso, participar en actividades de gestión del conocimiento, docencia o investigación como requisito para el ascenso de tramo. El reconocimiento de la progresión profesional se concreta en la percepción de un complemento de carrera.

*Guarda y documenta la trayectoria, ya sea evaluaciones (desempeño, responsabilidad) así como cursos y conocimientos adquiridos, todo ello para facilitar la progresión entre niveles.*

### **4.3.3.- Evaluación de desempeño**

El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) dispone que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleadas y empleados públicos, definiendo esta institución como “*el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados*”.

*Es esencial conocer el sistema de tu concreta administración, mirar si el reglamento o convenio regula los objetivos, la composición de la comisión etc. Exige claridad en los indicadores de evaluación.*

De acuerdo con el artículo 20.2 del EBEP, cualquier sistema de evaluación del desempeño debe estar basado en criterios y técnicas que aseguren la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la no discriminación, garantizando así su conformidad con los principios constitucionales de acceso y permanencia en el empleo público.

En cuanto a los efectos de esta evaluación, el artículo 20.3 del EBEP prevé que sus resultados podrán tener incidencia en la carrera profesional, tanto en su vertiente horizontal como vertical, en la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de retribuciones complementarias. Especialmente, la evaluación del desempeño puede condicionar el acceso a determinados puestos mediante concursos específicos, la progresión profesional o el cobro de complementos asociados al rendimiento.

Aunque el EBEP no establece de forma expresa que los resultados de la evaluación del desempeño tengan efectos sancionadores directos, en la práctica una valoración negativa puede ser tomada en consideración en expedientes administrativos o procedimientos disciplinarios, en tanto que reflejaría el incumplimiento de deberes profesionales.

Esta utilización indirecta de la evaluación del desempeño guarda cierta analogía con la valoración de la conducta y el rendimiento en el ámbito de las relaciones laborales por cuenta ajena, donde también pueden servir de base para la adopción de decisiones disciplinarias o de reorganización.

*Por ello, en caso de evaluaciones negativas solicita audiencia, así como el acceso a los criterios, teniendo inclusive abierta la posibilidad acudir a las vías administrativas y finalmente a lo contencioso-administrativos en caso de evaluaciones negativas no justificadas o poco objetivas.*

Asimismo, tras la reforma de 2023, la evaluación del desempeño ha pasado a ser obligatoria para todo el personal y tiene efectos directos sobre:

- La progresión en la carrera profesional (horizontal y vertical).

- La acreditación de méritos en concursos de provisión de puestos.
- La continuidad en el puesto de trabajo.
- La percepción de retribuciones complementarias de carácter variable.
- La valoración de necesidades formativas y la incentivación de la participación en acciones formativas voluntarias.

El complemento de desempeño sustituirá progresivamente al actual complemento de productividad para las personas funcionarias. Para el personal laboral, se regulará mediante convenios colectivos.

#### 4.4.- Promoción interna

---

La promoción interna constituye uno de los instrumentos esenciales de la carrera profesional en la función pública, permitiendo a los funcionarios de carrera y al personal laboral fijo progresar hacia cuerpos, escalas o categorías superiores o equivalentes mediante procesos selectivos reservados.

Este mecanismo, regulado en el artículo 18 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), se configura como una vía de desarrollo (siendo necesario su establecimiento por leyes de función pública) basada en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y tiene como finalidad reconocer la experiencia y competencias adquiridas por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de la promoción interna, el EBEP distingue dos modalidades:

- **Promoción interna vertical:** permite al personal funcionario acceder desde un cuerpo, escala o categoría perteneciente a un subgrupo de clasificación inferior a otro de subgrupo superior, conforme a la estructura establecida en el artículo 76 del EBEP (grupos A1, A2, C1, C2, etc.). De este modo, se posibilita el ascenso profesional ascendiendo de nivel de responsabilidad y exigencia académica, reconociendo los servicios prestados en un grupo inferior. Un ejemplo típico sería el de una funcionaria del subgrupo C1 (Administrativa) que promociona al subgrupo A2 (Técnica de Gestión) mediante un proceso selectivo de promoción interna. Para acceder por esta vía, se exige la superación de pruebas selectivas específicas, la posesión de la titulación requerida y, habitualmente, un tiempo mínimo de servicios efectivos prestados en el cuerpo o escala de origen.
- **Promoción interna horizontal.** La promoción interna horizontal permite a la persona funcionaria progresar hacia cuerpos o escalas distintas dentro del mismo subgrupo o grupo de clasificación profesional, sin que exista cambio de nivel de titulación. Se trata, por tanto, de una movilidad profesional dentro del mismo nivel académico que permite ampliar o diversificar el ámbito de funciones. Un ejemplo sería el de una funcionaria del subgrupo A2 que, mediante promoción interna horizontal, accede a otro cuerpo o escala A2, como podría ser el paso de Técnica de Gestión a Técnica de Hacienda. En este caso, también se exige la superación de los procesos selectivos correspondientes, garantizando la igualdad de condiciones de acceso previstas para el ingreso libre, y respetando la titulación requerida.

Esta modalidad de promoción interna, clásica históricamente, ha venido determinándose en el artículo 18.4 del EBEP, que afirma *“las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la*

*progresión en la carrera profesional.*”, siendo considerado por alguna parte de la doctrina como una obligación de la administración de su determinación y desarrollo.

La regulación de estas formas de promoción se termina configurando en dichos preceptos, exigiéndose que en caso de personas funcionarias estas posean los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas.

#### **4.5.- Modalidades de provisión de puestos de trabajo**

---

En la Administración Pública española, la provisión de puestos de trabajo se refiere al proceso administrativo por el cual se cubren los puestos vacantes con personas empleadas públicas a través de mecanismos previamente establecidos. A diferencia del acceso al empleo público (selección de nuevas y nuevos funcionarios), la provisión de puestos actúa una vez que existe personal funcionario de carrera o laboral, regulando cómo se asignan o cubren las vacantes dentro de la organización.

El EBEP consagra una serie de principios básicos que deben regir la provisión de puestos de trabajo en el sector público. En particular, el artículo 78.1 dispone que las Administraciones Públicas proveerán sus puestos mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Además, el artículo 78.2 del EBEP establece que, por regla general, la provisión de puestos en cada Administración se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública. Es decir, el concurso y la libre designación son los sistemas ordinarios previstos para cubrir plazas vacantes de personas funcionarias. Estos mecanismos deben aplicarse de acuerdo con los principios antes mencionados, asegurando que la cobertura de cada puesto se realice de forma objetiva y no arbitraria.

Cabe señalar que estos principios tienen fundamento constitucional (art. 103 de la Constitución Española) y permean toda la normativa de función pública. El EBEP, como norma básica, sirve de referencia para que las leyes de función pública de desarrollo (estatales o autonómicas) articulen sus propios procedimientos con el debido respeto a igualdad, mérito y capacidad en la provisión de empleos públicos.

##### **4.5.1.- Concurso de méritos**

Históricamente, ha sido el sistema central de provisión en la función pública española, tal como ya disponía la derogada Ley 30/1984 (art. 20.1.a) en términos similares, y el EBEP mantiene esta configuración prioritaria.

El artículo 79 del EBEP afirma que *“El concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico. La composición de estos órganos responderá al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre. Su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad”*.

Por tanto, del presente precepto se desprende la declaración de concurso como el procedimiento normal, mediante una convocatoria pública, realizándose por tanto una valoración objetiva de méritos y, en su caso, de capacidades profesionales, conforme al baremo establecido en la convocatoria respectiva. Entre los méritos a valorar destacan el grado personal consolidado, la

antigüedad, la formación continua, la experiencia previa en puestos similares y otros aspectos que guarden relación directa con las funciones del puesto ofertado.

Aunque en el concurso de méritos no pueden incluirse pruebas de conocimientos o ejercicios típicos de oposición, sí puede contemplarse, de forma motivada en las bases de la convocatoria, la valoración de aptitudes específicas relacionadas con el desempeño del puesto (STS de 4 de junio de 2008).

Se realiza una convocatoria pública de concurso, abierta a aquellas personas funcionarias que reúnan los requisitos del puesto ofertado. Las candidatas y candidatos presentan sus méritos (antigüedad, formación, experiencia, etc.), que son valorados conforme a un baremo fijado en las bases de la convocatoria, debiendo ser dicha valoración de forma objetiva.

En principio, los concursos son abiertos, permitiendo una participación indistinta de las personas funcionarias públicas, siempre que cumplan con los requisitos previstos en la convocatoria, si bien cabe limitar esa movilidad en función de áreas, sectores o departamentos que se determinen por las Administraciones Públicas en función de las potestades de organización atribuidas a éstas.

Asimismo, las Administraciones pueden fijar normativamente un tiempo mínimo de permanencia en el puesto obtenido por concurso antes de poder participar en otro, para fomentar la estabilidad (EBEP art. 79.2).

#### **4.5.2.- Libre designación con convocatoria pública**

En contraparte de esta fórmula, tenemos **la libre designación**, que es un sistema excepcional de provisión, reservado para puestos de especial responsabilidad, confianza o dirección, conforme al artículo 80 del EBEP.

El nombramiento y cese se basan en la libre apreciación de la competencia profesional de las personas candidatas por la autoridad competente, si bien debe respetarse el principio de publicidad de la convocatoria.

Corresponde a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto establecer los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación (STS de 25 de marzo de 2011), y únicamente se realizará en *“aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones”* (STSJ Madrid, nº 1196/2011, de 22 de noviembre de 2010).

A diferencia del concurso, en la libre designación la autoridad competente elige discrecionalmente a la persona funcionaria que ocupará el puesto, en función de una apreciación subjetiva de la idoneidad del candidato o candidata; no obstante, incluso en este sistema se exige cierta publicidad y transparencia: el EBEP determina que la libre designación debe realizarse *“con convocatoria pública”* (art. 78.2).

La discrecionalidad es amplia, aunque teóricamente no arbitraria: está limitada por la necesidad de cumplir los requisitos mínimos del puesto (titulación, experiencia, etc. definidos en la convocatoria) y por los criterios que establezcan las leyes de desarrollo para determinar qué puestos pueden cubrirse por este sistema.

El carácter de confianza de estos puestos conlleva que la persona funcionaria nombrada pueda ser cesada discrecionalmente en cualquier momento, sin necesidad de alegar causa específica (es lo que coloquialmente se denomina *“puesto de libre cese”*). En este sentido, el EBEP, en su artículo 80.4, establece que, si una persona funcionaria es cesada de un puesto provisto por libre designación, deberá asignársele otro puesto acorde con su carrera y categoría profesional, con las garantías inherentes a la misma.

#### **4.6.- Otro tipo de provisión. Movilidad del personal funcionario/a de carrera**

El EBEP, además de reconocer estas dos modalidades, habilita a las leyes de función pública de desarrollo para establecer otros procedimientos de provisión en supuestos específicos, como la movilidad forzosa prevista en el art. 81.2, las permutas (intercambio de puestos entre personas empleadas), la movilidad por motivos de salud o rehabilitación, el reingreso al servicio activo tras una excedencia, el cese o remoción en un puesto y la supresión de puestos.

El artículo 81 del EBEP se refiere a la movilidad del personal funcionario de carrera, esta alude a la posibilidad de cambiar de puesto de trabajo dentro de la misma Administración Pública, ya sea por iniciativa del funcionario (movilidad voluntaria) o por necesidades del servicio (movilidad forzosa).

El artículo 81 EBEP establece el marco general para la movilidad en el ámbito interno de cada Administración, distinguiendo varias situaciones:

- **Movilidad voluntaria planificada:** Cada Administración Pública, en el marco de su planificación general de recursos humanos, puede dictar reglas que faciliten la movilidad voluntaria de personas funcionarias hacia aquellos sectores prioritarios que tengan necesidades específicas de personal. Esto significa que la Administración puede crear procedimientos para que las personas funcionarias interesadas se trasladen a puestos donde se requieran refuerzos, siempre respetando sus derechos. Se reconoce, además, en términos generales el derecho de la funcionaria y el funcionario a la movilidad, lo que implica que la organización debe permitir cambios de puesto voluntarios en la medida de lo posible, conciliando las preferencias de la persona empleada pública con las necesidades del servicio.
- **Movilidad por necesidades del servicio (traslado forzoso):** El EBEP faculta a la Administración, por razones motivadas de necesidades del servicio u organizativas, a trasladar de oficio a una persona funcionaria de su puesto actual a otro distinto dentro de la misma Administración (por ejemplo, a otra unidad, departamento u organismo autónomo dependiente). Esta movilidad forzosa debe respetar las condiciones esenciales de la persona funcionaria: se le mantienen sus retribuciones y demás derechos fundamentales del puesto. Si el traslado implicase cambio de localidad de residencia, la ley impone dar prioridad a la voluntariedad –es decir, intentar cubrir esos puestos primero con funcionarios que voluntariamente quieran trasladarse– y, si aun así alguna funcionaria o funcionario debe ser desplazado sin voluntariedad, éste o ésta, tendrá derecho a las correspondientes indemnizaciones por traslado forzoso. En suma, la movilidad por necesidades del servicio es una potestad organizativa para ajustar efectivos, pero requiere motivación, respeto a las condiciones de la persona empleada y, cuando conlleva perjuicios (como mudanza obligada), conlleva compensaciones y preferencia a personas voluntarias.
- **Provisión provisional por urgencia (comisión de servicios):** En casos de urgente e inaplazable necesidad, el EBEP prevé que un puesto de trabajo pueda cubrirse con carácter provisional mientras se tramita su cobertura definitiva. Esto suele instrumentarse mediante la figura de la comisión de servicios u otra adscripción temporal: se asigna temporalmente a una persona funcionaria que reúna los requisitos al puesto vacante, de forma inmediata, y simultáneamente se convoca públicamente el proceso ordinario (concurso o libre designación) para cubrirlo de forma permanente en el plazo legal establecido. Esta medida garantiza teóricamente que, ante vacantes críticas o imprevistas, la Administración pueda

reaccionar rápidamente sin esperar todo el proceso selectivo, pero asegurando que dicha situación teóricamente sea transitoria y que se abre la oportunidad a que cualquier persona interesada pueda optar al puesto en convocatoria pública en breve plazo.

En todos los supuestos de movilidad interna, corresponde a los órganos de gestión de personal de cada Administración (por ejemplo, las Direcciones Generales de Función Pública o unidades equivalentes) aplicar estas reglas. La movilidad, tanto voluntaria como forzosa, deberá realizarse siempre de forma motivada y transparente, comunicando a la persona funcionaria las razones y condiciones de su nuevo destino. La persona funcionaria trasladada forzosamente mantiene, como se ha dicho, todos sus derechos económicos y profesionales, y si considera la decisión injustificada puede recurrirla.

*De forma teórica, la movilidad bien gestionada permite a la Administración adaptar su personal a cambios de necesidades y a las personas funcionarias desarrollar su carrera con diversidad de destinos.*

#### **4.7.- Movilidades específicas**

---

Además de los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, el EBEP contempla diversas modalidades específicas de movilidad funcional y geográfica, orientadas a atender situaciones particulares de protección, salud o carrera profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

A continuación, se recogen las principales modalidades previstas en los artículos 78 a 84 del Estatuto.

- **Movilidad por razón de violencia de género o terrorismo (art 82 del EBEP):** Se contempla de forma específica la movilidad geográfica protegida para personas funcionarias que sean víctimas de violencia de género o de violencia terrorista, como medida de protección y garantía de sus derechos. Estas modalidades especiales de provisión permiten el traslado prioritario de dichas personas empleadas a otros destinos, al margen de los procedimientos ordinarios, cuando su seguridad o situación personal así lo exija. Esta previsión se aplica tanto a las víctimas de violencia de género como a las víctimas de terrorismo, en los términos establecidos legalmente.
- **Movilidad por razones de salud (Art 78.3 del EBEP):** El traslado por razones de salud constituye una modalidad excepcional de provisión de puestos de trabajo. Permite la adscripción de personas funcionarias a puestos situados en distinta unidad administrativa o localidad, previa solicitud fundamentada en motivos de salud o en necesidades de rehabilitación, tanto de la propia persona funcionaria como de su cónyuge o hijas o hijos a su cargo. Esta modalidad actúa como complemento a las formas ordinarias de provisión —concurso y libre designación—, y su tramitación exige la aportación de los informes médicos oficiales pertinentes, así como los emitidos por los servicios de prevención de riesgos laborales en los casos en que la afección afecte directamente a la persona funcionaria. La efectividad del traslado queda supeditada, en todo caso, a la existencia de una vacante adecuada, cuya cobertura sea necesaria, con asignación presupuestaria disponible, y cuyo complemento específico y nivel de complemento de destino no superen los correspondientes al puesto de origen.
- **Provisión de puestos y movilidad del personal laboral (art. 83 EBEP):** El Estatuto Básico extiende su regulación de provisión también al personal laboral al servicio de las

Administraciones Públicas (personas empleadas públicas contratadas bajo legislación laboral, no funcionarias ni funcionarios de carrera), aunque con particularidades. El propio precepto establece que la provisión de puestos de trabajo y la movilidad de dicho personal laboral se regirá por lo que dispongan los correspondientes convenios colectivos aplicables. En otras palabras, las condiciones para que una persona trabajadora laboral fija de la Administración ocupe un puesto vacante (por traslado, promoción, etc.) o se mueva a otro puesto pueden variar según lo pactado en la negociación colectiva de su ámbito (Estado, Comunidad Autónoma, ayuntamiento, organismo, etc.).

- **Movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas (art. 84 EBEP):** El EBEP dispone que, para optimizar la utilización de los recursos humanos y garantizar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deben promover mecanismos de movilidad interadministrativa, preferentemente a través de convenios en el seno de la conferencia sectorial correspondiente u otros instrumentos de cooperación. Dado que la efectividad de esta previsión está supeditada al desarrollo legislativo del propio Estatuto (disposición final cuarta, apartado 2, del EBEP), resulta necesario acudir a la regulación contenida en la Ley 30/1984, cuyo contenido se formula en términos análogos. Asimismo, el EBEP contempla expresamente la posibilidad de establecer criterios comunes de movilidad para facilitar las homologaciones que resulten precisas entre distintas Administraciones Públicas. En la práctica, la movilidad voluntaria entre administraciones suele canalizarse a través de concursos abiertos a personal de otras administraciones o mediante traspasos y acuerdos bilaterales. En resumen, la movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas, fomentada por convenios y acuerdos, permite a las personas funcionarias desarrollar su carrera en diferentes ámbitos administrativos sin perder su condición ni derechos.

#### **4.8.- Carrera profesional del personal laboral**

---

Resulta evidente, teniendo en cuenta la gran cantidad de personal laboral al servicio de la Administración, realizar un breve acercamiento a la carrera profesional de este tipo de empleadas y empleados públicos.

El artículo 14.c) del EBEP declara el derecho a “*a la progresión en la carrera profesional y promoción interna*” siendo aplicable este derecho a toda persona empleada pública, así como el artículo 19.1 de dicho texto, que específicamente afirma que “*el personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional*”.

Sin embargo, este derecho a la carrera profesional que declara el artículo 19 del EBEP, tiene una especialidad que específicamente determina el apartado segundo, afirmando que esta se determinada mediante los procedimientos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores así como en los convenios colectivos que en su caso sean aplicables -según el ámbito estatal, autonómico o local-.

Por tanto, de esta regulación (así como del artículo 77 y el artículo 83 del EBEP), se desprende que esta provisión se realizará mediante los convenios colectivos, salvo que no exista, que en cuyo caso deberemos acudir al modelo funcional (STC Rec. 212/2017, de 15 de enero de 2019). En principio no se podría acudir a la consolidación de un puesto superior por el paso del tiempo (STS rec. 676/2018 de 30 de junio de 2020), ya que esto iría en contra del reiterado y a veces tedioso, principio de mérito y capacidad



## CAPÍTULO 5.-SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

### 5.1.- Introducción y normativa aplicable

---

Las situaciones administrativas de las personas funcionarias públicas hacen referencia a la posición jurídica que éstas ocupan dentro de la Administración a la que están vinculadas, determinando los derechos y obligaciones que les corresponden según la normativa vigente.

Estas diferentes situaciones se regulan en los artículos 85 a 92 del EBEP, que tienen carácter básico, y por ende, corresponde al Estado la fijación de la regulación básica y común en esta materia (STC 20/2017), mientras que las Comunidades Autónomas tienen la potestad de desarrollar y ejecutar esta normativa dentro de sus competencias, introduciendo en su caso, nuevas situaciones, cuando concurren algunas de las circunstancias del artículo 85.2 del EBEP (en su caso, razones organizativas de reestructuración interna o exceso de personal; cuando determinadas personas funcionarias hayan accedido a otro cuerpo o escala, ya sea por promoción interna o sistema de acceso y cuando los funcionarios y funcionarias pasen a prestar servicios en otro organismo o entidad bajo una relación diferente.

Por tanto, como punto de partida debemos acudir al artículo 85.1 del EBEP, que afirma que las personas funcionarias de carrera estarán en cualquiera de estas situaciones: a) servicio activo, b) servicios especiales, c) servicio en otras administraciones, d) excedencia o e) en suspensión de funciones.

En cuanto al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, este se rige, en materia de vicisitudes de su relación, por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos aplicables.

A diferencia del personal funcionario, el personal laboral no se encuentra en “situaciones administrativas” propiamente dichas, salvo que en virtud de un convenio colectivo o pacto específico se prevea expresamente la aplicación supletoria del régimen previsto en el EBEP, sin que ello contradiga en ningún caso la regulación imperativa del Estatuto de los Trabajadores.

### 5.2.- Servicio activo

---

La situación de servicio activo es aquella en la que se encuentran las personas funcionarias públicas que desempeñan efectivamente las funciones de su puesto de trabajo en una Administración pública o en un organismo dependiente de la misma, estando formalmente adscritas y percibiendo las retribuciones correspondientes a su cuerpo, escala o categoría profesional.

Es, por tanto, la situación ordinaria del personal funcional, en la que ejercen de manera plena los derechos y obligaciones propios de su condición, conforme al EBEP, la legislación autonómica de función pública aplicable y los reglamentos o normas específicas del ente en el que presten servicios.

Según el artículo 86.2 del EBEP, también se consideran en situación de servicio activo las personas funcionarias que desempeñan puestos de trabajo en otros órganos o entidades del sector público, cuando se establezca expresamente por norma legal o reglamentaria, y asimismo los que ejerzan funciones mediante comisión de servicios u otros supuestos de movilidad.

Por tanto, las personas funcionarias en servicio activo son titulares plenos de los derechos de carrera administrativa, retribuciones, formación, promoción interna y participación en los órganos de representación, y están sujetas a las obligaciones de desempeño eficaz, obediencia, dedicación y ética pública recogidas en el Estatuto Básico y en los códigos de conducta.

### 5.3.- Servicios especiales

---

La situación de servicios especiales es aquella en la que se encuentran las personas funcionarias de carrera que, manteniendo su vínculo estatutario con la Administración de origen, son destinadas al ejercicio de determinadas funciones públicas de especial relevancia o naturaleza distinta a las propias del puesto que ocupaban, suspendiéndose su servicio activo ordinario, pero conservando derechos determinados como antigüedad, promoción o reserva de puesto en algunos casos (Art 87 del EBEP), sin que ostenten derecho a remuneración de su puesto originario.

El elemento característico de esta fórmula es la reserva de puesto de trabajo original y en la misma localidad, por ende, cuando se termine la situación que la originó, esta recupera sus funciones y condiciones, según marca el artículo 87.3.

Eso sí, esta situación está tremendamente tasada, y debe interpretarse restrictivamente, sin que quepa la posibilidad analógica teniendo en cuenta la naturaleza de privilegio que esta ostenta (STS rec. 6701/2022, de 27 de noviembre de 2023; STC 99/1987), por tanto, únicamente cabrá en los supuestos del EBEP, y en su caso, por las leyes de función pública (Art 87.4 del EBEP).

El artículo 87 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) regula los distintos supuestos en los que procede esta situación administrativa, siendo estos:

- Prestar servicios internacionales, en un plazo superior de 6 meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades.
- Ocupar cargos de elección o designación políticas.
- Prestar servicios en apoyo en órganos constitucionales y cargos políticos.
- Cuando sean activadas como reservistas voluntarios para las Fuerzas Armadas.

A efectos de conocimiento, el personal interino también ostenta el derecho a este tipo de servicios especiales, tal y como afirmó el TJUE en el asunto C-158/2016.

### 5.4.- Servicios en otras Administraciones públicas

---

Las personas funcionarias de carrera pueden acceder a la situación administrativa de servicios en otras Administraciones Públicas como consecuencia de distintos procedimientos de movilidad interadministrativa, conforme al artículo 88.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), tal como se desarrolla más extensamente en el Capítulo 4 de esta guía.

De dicho precepto se derivan principalmente dos supuestos: por un lado, el de las personas funcionarias que son transferidas forzosamente a las Administraciones Autonómicas o locales en virtud de procesos de descentralización competencial; y, por otro, los casos de movilidad interadministrativa voluntaria, ya sea mediante convocatorias específicas o acuerdos entre administraciones públicas.

Los efectos jurídicos de ambas situaciones son distintos. Así, en el caso de las personas funcionarias transferidas, estas se integran plenamente en la estructura de la Administración de destino, conservando los derechos económicos, administrativos y de carrera que tuvieran consolidados en su Administración de origen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88.2 del EBEP. Su régimen jurídico futuro se adaptará a la normativa de la Administración receptora, respetando los derechos adquiridos. Además, la Administración de destino debe garantizar su adscripción a un puesto de trabajo adecuado, de acuerdo con su categoría o cuerpo.

En cambio, las personas funcionarias que acceden por movilidad voluntaria quedan sometidas en su integridad a la normativa de función pública, régimen retributivo y sistema de carrera

de la Administración de recepción, sin arrastrar derechos adquiridos de la Administración de procedencia, salvo que en el acto de movilidad se pacte expresamente lo contrario.

En general, no mantienen derecho de reserva de su puesto en la Administración de origen, debiendo en su caso participar en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo si desean reingresar.

*En resumidas cuentas, si la movilidad fue forzosa, te integras y tus derechos son plenamente reconocidos en el destino, si fue voluntaria, conservas tu vínculo con la Administración de origen y tus derechos asociados.*

*Esto tiene efectos importantes, ya que si estás en situación de movilidad voluntaria, tienes derecho a participar en concursos o concursos de méritos de tu Administración de origen, pero no en procesos de promoción interna, hasta que reingreses formalmente.*

*Si te movilizas a una tercera administración, la administración de origen —donde obtuviste por primera vez tu condición— sigue siendo la de referencia, incluso en sucesivas movilizaciones*

En todo caso, el tiempo de servicios prestado en la Administración de destino será computado como tiempo de servicio activo a todos los efectos jurídicos, incluido el reconocimiento de antigüedad y carrera profesional.

## **5.5.- La excedencia**

---

La situación de excedencia en la función pública implica la suspensión temporal del vínculo jurídico entre el funcionario y funcionaria de carrera y la Administración a la que se encuentra adscrito, durante un determinado periodo de tiempo.

Esta situación puede prolongarse de forma indefinida en determinados supuestos, pero no supone, por sí misma, la extinción del vínculo estatutario, salvo que concurran circunstancias específicas previstas en la normativa aplicable. Aunque presenta algunas analogías conceptuales con la regulación de la excedencia en el ámbito laboral, su régimen jurídico responde a principios propios y característicos de la función pública.

Los tipos de excedencia regulados en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) se recogen en el artículo 89.1, reconociéndose expresamente las siguientes modalidades: a) excedencia voluntaria por interés particular, b) excedencia voluntaria por agrupación familiar, c) excedencia por cuidado de familiares, d) excedencia por razón de violencia de género y e) excedencia por razón de violencia terrorista.

Sin embargo, resulta relevante señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 2 del EBEP y al amparo de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de función pública por el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, las distintas leyes autonómicas de función pública pueden ampliar el catálogo de modalidades de excedencia previstas en la normativa básica.

De hecho, en la práctica, muchas Administraciones han incorporado nuevas figuras de excedencia adaptadas a sus necesidades organizativas o sociales, tales como la excedencia por interés social, excedencias específicas para la atención a situaciones de dependencia, o excedencias motivadas por razones de conciliación de la vida personal y familiar. Posteriormente, se realizará un análisis más detallado de los supuestos adicionales reconocidos en la normativa autonómica y sectorial vigente.

Aunque cesa en la prestación de funciones, la persona funcionaria puede mantener ciertos derechos y obligaciones dependiendo del tipo de excedencia que se le conceda. Cada una de estas modalidades de excedencia tiene efectos distintos sobre los derechos retributivos, la re-

serva de puesto de trabajo y la posibilidad de reincorporación a la Administración, conforme a la normativa específica que las regula.

### ***5.5.1.- Excedencia voluntaria por interés particular***

La excedencia voluntaria por interés particular puede solicitarse a instancia de la persona funcionaria de carrera, sin necesidad de justificar causa alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Para acceder a esta modalidad de excedencia es requisito indispensable haber prestado servicios efectivos en situación de servicio activo durante un mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud.

Adicionalmente, el artículo 89.2 prevé un supuesto excepcional en el que la persona funcionaria puede ser declarada de oficio en excedencia voluntaria por interés particular. Ello ocurre cuando, habiendo cesado la causa que motivó su paso a una situación distinta de servicio activo (como la suspensión de funciones o la prestación de servicios especiales), la persona funcionaria incumple la obligación reglamentaria de solicitar su reingreso al servicio activo en el plazo previsto. En este caso, se entiende que voluntariamente no desea reincorporarse, y pasa automáticamente a la situación de excedencia por interés particular.

La concesión de esta excedencia no constituye un derecho automático de la persona funcionaria, sino que está condicionada a las necesidades del servicio, que deberán ser debidamente motivadas por la Administración.

Esta característica diferencia la excedencia voluntaria en el ámbito funcional de la excedencia regulada en el Estatuto de los Trabajadores, donde el derecho es más automático y no depende del interés organizativo

En cuanto a la duración mínima de permanencia en excedencia y los requisitos para solicitar el reingreso, estos serán los establecidos en la legislación de función pública aplicable en cada Administración pública competente, y en caso de no existir, deberemos acudir al RD 364/1995, que es el marco normativo aplicable a la AGE (esta normativa establece duración mínima de 2 años y un máximo de 15 años. Art 16.3 del RD 364/1995).

En caso de no realizarse el reingreso en dicho periodo, se declara la pérdida de la condición de funcionario o funcionaria (STC rec. 9697/1997).

Es importante destacar que la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular no genera derecho a la reserva del puesto de trabajo, de modo que el reingreso posterior estará condicionado a la existencia de vacantes (STS rec. 7105/1991, de 25 de noviembre de 1993), y a los procedimientos de provisión ordinarios previstos en la normativa vigente (concurso, etc.).

### ***5.5.2.- Excedencia voluntaria por reagrupación familiar***

La excedencia voluntaria por agrupación familiar es una modalidad específica de suspensión temporal de la relación de servicios entre la persona funcionaria de carrera y la Administración, prevista en el artículo 89.1, letra b), del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Esta modalidad de excedencia tiene como finalidad facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional de las personas empleadas públicas cuando su cónyuge o pareja de hecho acreditada, funcionario/a o trabajador/ra del sector público, haya obtenido destino en otra localidad mediante nombramiento en puesto de trabajo de carácter definitivo. La excedencia puede solicitarse para acompañar al cónyuge o pareja de hecho que se traslade a una localidad distinta de aquella en la que el funcionario prestaba sus servicios.

Para acceder a esta excedencia, deben cumplirse los siguientes requisitos: la existencia de una relación matrimonial o de pareja de hecho formalmente inscrita en registro público, la

acreditación del destino definitivo obtenido por el cónyuge o pareja, y el hecho de que dicho destino se sitúe en una localidad distinta que imposibilite razonablemente la continuidad en el desempeño del puesto actual. A diferencia de la excedencia voluntaria por interés particular, en este caso no se exige un período previo mínimo de tiempo en situación de servicio activo.

Normativamente, esta excedencia se regula en el artículo 89.1.b) del EBEP, y, en su caso, por las normas autonómicas o sectoriales de función pública que puedan establecer condiciones adicionales. En defecto de regulación específica, resulta aplicable supletoriamente el régimen establecido en el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, que regula las situaciones administrativas del personal funcionario en el ámbito de la Administración General del Estado.

La excedencia voluntaria por agrupación familiar tampoco genera derecho automático a la reserva del puesto de trabajo ocupado en el momento de acceder a la excedencia, salvo previsión expresa en la normativa aplicable. No obstante, la duración de esta excedencia es indefinida mientras subsistan las circunstancias que motivaron su concesión, sin que exista un límite temporal máximo impuesto legalmente.

En cuanto al reingreso al servicio activo, este deberá solicitarse cuando cese la causa que originó la excedencia, siguiendo los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo o mediante reingreso provisional si así lo establece la normativa correspondiente.

El tiempo pasado en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar no se computa, salvo disposición contraria, a efectos de antigüedad, carrera profesional ni derechos económicos.

### ***5.5.3.- Excedencia por cuidado de familiares e hijos/as***

La excedencia por cuidado de familiares constituye una modalidad específica de suspensión de la relación de servicios de la persona funcionaria de carrera con su Administración, regulada en el artículo 89.1, letra c), del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Esta excedencia tiene como finalidad permitir a las personas funcionarias atender las necesidades derivadas del cuidado de sus familiares en situaciones de dependencia o especial necesidad.

Podrá solicitar esta excedencia aquella persona funcionaria de carrera que necesite dedicarse al cuidado de: a) Hijos o hijas, tanto por naturaleza como por adopción, o en los casos de acogimiento permanente o preadoptivo, aunque éstos sean provisionales, hasta que el menor cumpla tres años de edad; o b) Familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida.

El acceso a esta situación no exige un período mínimo previo de servicios efectivos en servicio activo, siendo únicamente necesario acreditar las circunstancias que justifican la necesidad de cuidado.

En cuanto a su regulación, la excedencia por cuidado de familiares se encuentra prevista en el artículo 89.1.c) del EBEP, pudiendo ser desarrollada o complementada por la normativa autonómica o sectorial de función pública correspondiente. En ausencia de regulación específica, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, relativas a las situaciones administrativas del personal funcionario en la Administración General del Estado.

Hasta el segundo año de la excedencia, la persona funcionaria tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo, en los términos establecidos en la normativa aplicable, mientras que a partir del tercero, la reserva será a un puesto en la misma localidad y de igualdad retribución (STS Rec. 60/2004, de 30 de enero de 2006), debiendo ser una asignación automática sin tener que pasar por cualquier tipo de modalidad de provisión de puestos de trabajo.

La duración máxima de esta excedencia será de hasta tres años respecto de cada hijo/a o respecto de cada familiar que se encuentre en situación de dependencia. Este periodo puede ampliarse si la normativa de la Administración pública correspondiente así lo establece.

El tiempo pasado en situación de excedencia por cuidado de familiares se considera como tiempo de servicio efectivo a efectos de antigüedad, carrera profesional y derechos pasivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 89.4 del EBEP.

La persona funcionaria podrá reincorporarse al servicio activo al término de la causa que motivó la excedencia, debiendo solicitar su reingreso conforme a los procedimientos ordinarios previstos para la provisión de puestos de trabajo o mediante reingreso provisional en su caso. Asimismo, el periodo será único por cada sujeto causante, sin que quepa el fraccionamiento de esta y pudiendo la administración (siempre con la correspondiente justificación) limitar en caso de que dos personas funcionarias la generen por la o el mismo sujeto causante (Art 89.4 del EBEP).

#### ***5.5.4.- Excedencias por violencia de género o terrorista***

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) contempla, en su artículo 89.1, letras d) y e), dos modalidades específicas de excedencia destinadas a la protección de los funcionarios y funcionarias de carrera que se encuentren en situaciones especialmente vulnerables: la excedencia por razón de violencia de género y la excedencia por razón de violencia terrorista.

La excedencia por razón de violencia de género está destinada a aquellas funcionarias que, como víctimas de violencia de género, vean afectada su seguridad personal o su situación laboral y requieran la suspensión temporal de su relación de servicios con la Administración.

Su concesión no está condicionada a la existencia de un tiempo mínimo de servicios previos ni a las necesidades del servicio, y será otorgada previa acreditación de la condición de víctima conforme a lo dispuesto en la legislación vigente.

Por su parte, la excedencia por razón de violencia terrorista puede ser solicitada tanto por funcionarios como por funcionarias que hayan sido víctimas directas de actos terroristas, así como, en su caso, sus cónyuges, parejas de hecho e hijos/as, cuando las circunstancias así lo justifiquen, conforme a la normativa de protección a las víctimas del terrorismo. Al igual que en el caso anterior, su concesión no exige período previo de servicios ni está sujeta a necesidades del servicio.

Durante el tiempo de disfrute de cualquiera de estas modalidades de excedencia, la persona funcionaria conserva el derecho a la reserva de su puesto de trabajo, al menos durante los seis primeros meses, y el tiempo pasado en esta situación se computa a efectos de antigüedad, carrera profesional y derechos pasivos. Este período de reserva podrá ser prorrogado en función de las circunstancias concurrentes y en los términos que establezca la normativa específica de cada Administración pública.

#### **5.6.- Suspensión de funciones**

---

La suspensión de funciones es una situación administrativa prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), concretamente en su artículo 90, que implica la interrupción temporal de la relación de servicios activa entre la persona funcionaria de carrera y la Administración.

Durante el tiempo en que se mantenga esta situación, la persona funcionaria ve suspendida el ejercicio efectivo de las funciones de su puesto de trabajo, así como los derechos y obligaciones que derivan de su condición estatutaria.

La suspensión supone, por tanto, un paréntesis en la prestación de servicios y en la titularidad de los derechos inherentes al puesto, sin que ello implique la pérdida de la condición de personal funcionario.

La persona funcionaria suspendida deja de ejercer funciones, deja de percibir las retribuciones correspondientes y queda privada de los derechos de participación activa en la vida administrativa, tales como la carrera profesional, el acceso a procesos de formación o promoción interna, mientras dure esta situación.

Se trata de una medida de carácter temporal y excepcional, que puede producirse en el marco de procedimientos disciplinarios o penales, o como consecuencia de la imposición de sanciones firmes.

El artículo 90 del EBEP distingue dos modalidades de suspensión de funciones: a) suspensión provisional, acordada como medida cautelar durante la tramitación de procedimientos disciplinarios o penales; y b) suspensión firme, derivada de la imposición de sanciones disciplinarias.

La regulación autonómica suele establecer normas específicas para concretar los efectos y procedimientos de la suspensión, aplicándose supletoriamente, en defecto de regulación propia, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, regulador del régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, en materia procedimental y sancionadora.

### **5.6.1.- Suspensión de funciones provisional**

El artículo 90.4 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que *“podrá acordarse la suspensión de funciones con carácter provisional con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, en los términos establecidos en este Estatuto”*.

La suspensión de funciones provisional constituye, por tanto, una medida cautelar de carácter preventivo que puede adoptarse durante la tramitación de un expediente disciplinario o en el marco de un proceso penal, con el fin de asegurar la eficacia de la resolución que, en su caso, pueda recaer.

Esta medida teóricamente no tiene naturaleza sancionadora ni implica prejuzgar la culpabilidad de la persona funcionaria afectada, respetando plenamente el principio de presunción de inocencia, según afirma la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida entre otras en la STC 108/1984.

La adopción de la suspensión provisional requiere, en todo caso, una resolución administrativa debidamente motivada. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 y 54 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dicha motivación debe contener la indicación precisa de los hechos y fundamentos de derecho que justifiquen la necesidad, proporcionalidad y adecuación de la medida en relación con los fines perseguidos.

La motivación no puede ser genérica ni formularse mediante fórmulas estereotipadas, debiendo expresarse de manera razonada las circunstancias específicas del caso que justifiquen la adopción de la suspensión.

El Tribunal Supremo, en sentencias como la STS de 10 de mayo de 2021 (rec. 7290/2018) y la STS de 27 de enero de 2022 (rec. 6275/2018), ha reiterado que la motivación constituye una garantía esencial de la persona funcionaria afectada y un requisito indispensable para la validez de la medida, debiendo respetarse en todo caso los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Dentro de la generalidad de esta institución, es posible diferenciar diversos supuestos en función de la naturaleza del procedimiento que origine la suspensión y de los efectos que se deriven de la misma:

- En el curso de un procedimiento disciplinario, la suspensión provisional de funciones podrá acordarse tanto en la resolución de incoación del expediente como, en su caso, en cualquier momento posterior durante su tramitación. En ambos supuestos, resulta imprescindible cumplir los requisitos de motivación y proporcionalidad exigidos por el ordenamiento jurídico, conforme a lo establecido en los artículos 35 y 54 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 11 de noviembre de 1985 (RJ 1985/5350). La adopción de esta medida debe justificarse expresamente mediante una resolución motivada, en la que se acredite la necesidad de la suspensión para garantizar la eficacia del procedimiento y prevenir eventuales perjuicios al interés público, respetando siempre el principio de presunción de inocencia de la persona funcionaria afectada. Asimismo, conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada, la duración de la suspensión provisional debe limitarse a un plazo máximo de seis meses, salvo que la normativa específica o el desarrollo del procedimiento justifique su ampliación, en aplicación de los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica (Art 98.3 del EBEP). En este sentido, la STS de 11 de abril de 1991 (RJ 1991/2755) recuerda que la prolongación excesiva de una medida cautelar como la suspensión provisional podría resultar contraria a los derechos fundamentales del funcionario.
- Una cuestión distinta se plantea cuando la suspensión provisional se adopta en el marco de la existencia de un procedimiento judicial. En este caso, el artículo 90.3 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que la suspensión de funciones será preceptiva cuando el órgano judicial decrete la prisión provisional de la persona funcionaria o acuerde cualquier otra medida que le imposibilite temporalmente el desempeño efectivo de sus funciones. Esta suspensión se mantendrá durante el tiempo que duren las medidas impuestas, y podrá superar el límite de seis meses aplicable con carácter general, como reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 9 de mayo de 1991 (RJ 1991/5073). Por el contrario, en aquellos supuestos en los que la persona funcionaria se encuentre sometida a un procedimiento penal —ya sea en fase de instrucción o de enjuiciamiento—, pero sin ingreso efectivo en prisión ni adopción de medida que le impida prestar servicios, la suspensión provisional tendrá carácter potestativo para la Administración, que podrá acordarla si aprecia razones objetivas suficientes para su adopción, siempre respetando los principios de motivación, proporcionalidad y necesidad exigidos por el ordenamiento jurídico.

En todos los casos analizados, en relación con sus efectos (Art 98 del EBEP), la persona funcionaria suspendida de funciones se ve privada del ejercicio efectivo de sus derechos y obligaciones derivados del puesto de trabajo, pero no pierde su condición ni su puesto, aun cuando la suspensión provisional se prolongue más allá de seis meses.

Durante el periodo de suspensión provisional, la persona funcionaria mantiene el derecho a percibir las retribuciones básicas —esto es, el sueldo base y, en su caso, los trienios devengados—.

No obstante, si la suspensión provisional culmina con la imposición de una sanción firme de suspensión de funciones, la persona funcionaria estará obligada a reintegrar las cantidades

percibidas en concepto de retribuciones básicas durante el tiempo de duración de la medida cautelar.

Por el contrario, si el procedimiento disciplinario finaliza con resolución favorable a la persona funcionaria, bien por sobreseimiento o archivo del expediente, la Administración deberá restituir las diferencias de haberes dejados de percibir durante el tiempo de la suspensión.

Asimismo, en caso de que la suspensión provisional se convierta en definitiva por la imposición de una sanción firme, el tiempo de permanencia en la situación de suspensión provisional se computará a efectos de cumplimiento de la sanción de suspensión de funciones.

### **5.6.2.- Suspensión de funciones firme**

La suspensión firme de funciones puede tener su origen en dos supuestos: por un lado, como consecuencia de una sentencia penal firme que imponga una pena de inhabilitación absoluta o especial para el ejercicio de funciones públicas, regulada en los artículos 42 a 45 del Código Penal; y, por otro, como resultado de una sanción disciplinaria firme en el marco de un expediente disciplinario.

En el ámbito penal, la inhabilitación puede ser pena principal o accesoria, con una duración determinada en función del tipo de delito cometido, conforme a lo dispuesto en la legislación penal aplicable. No existe un rango único de duración, ya que dependerá de la pena establecida para cada ilícito penal.

En vía disciplinaria, el artículo 90.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que la sanción de suspensión de funciones no podrá superar en ningún caso una duración de seis años.

En cualquiera de los supuestos, la persona funcionaria declarada en situación de suspensión firme queda privada, durante el tiempo de permanencia en dicha situación, del ejercicio efectivo de sus funciones y de todos los derechos inherentes a su condición estatutaria, conforme al artículo 90.1 del EBEP.

Finalizado el periodo de suspensión firme, y en los supuestos en que esta haya tenido una duración superior a seis meses, la persona funcionaria deberá solicitar su reingreso al servicio activo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 91.1 del EBEP. Dicho reingreso podrá realizarse en el mismo puesto de trabajo que desempeñaba anteriormente o en otro adecuado a su cuerpo o escala, en función de las necesidades de la organización y de la normativa de provisión de puestos de trabajo aplicable.

*Cuando la duración de la sanción de suspensión firme sea igual o inferior a seis meses, no resulta legalmente exigible la solicitud de reingreso al servicio activo, dado que la reincorporación se produce de forma automática una vez cumplida la sanción.*

*No obstante, y a efectos meramente cautelares, puede resultar aconsejable comunicar a la Administración la finalización del periodo de suspensión, con el fin de evitar incidencias organizativas o retrasos en la efectiva reincorporación.*

## **5.7.- Otras situaciones**

---

El artículo 85.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) permite que las leyes de función pública puedan establecer, en el ámbito de sus competencias, nuevas situaciones administrativas distintas de las recogidas expresamente en la normativa básica estatal, siempre que respondan a razones organizativas derivadas de procesos de reestructuración interna, de

exceso de efectivos, del acceso a otros cuerpos o escalas mediante promoción interna o de la prestación de servicios en otras entidades públicas.

Muchas de estas situaciones administrativas adicionales ya estaban contempladas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal al Servicio de la Administración General del Estado. No obstante, habida cuenta de la derogación parcial de la Ley 30/1984 y de la aplicación supletoria limitada del Real Decreto 364/1995, conforme a lo dispuesto en las disposiciones transitorias del EBEP, deberá acudir prioritariamente a las leyes de función pública autonómicas o sectoriales que desarrollen esta materia.

En defecto de regulación específica, y siempre que resulte compatible con el EBEP, podrán aplicarse supletoriamente las disposiciones contenidas en la citada Ley 30/1984 y en el Real Decreto 364/1995 para completar los aspectos no regulados en la normativa básica o autonómica vigente.

- **La excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público:** Esta puede ser declarada de oficio o a instancia de parte en aquellos casos en los que una persona funcionaria acceda a otro puesto en el sector público que resulte incompatible con el desempeño de su puesto anterior, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sobre incompatibilidades, en particular, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Esta situación puede originarse, entre otros supuestos, cuando la persona funcionaria es nombrada para un nuevo puesto de trabajo de naturaleza funcional o laboral fijo en el sector público que resulta incompatible con el puesto que venía desempeñando, o cuando accede a otro cuerpo, escala o categoría cuyo ejercicio sea incompatible. El reconocimiento de esta situación implica la suspensión temporal de la relación activa con la Administración de origen, sin derecho a reserva de puesto de trabajo. Para el reingreso al servicio activo en la Administración de origen, la persona funcionaria deberá solicitar su reincorporación mediante participación en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, en los términos previstos en la normativa aplicable. Esta modalidad de excedencia se encuentra regulada supletoriamente en el artículo 15.1.b) del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo.
- **Expectativa de destino:** Es una situación administrativa que puede ser declarada respecto de las personas funcionarias de carrera cuando, tras reincorporarse al servicio activo desde una situación administrativa que no comporta reserva de puesto de trabajo —como ocurre en determinados supuestos de excedencia voluntaria, servicios en otras Administraciones Públicas o suspensión de funciones prolongada—, no puedan ser destinados inmediatamente a un puesto concreto por inexistencia de vacantes adecuadas a su cuerpo, escala o especialidad. Esta figura está regulada en el ámbito de la AGE en el Real Decreto 365/1995, y encuentra su habilitación normativa en el artículo 85.2 del EBEP, que permite a las leyes de función pública establecer situaciones administrativas adicionales por razones organizativas. La persona funcionaria en expectativa de destino conserva su condición de funcionaria/o de carrera, pero no ocupa un puesto de trabajo efectivo mientras se mantenga en esta situación. Su carácter es estrictamente transitorio, orientado a facilitar la reincorporación mediante la adjudicación de una vacante adecuada a su grupo de titulación, cuerpo o escala, a través de los procedimientos ordinarios de provisión. Durante el tiempo que permanezca en expectativa de destino, la persona funcionaria tiene derecho a percibir las retribuciones básicas —sueldo base y trienios—

y aquellas retribuciones complementarias que se establezcan reglamentariamente para esta situación, en los términos previstos en el artículo 20.3 del Real Decreto 365/1995. Además, la persona funcionaria tiene derecho a la adjudicación preferente de un puesto adecuado, en cuanto exista una vacante disponible, con prioridad frente a otras y otros posibles candidatos en situación de reingreso desde excedencia o suspensión. La duración de la expectativa de destino no se encuentra limitada expresamente en la normativa estatal básica, si bien la Administración debe actuar de manera diligente para procurar la pronta reincorporación de la persona funcionaria a un puesto de trabajo adecuado, en cumplimiento de los principios de eficacia y buena administración. La situación de expectativa de destino finaliza cuando la persona funcionaria es adscrita definitivamente a un puesto, acepta un destino provisional o en comisión de servicios adecuado a su cuerpo o escala, o cuando se extingue su relación de servicio por causas como jubilación, renuncia o sanción disciplinaria.

- **Excedencia forzosa:** Es una situación administrativa en la que puede encontrarse una persona funcionaria de carrera cuando no puede desempeñar su puesto de trabajo por causas ajenas a su voluntad, especialmente por haber sido nombrada o elegida para ocupar un cargo público que sea incompatible con el ejercicio de la función pública, conforme a lo establecido en la legislación de incompatibilidades, o por otras circunstancias que así lo determinen las leyes. Aunque el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no recoge expresamente esta figura en su listado de situaciones administrativas básicas (artículo 85.1), su existencia está prevista en el artículo 15.1.a) del Real Decreto 365/1995, que regula el régimen de las personas funcionarias de la Administración General del Estado, y puede ser desarrollada por las correspondientes leyes de función pública autonómicas o sectoriales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 85.2 del EBEP. La declaración de la excedencia forzosa tiene carácter obligatorio, tanto para la Administración como para la persona funcionaria afectada, cuando concurren las causas legales previstas. Esta situación garantiza que la persona funcionaria no pierda su condición de tal, protegiendo sus derechos estatutarios fundamentales mientras dure la incompatibilidad o la causa que la motivó.

La funcionaria o funcionario en excedencia forzosa está obligado a solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo máximo de un mes contado desde el cese en el cargo público o desde que cesen las causas que motivaron la incompatibilidad. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a que pase a otra situación administrativa, como la excedencia voluntaria por interés particular, conforme a lo previsto en el artículo 15.3 del Real Decreto 365/1995. La excedencia forzosa finaliza cuando desaparecen las causas que la motivaron y la persona funcionaria solicita su reincorporación. En ese momento, recuperará su puesto de trabajo reservado o, en su defecto, será adscrito provisionalmente a otro puesto adecuado en su cuerpo o escala, en los términos previstos por las normas de provisión de puestos de trabajo.

## **5.8.- Reingreso al servicio activo**

---

Con independencia de que a lo largo de la presente guía se hayan realizado referencias específicas al reingreso al servicio activo en diversas situaciones administrativas, dada la importancia que esta cuestión reviste en el régimen de las personas empleadas públicas, se ha considerado oportuno reservar un apartado específico para su análisis.

El reingreso al servicio activo se regula en el artículo 91 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que establece que: “*Reglamentariamente se regularán los plazos, procedimientos y condiciones, según las situaciones administrativas de procedencia, para solicitar el reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera, con respeto al derecho a la reserva del puesto de trabajo en los casos en que proceda conforme al presente Estatuto.*”.

Como puede apreciarse, el EBEP remite a las leyes de función pública de las distintas Administraciones Públicas, y, en su caso, a los reglamentos de desarrollo, la regulación concreta de los requisitos y procedimientos de reingreso, siendo de aplicación supletoria el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, en todo aquello que no contradiga el régimen básico.

La inexistencia de derecho a la reserva del puesto de trabajo no implica, en ningún caso, la pérdida del derecho al reingreso al servicio activo de la persona funcionaria pública. El funcionario o funcionaria conserva su derecho estatutario a reincorporarse a la Administración, si bien dicha reincorporación no se realiza necesariamente en el mismo puesto que ocupaba con anterioridad, sino que queda condicionada a la existencia de vacantes adecuadas a su cuerpo, escala o especialidad.

En defecto de vacantes disponibles, la Administración podrá adscribir provisionalmente a la persona funcionaria a un puesto compatible, o bien, de ser procedente, declararlo en expectativa de destino o en excedencia forzosa, conforme a la normativa aplicable. Todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 91 del EBEP y en los artículos 28 y siguientes del Real Decreto 365/1995.

Atendiendo a la existencia o no de derecho a la reserva del puesto de trabajo, pueden distinguirse dos grandes modalidades de reingreso

- **Reingreso desde situaciones sin derecho a la reserva de puesto de trabajo:** En estos casos, la persona funcionaria no tiene garantizado su anterior puesto. El reingreso queda condicionado a la existencia de vacantes adecuadas y puede producirse mediante, o adscripción provisional de un puesto de trabajo compatible con su cuerpo o escala (de conformidad con la RPT), hasta su adjudicación definitiva mediante concurso o bien participación en procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo. Por tanto, nos encontramos A) Reingreso desde la suspensión firme de funciones. B) Reingreso desde la situación de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, C) Reingreso desde la situación de excedencia por interés particular, D) Excedencia forzosa y E) Excedencia por agrupación familiar.

*El procedimiento de reingreso por adscripción provisional, los plazos de posesión, el orden de resolución de solicitudes y los efectos del incumplimiento del plazo pueden variar en función del reglamento autonómico o local que lo regule.*

*Asimismo, el procedimiento varía según la causa (por ejemplo, en la suspensión firme se pierde el puesto; si es por prestación de servicios en el sector público si existe una preferencia de reingreso a diferencia del interés particular; en la excedencia forzosa el reingreso es automático etc.), debiendo por ende analizar caso por caso y el concreto supuesto de hecho.*

- **Reingreso desde situaciones con derecho a la reserva de puesto de trabajo:** En estos supuestos, la persona funcionaria tiene garantizada su reincorporación al mismo puesto que desempeñaba antes de acceder a la situación administrativa correspondiente. La reincorporación es automática y efectiva, siempre que la persona funcionaria solicite su reingreso dentro de los plazos reglamentarios, y la Administración deberá restituirle en su puesto sin necesidad de concurrir a procedimientos de provisión. En este grupo

nos encontramos el a) reingreso desde la situación de excedencia por cuidado de hijos o familiares, b) reingreso desde la situación de servicios especiales y c) excedencia por violencia de género o terrorismo.

Asimismo, cabe aclarar teniendo en cuenta las dudas existentes en la materia que la movilidad interadministrativa, entendida como el traslado definitivo o provisional de funcionarios entre distintas Administraciones Públicas, no constituye en sí una situación administrativa de cese o suspensión del servicio activo, sino que implica la continuidad de la relación de servicios en un nuevo ámbito territorial o competencial.

Esta figura se regula en el artículo 88 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), y se complementa, en defecto de regulación específica, por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración General del Estado.

Como regla general, la movilidad definitiva supone la pérdida de la reserva del puesto de trabajo en la Administración de origen, salvo que expresamente se haya establecido lo contrario en la normativa aplicable o en las bases específicas del procedimiento de movilidad. En consecuencia, la movilidad interadministrativa no genera derecho automático a reingresar en el puesto de origen, sin perjuicio de los derechos de acceso o retorno preferente que puedan reconocerse en supuestos excepcionales de movilidad provisional o en situaciones específicas previstas en normas de función pública autonómicas o sectoriales.

Debe recordarse que, salvo disposición expresa en contrario de las leyes de función pública o en los reglamentos que las desarrollen, resulta de aplicación supletoria el citado Real Decreto 364/1995, en todo aquello que no contradiga la normativa básica establecida en el EBEP.

## **5.9.- Situaciones del personal laboral al servicio de la Administración**

Como venimos reiterando, las situaciones del personal laboral se rigen por el Estatuto de los trabajadores y por los convenios de aplicación (Art 92 EBEP), debiendo en su caso acudir a los artículos del ET, que en estos casos se regulan en los artículos 45, 46 y 48.

En definitiva, nos debemos remitir a la guía jurídica sindical que de forma excelente desarrolla esta regulación para este tipo de personal.

Aunque, resulta evidente que nada impide que los convenios determinen la aplicación de toda la normativa expuesta al personal laboral, siempre que sean compatibles.



# CAPÍTULO 6.-DERECHOS INDIVIDUALES DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS

## 6.1.- Introducción

---

Los empleados empleadas públicas en España disfrutan de una serie de derechos reconocidos por la legislación, en particular por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la Constitución Española. Sin embargo, como venimos diciendo, dentro del conjunto de empleados públicos existen distintas modalidades de personal (personas funcionarias y personal laboral) cuyas relaciones jurídicas son diferentes, lo que se refleja en ciertas variaciones en sus derechos.

Teniendo en cuenta el carácter general de esta presente guía, así como el objetivo de intentar, en los términos que sean posibles, ser lo más práctico posible y menos denso, se van a realizar un acercamiento general de estos, desarrollándose en los apartados correspondientes su referencia específica.

El EBEP establece un mínimo común denominador de derechos para todas las personas empleadas públicas, pero no agota todo el régimen aplicable. Como norma básica, el EBEP convive con otras normas legales y reglamentarias –estatales y autonómicas– que pueden ampliar o especificar derechos, tal y como hemos hecho referencia en el Capítulo 1.

Este mínimo común viene reconocido en el artículo 14 del EBEP, que afirma *“Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio”*

Así se ha pronunciado el TS, afirmando que el listado derechos de dicho precepto, no tiene carácter exhaustivo, debiendo añadirse asimismo los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (leyes, reglamentos, etc.) todo ello sin olvidar aquellas fuentes del derecho aplicables al personal laboral al servicio de la administración. (STS rec. 1484/1989, de 14 de febrero de 1992).

A excepción del derecho a la inamovilidad, que es exclusivo de los funcionarios y funcionarias de carrera, el resto de los derechos individuales reconocidos en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) son aplicables tanto a las personas funcionarias de carrera como al personal laboral. Esto implica que, con independencia de la naturaleza estatutaria o contractual de su relación con la Administración, las personas empleadas públicas comparten un núcleo común de derechos que garantizan la equidad en su desempeño profesional.

El EBEP desarrolla la mayoría de estos derechos en diversos preceptos de su articulado, estableciendo su alcance, condiciones y límites. Sin embargo, algunos derechos solo aparecen mencionados en el artículo 14 sin un tratamiento normativo detallado dentro del propio estatuto. En estos casos, para determinar su contenido y condiciones de ejercicio, es necesario acudir a la normativa específica aplicable, bien sea de carácter general, bien derivada de las leyes sectoriales, los estatutos autonómicos, los convenios colectivos o la normativa específica de cada Administración Pública.

De este modo, el EBEP se configura como el marco general de referencia, asegurando un conjunto mínimo de derechos esenciales, pero dejando espacio para su desarrollo y concreción normativa, en función de las peculiaridades del régimen funcional o laboral y del ámbito administrativo en el que se ejerzan.

Por tanto, se analizarán los 18 derechos reconocidos en dicho precepto, intentando desarrollarlos en apartados dándoles un elemento unificador, a efectos organizativos.

## **6.2.- Derechos fundamentales aplicables a todas las personas empleadas públicas**

---

Se trata de derechos de carácter general que son reconocidos al personal en el ámbito de la función pública, pero cuyo origen no se encuentra únicamente en su actividad profesional, sino en su reconocimiento como derechos fundamentales aplicables a cualquier ciudadana y ciudadano.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) incluye estos derechos, aunque no siempre los desarrolla en profundidad dentro del contexto administrativo. Esto se debe a que su regulación suele estar contenida en normativa específica, especialmente en leyes orgánicas, ya que la Constitución Española (art.81) exige que el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas se realice mediante este tipo de normas.

Aunque muchos de los derechos reconocidos en el EBEP encuentran amparo directo en los derechos fundamentales de la Constitución, y determinadas vulneraciones pueden afectar simultáneamente a varios de ellos (por su carácter pluriofensivo), se ha optado por seguir el esquema del legislador en el artículo 14 EBEP, a fin de facilitar su exposición y analizar su alcance específico en el ámbito de las relaciones de empleo público.

Cabe recordar que estos derechos no solo son exigibles frente a la propia Administración, sino también frente a terceros, en la medida en que afecten al entorno profesional de la persona empleada pública y al ejercicio de sus funciones. El listado de derechos que establece el artículo 14 del EBEP, son los siguientes:

### **6.2.1.- Derecho al respeto de la intimidad, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, propia imagen y dignidad en el trabajo**

Este derecho constituye una manifestación directa de los principios constitucionales de igualdad y dignidad de la persona, consagrados en los artículos 14 y 10 de la Constitución Española, y es plenamente aplicable tanto al personal funcionario como al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Su reconocimiento en el artículo 14.h) del EBEP refuerza el deber institucional de garantizar un entorno laboral libre de discriminación, humillación, hostigamiento o menosprecio por razones vinculadas a la identidad o expresión personal del trabajador o trabajadora. La protección de este derecho abarca no solo la esfera de la intimidad, sino también la salvaguarda frente a cualquier conducta que afecte a la dignidad de la persona empleada pública en su lugar de trabajo, incluidas las relacionadas con su orientación sexual, identidad de género o características sexuales.

Este mandato no se limita a una proclamación formal, sino que tiene eficacia jurídica directa: el EBEP tipifica expresamente como falta disciplinaria muy grave toda actuación que suponga acoso por razón de orientación o identidad sexual, o cualquier otra forma de atentado contra la dignidad de la persona trabajadora, conforme al artículo 95.2.b) del Estatuto.

El artículo 96.1 establece, además, que las conductas que vulneren estos derechos pueden dar lugar a sanciones que incluyen la separación del servicio o el despido disciplinario, en función del tipo de personal. Este derecho, por tanto, no solo protege a la trabajadora y trabajador frente a terceros, sino que impone a la Administración un deber activo de vigilancia, prevención y respuesta ante cualquier conducta que atente contra estos valores esenciales en el entorno profesional.

*Ante la ausencia de evidencias inmediatas, es esencial documentar cuidadosamente cualquier incidente que pueda suponer una vulneración de tus derechos fundamentales relacionados*

*con la intimidad, la orientación e identidad sexual, la expresión de género o la dignidad en el trabajo.*

*Siempre puedes presentar una queja o denuncia interna a través del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, la Unidad de Igualdad, Recursos Humanos, o recurrir al apoyo de tu sección sindical, comité de empresa o junta de personal.*

*En su caso, exige la activación de los protocolos existentes, que son de cumplimiento obligatorio para todas las Administraciones Públicas. Además, pueden solicitarse medidas de protección como la atención psicológica, el cambio temporal de puesto o la reubicación, si así lo requiere la situación.*

*Recuerda que la Administración tiene el deber legal de prevenir, detectar y sancionar cualquier vulneración de estos derechos. Su inacción puede constituir una omisión ilícita, con posibles responsabilidades administrativas o patrimoniales. Tolerancia cero.*

## **6.2.2.- Derecho a la no discriminación**

Este derecho reconocido específicamente en el artículo 14.i) del EBEP, garantiza que ninguna persona empleada pública pueda ser discriminada por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, situación familiar, lengua o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Se trata de una concreción del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española, proyectado directamente sobre las relaciones de empleo público. El derecho a la no discriminación es plenamente aplicable tanto a funcionarios como a personal laboral, y su vulneración puede originar responsabilidades disciplinarias, de acuerdo con lo previsto en los artículos 95 y 96 del EBEP, así como posibles responsabilidades civiles o penales en función de la gravedad de la conducta.

En base a estos dos derechos referenciados, se hace imperativo hacer referencia a diversas normas específicas cuyo objeto es precisamente la protección efectiva de estos principios dentro del empleo público. En este sentido, destacan especialmente las siguientes leyes: la Ley Orgánica 3/2007, la Ley 4/2023, la Ley 15/2022, y la Ley 1/2023.

La primera, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, impone a todas las Administraciones Públicas el deber de integrar el principio de igualdad en el acceso, la promoción y las condiciones de trabajo en el empleo público. En particular, obliga a las administraciones a elaborar y aplicar planes de igualdad que incluyan medidas evaluables para eliminar la discriminación por razón de sexo y fomentar la igualdad real entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de actuación administrativa.

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, si bien no establece expresamente la obligación de adoptar planes de igualdad como en la ley anterior, impone a las Administraciones Públicas la adopción de medidas específicas para promover la inclusión y no discriminación de las personas trans, incluyendo actuaciones que favorezcan su acceso al empleo público, la adaptación de procedimientos administrativos al nombre y sexo registral sentido, y medidas de protección frente a situaciones de acoso o violencia institucional.

La norma refuerza también los mecanismos de amparo y promoción de los derechos de las personas homosexuales, bisexuales e intersexuales dentro del sector público.

Para completar, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, configura un régimen jurídico general y transversal contra toda forma de discriminación, aplicable tanto en el ámbito público como privado.

Esta norma prohíbe expresamente la discriminación directa e indirecta por motivos tan diversos como nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicciones, discapacidad, edad, orientación o identidad sexual, expresión de género, lengua o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. En relación con el empleo público, obliga a las Administraciones a garantizar la igualdad de trato en el acceso, la carrera profesional, la formación y las condiciones laborales, previendo mecanismos de reparación, sanción y tutela efectiva en caso de vulneración.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la Ley 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que refuerza el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad también en el ámbito del empleo público.

Esta norma consolida la obligación de las Administraciones de adoptar medidas de acción positiva y realizar ajustes razonables en los procedimientos de acceso, en los sistemas de promoción interna y en las condiciones de trabajo, con el fin de garantizar la plena igualdad de oportunidades, conforme al principio de accesibilidad universal y al modelo social de discapacidad.

### **6.2.3.- Derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales y frente a los dispositivos de videovigilancia y geolocalización**

Este derecho (Art 14.j. bis del EBEP) reconoce la protección de la intimidad personal y profesional de la persona empleada pública frente al uso de medios tecnológicos facilitados por la Administración, como dispositivos digitales (ordenadores, móviles, correo electrónico corporativo, etc.), sistemas de videovigilancia o herramientas de geolocalización.

El contenido, intenta buscar un teórico equilibrio entre el control del empleador público sobre los medios tecnológicos y el respeto a la vida privada, la dignidad y la protección de datos de la persona empleada pública.

Según el artículo 87.1 de la LOPD, el empleador “*podrá acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales*” facilitados a los empleados “*a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutario*” y de “*garantizar la integridad del uso de medios digitales*”.

Debe ponerse de manifiesto que la normativa dice “acceder” y no “controlar” en tiempo real el uso de tales dispositivos (STDH 5 de septiembre de 2017 – Caso Barbulescu). No obstante, la legitimidad del acceso por parte del empleador dependerá del uso que se haya hecho del dispositivo: si se trata de un uso exclusivamente profesional o si se ha permitido también su uso personal.

Esta diferenciación ha sido abordada por el Tribunal Constitucional en la STC 241/2012 y por el Tribunal Supremo en la STS de 8 de febrero de 2018 (rec. 1121/2015).

En cuanto a los sistemas de videovigilancia, se remite al análisis específico contenido en la guía jurídico-sindical, al no existir distinciones relevantes de tratamiento jurídico entre el personal laboral y el personal funcionario.

### **6.2.4.- Derecho a la desconexión digital**

El derecho a la desconexión digital (Art 14. J. bis del EBEP) garantiza que las personas empleadas públicas no puedan ser obligadas a atender comunicaciones electrónicas, mensajes, llamadas o correos relacionados con su actividad profesional fuera de su jornada laboral, salvo en situaciones excepcionales debidamente justificadas.

Su finalidad es proteger el tiempo de descanso, la conciliación de la vida personal y familiar y la salud física y mental del trabajador frente a los riesgos derivados de la conectividad permanente.

Este derecho se reconoce expresamente en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD), que establece la obligación del empleador —también en el sector público— de preservar el tiempo de desconexión fuera del horario de trabajo, y de elaborar, previa audiencia de los representantes del personal, políticas internas que definan el ejercicio de este derecho, incluidas las modalidades de uso de herramientas tecnológicas en el marco del trabajo a distancia.

Aunque el EBEP no recogía inicialmente este derecho de forma expresa, el artículo 47 bis, introducido con la regulación del teletrabajo, hace referencia a la necesidad de respetar los derechos vinculados a la jornada laboral y, entre ellos, se incluye de manera implícita el de desconexión digital. Además, la jurisprudencia y la doctrina laboral han interpretado que este derecho forma parte del conjunto de garantías derivadas del art. 14 del EBEP (en especial, el derecho a la intimidad y a la conciliación), aplicables tanto al personal funcionario como al laboral.

*El derecho a la desconexión digital cobra especial relevancia en contextos de teletrabajo o trabajo híbrido, donde el uso intensivo de medios electrónicos puede generar una difuminación de los límites entre la vida laboral y personal.*

*Normalmente el ejercicio de estos derechos así como el anterior es recomendable ser ejercitados por la sección sindical, al ser complicado el ejercicio individual de estos. Debe requerirse a las administraciones las políticas internas, el uso de los dispositivos, la finalidad etc.*

*Debe analizarse si los medios electrónicos, así como grabación, videovigilancia y en su caso geolocalización, se realizan de forma proporcional.*

*Por ello, para garantizar estos derechos es esencial la participación en la negociación colectiva, incluyendo cláusulas que refuercen derechos digitales (desconexión, privacidad, protocolos internos)*

### **6.2.5.- Derecho a la libertad de expresión**

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido a toda ciudadana y ciudadano en el artículo 20.1.a) de la Constitución Española, que garantiza el derecho “a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones”, siendo recogido por el EBEP en su artículo 14.k) del EBEP.

No obstante, el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito del empleo público debe conciliarse con otros principios constitucionales y estatutarios, en particular con los teóricos deberes de neutralidad, objetividad e imparcialidad de la Administración (art. 103 CE) y con los deberes de conducta de la persona empleada pública, especialmente los de respeto institucional y lealtad (arts. 52 y 53 del EBEP).

Esta tensión ha sido abordada reiteradamente por el Tribunal Constitucional, que ha reconocido expresamente que las personas empleadas públicas tienen derecho a expresar opiniones críticas —incluso sobre su propia Administración—, estableciendo como límite que con estas no se vulnere el principio de buena fe, no se utilicen expresiones ofensivas o injuriosas y no se comprometa la neutralidad del servicio público (por ejemplo, STC 6/1988, STC 88/2003 y STC 35/2020).

De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que las limitaciones al derecho a la libertad de expresión de las personas funcionarias deben interpretarse restrictivamente y solo están justificadas cuando existan motivos legítimos, como la protección

de la reputación de otros, la confidencialidad de ciertos datos o el mantenimiento del orden en el servicio público (STEDH Guja c. Moldavia, 2008; STEDH Heinisch c. Alemania, 2011).

En consecuencia, tanto las personas funcionarias como las laborales tienen derecho a emitir opiniones, participar en debates públicos, expresar discrepancias o denunciar disfunciones administrativas, siempre que lo hagan en el marco del respeto a la legalidad, a los principios de ética pública y a los límites derivados del ejercicio legítimo de sus funciones.

Las restricciones al ejercicio de este derecho deben ser interpretadas de forma proporcionada, razonable y justificada, y no pueden operar como un mecanismo de represión o silenciamiento de críticas legítimas, especialmente cuando se refieren a temas de interés público o institucional.

En este caso, además hay que poner de manifiesto que cuando la persona empleada pública ostente la condición de representante sindical o forma parte de órganos de representación como las juntas de personal, el ejercicio de la libertad de expresión se encuentra especialmente reforzado, al estar amparado no solo por el artículo 20.1.a) de la Constitución Española, sino también por el derecho fundamental a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE y desarrollado en el artículo 14.l) del EBEP.

El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que esta protección reforzada permite un margen más amplio de crítica hacia la actuación de la Administración, siempre que no se incurra en expresiones excesivamente injuriosas o notoriamente desproporcionadas, dado que estas manifestaciones se producen en el marco del ejercicio legítimo de la actividad representativa (STC 104/1987, STC 192/2003).

En esta misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que las sanciones disciplinarias o represalias contra representantes del personal por hacer públicas denuncias sobre irregularidades en el funcionamiento de los servicios públicos pueden suponer una violación del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, especialmente cuando se trata de asuntos de interés general (STEDH Guja c. Moldavia, 2008; STEDH Heinisch c. Alemania, 2011).

### ***6.2.6.- Derecho a la libre asociación profesional***

Se reconoce la facultad de las personas empleadas públicas, ya sean funcionarias o personal laboral, de asociarse para la defensa y promoción de sus intereses profesionales (Art 14.l) del EBEP).

Su fundamento se encuentra en el artículo 22 de la Constitución Española, que consagra el derecho de asociación como derecho fundamental, y se concreta en el ámbito del empleo público en el artículo 14.l) del EBEP, que lo reconoce expresamente como derecho individual.

Este derecho incluye tanto la libertad para crear, afiliarse o no afiliarse a asociaciones profesionales, como para participar activamente en ellas, siempre que su objeto se limite a fines profesionales y respete el ordenamiento jurídico.

En el ámbito del empleo público, estas asociaciones pueden adoptar formas muy diversas (asociaciones de empleados públicos, colegios profesionales, plataformas sectoriales, etc.), distintas de las organizaciones sindicales, pero igualmente protegidas.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de asociación profesional, aunque pueda estar sometida a ciertos límites reglamentarios por razón del servicio público, no puede ser restringida de forma arbitraria ni usada para discriminar a quienes se asocian con fines legítimos (STC 67/1985, STC 173/1998).

Del mismo modo, el Tribunal Supremo ha reconocido que las asociaciones profesionales pueden tener un papel relevante en la interlocución con la Administración, sobre todo en sectores específicos como la sanidad y la enseñanza siempre que no suplan la representación sindical.

Este derecho es compatible, pero distinto, del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), que otorga a los sindicatos funciones representativas formales y derechos colectivos específicos. No obstante, ambas formas de asociación pueden coexistir en el ámbito del empleo público y complementarse en la defensa de los intereses del personal.

### **6.3.- Derechos específicos del puesto de trabajo**

---

Dentro del conjunto de derechos reconocidos al personal al servicio de las Administraciones Públicas, puede observarse que algunos presentan una aplicabilidad más clara o directa a todas las personas funcionarias, mientras que otros resultan más relevantes para el personal laboral, en función de sus respectivos regímenes jurídicos.

En particular, son derechos típicamente vinculados al estatuto funcionarial, entre otros, los siguientes:

#### **6.3.1.- Inamovilidad en la condición de funcionaria/o de carrera**

Es quizá el rasgo definitorio de las personas funcionarias de carrera. El art. 14.a) EBEP reconoce únicamente a estas el derecho a la “*inamovilidad en su condición de funcionario de carrera*”.

En esta línea, y a pesar de sonar reiterativo, este derecho aparece expresamente recogido en el artículo 14.m del EBEP, que lo atribuye únicamente a las personas funcionarias de carrera, quedando excluido para el personal interino, eventual o laboral (STS rec. 7965/1994, de 9 de abril de 1996; STS rec. 2954/1995, de 24 de junio de 1996).

La inamovilidad supone que la Administración no puede proceder al cese, traslado forzoso, despido o destitución de la persona funcionaria, salvo por las causas legalmente tasadas, entre las que se incluyen: la pérdida de la condición de funcionaria/o (art. 63 EBEP), la suspensión firme en vía disciplinaria (art. 98 EBEP) o por motivos organizativos legalmente previstos, siempre con pleno respeto a los principios de legalidad, motivación y procedimiento.

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa ha reafirmado reiteradamente que este derecho no implica una inmovilidad absoluta en el puesto concreto, sino en la condición de persona funcionaria de carrera, lo que permite reubicaciones o cambios de destino dentro del marco legal y respetando siempre los derechos fundamentales de la persona empleada pública (por ejemplo, STC 67/1989, STS Rec. 486/2000 de 2 de julio de 2001).

Este derecho opera también como una garantía frente a represalias o decisiones discrecionales, reforzando la independencia del empleado público en el ejercicio de sus funciones y garantizando la continuidad del servicio público bajo criterios objetivos.

En la STC 287/1994, el Tribunal afirmó que el mencionado art. 23.2 CE “*garantiza el derecho de los funcionarios públicos a mantenerse en sus puestos de trabajo, para desempeñarlos conforme a la Ley y fuera de perturbaciones ilegítimas*”. La inamovilidad se traduce en que el funcionario no puede ser cesado sin causa: no existe para él la figura del “despido” por causas económicas u organizativas como en la empresa privada.

#### **6.3.2.- Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional.**

Este derecho garantiza que toda persona empleada pública pueda ejercer de manera real y efectiva las funciones inherentes a su categoría, cuerpo, escala o grupo profesional, evitando situaciones de vaciamiento funcional, desplazamiento injustificado o desvío de tareas que no se correspondan con su cualificación o puesto legalmente asignado.

Se trata de un derecho para el desarrollo profesional, la motivación laboral y la eficacia del servicio público. Reconocido en el artículo 14.b del EBEP, este derecho tiene una aplicación común en su esencia tanto al personal funcionario como al personal laboral, aunque con régimen jurídico distinto en función de la naturaleza estatutaria o contractual de la relación.

En el caso de las personas funcionarias de carrera, el desempeño efectivo se vincula a las funciones legalmente asignadas al puesto de trabajo conforme al cuerpo, escala o especialidad, en virtud del principio de legalidad administrativa. Además, en caso de mantenerse la situación, puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por su parte, en el caso del personal laboral, el derecho al desempeño efectivo deriva de la normativa laboral general —principalmente del Estatuto de los Trabajadores, en especial su artículo 39 sobre movilidad funcional—, así como del convenio colectivo aplicable y del contenido del contrato de trabajo.

*Si bien el ordenamiento jurídico reconoce implícitamente el derecho de la persona trabajadora a oponerse al cumplimiento de órdenes manifiestamente ilegales, arbitrarias o humillantes, este derecho de resistencia se encuentra notablemente restringido en el ámbito de la función pública por razones de legalidad, jerarquía y servicio público.*

*A diferencia del ámbito privado, donde la negativa a cumplir funciones ajenas a las pactadas puede tener mayor margen de defensa, en la Administración Pública rige el principio de legalidad y sujeción estricta al ordenamiento jurídico (art. 103 CE).*

*Ello implica que las órdenes e instrucciones recibidas por las personas empleadas públicas gozan de una presunción de legalidad, salvo que vulneren claramente derechos fundamentales. La doctrina judicial ha señalado reiteradamente que, ante una orden que se considere improcedente o abusiva, el cauce adecuado no es la negativa directa a su cumplimiento, sino su cumplimiento inicial y posterior impugnación*

El Tribunal Constitucional ha afirmado que la garantía de un ejercicio efectivo de las funciones asignadas protege frente a decisiones administrativas arbitrarias o dilatorias que impidan el normal desempeño del trabajo conforme al puesto obtenido por mérito y capacidad (por ejemplo, STC 192/2003, sobre inactividad forzada en personal funcional).

Además, el Tribunal Supremo ha señalado que la privación injustificada de funciones propias del puesto puede lesionar la dignidad profesional de la persona empleada pública y dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración o, incluso, a la nulidad del acto administrativo por desviación de poder (STS rec. 6322/2002, de 30 de octubre de 2006).

*Este derecho implica que no pueden imponerse tareas ajenas al nivel profesional de la persona empleada pública salvo que exista una causa legal justificada, con respeto al procedimiento correspondiente, y de forma temporal o excepcional.*

*Asimismo, el mantenimiento prolongado de una persona empleada pública sin tareas asignadas o con funciones manifiestamente ajenas a su perfil profesional puede ser considerado una forma de acoso organizativo o laboral, con implicaciones en materia disciplinaria y de protección frente a riesgos psicosociales.*

### **6.3.3.- Derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna**

Este derecho garantiza a las personas empleadas públicas la posibilidad de avanzar en su desarrollo profesional dentro de la Administración, ya sea a través de la progresión en la carrera

profesional (horizontal o vertical), como mediante la promoción interna a cuerpos, escalas o categorías superiores.

El artículo 14.c) del EBEP reconoce este derecho como uno de los derechos individuales de todas las personas empleadas públicas. En el caso del personal funcional, se articula conforme al propio EBEP y, en su caso, por las leyes autonómicas de función pública.

Para el personal laboral, se rige por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos, que pueden prever mecanismos específicos de promoción y clasificación profesional.

En ambos casos, deben respetarse los principios de publicidad, transparencia y objetividad en la evaluación del desempeño, la experiencia y los méritos.

La carrera profesional puede desarrollarse horizontalmente (progresión en el nivel dentro del mismo cuerpo o grupo) o verticalmente (acceso a cuerpos superiores). La promoción interna, tal y como la regula el artículo 18 del EBEP, permite a los empleados públicos acceder a cuerpos o escalas superiores desde la categoría inmediatamente inferior, habiéndose desarrollado todas estas modalidades en el Capítulo IV de la presente guía.

Este derecho no implica un derecho subjetivo a obtener el ascenso, pero sí a disponer de una oportunidad real y legalmente garantizada de progresar, a través de procedimientos estables y evaluables. La omisión sistemática de convocatorias o la paralización indefinida del sistema de carrera profesional podría ser contraria a los principios de buena administración y motivación profesional.

En definitiva, este derecho constituye una pieza clave del desarrollo profesional en el empleo público, que debe gestionarse con criterios objetivos y ajenos a toda forma de arbitrariedad, tanto en su vertiente funcional como en su proyección sobre el personal laboral fijo.

*Como delegados hay que verificar que existan planes de carrera profesional, reglamentos internos o acuerdos en desarrollo del EBEP, así como que se convoquen regularmente procesos de promoción interna y de que no se paralizen sin justificación.*

*Exige negociación y claridad en este aspecto, comprobando que existen baremos objetivos (méritos, formación, evaluación de desempeño, antigüedad etc.), debiendo asegurarnos también que se incluya progresión también para el personal laboral.*

*Asimismo, actúa ante agravios comparativos, debiendo detectarse bloqueos de carrera, exigiendo medidas correctoras para colectivos invisibilizados o sin opciones reales de promoción. Promueve cláusulas de discriminación positiva o correctiva para corregir brechas históricas (por edad, grupo, género o tipo de vínculo).*

*Además, detecta redes de enchufismo encubiertas bajo supuesta "provisionalidad" perpetua.*

#### **6.3.4.- Derecho a participar en la consecución de los objetivos y a ser informado de las tareas a desarrollar**

Este derecho reconoce que la persona empleada pública no debe desempeñar su labor como mero ejecutor pasivo, sino que tiene derecho a conocer claramente las funciones que le corresponden, así como a participar, dentro del marco organizativo, en el cumplimiento de los fines y objetivos de la unidad administrativa a la que está adscrita. (Art 14.e) del EBEP).

Tiene una doble dimensión: por un lado, el derecho a la información funcional y organizativa necesaria para el desempeño adecuado del trabajo, y por otro, la posibilidad de intervenir en la mejora y racionalización del servicio público, en línea con los principios de eficacia, eficiencia y servicio al interés general (arts. 1.1 y 3 EBEP).

Este derecho forma parte de la obligación de la Administración de organizar el trabajo de forma coherente, clara y transparente.

En el caso del personal funcionarial, este se articula conforme a la descripción de puestos de trabajo, órdenes de servicio, instrucciones internas y planificación por objetivos. Para el personal laboral, deriva del contenido del contrato de trabajo, la categoría profesional y lo dispuesto en el convenio colectivo correspondiente.

En ambos casos, la jurisprudencia ha señalado que la falta de tareas asignadas, el vaciamiento funcional o la indefinición sostenida de funciones puede vulnerar derechos fundamentales, como la dignidad profesional y el derecho a un trabajo efectivo.

## **6.4.- Derechos específicos de las condiciones de trabajo**

---

Dentro del catálogo de derechos individuales de las personas empleadas públicas, el EBEP reconoce una serie de derechos específicos directamente vinculados a las condiciones materiales en las que se presta el servicio.

Estos derechos no solo delimitan aspectos básicos de la relación de empleo, como la jornada, las retribuciones o la protección ante riesgos laborales, sino que también proyectan una garantía institucional frente a situaciones que puedan poner en riesgo la dignidad profesional, la seguridad personal o el equilibrio entre la vida profesional y familiar.

### ***6.4.1.- Derecho a la defensa jurídica y a la protección procesal***

Este derecho garantiza que las personas empleadas públicas cuenten con apoyo institucional por parte de la Administración cuando se vean implicadas en procedimientos judiciales, administrativos o disciplinarios como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones. Por ello, el artículo 14.f) los reconoce, en aras de proteger a la persona trabajadora.

Tiene como objetivo evitar que la persona trabajadora pública quede desprotegida cuando actúe en el marco de sus deberes profesionales, ya sea como parte demandada, investigada, víctima o testigo.

Este derecho se articula principalmente a través de la asistencia letrada de los servicios jurídicos públicos -cuando el procedimiento se dirija contra la persona empleada por razón de sus actos de servicio-,

Por ende, este contempla, la representación procesal y defensa jurídica en procedimientos penales, civiles, contenciosos o disciplinarios, cuando proceda y la cobertura de la responsabilidad civil subsidiaria o directa, en aquellos casos en que el empleado haya actuado conforme a derecho. además, se establece que la satisfacción del derecho individual a la defensa jurídica y a la protección procesal, que depende de la iniciativa de la persona empleada pública, implica por tanto para la Administración asumir el coste de la asistencia procesal, debiendo ésta (según la jurisprudencia) valorar si el proceso judicial en el que aquel está incurso obedece al ejercicio de sus funciones, que ese ejercicio haya sido legítimo y que no haya conflicto de intereses con la propia Administración (STS rec. 5318/2021, de 6 de febrero de 2023).

### ***6.4.2.- Derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio***

Este derecho garantiza que toda persona empleada pública, sea funcionaria o laboral, tenga derecho a percibir la retribución que legal y reglamentariamente le corresponda en función del puesto que desempeñe, de la naturaleza de su relación jurídica y de las circunstancias del servicio.

Conforme al artículo 14.d) del EBEP, este derecho comprende tanto la percepción de retribuciones básicas y complementarias, como las indemnizaciones por razón del servicio, entre ellas las dietas, gastos de locomoción, traslados, comisiones de servicio u otras compensaciones derivadas del desempeño efectivo de tareas que implican gastos.

Estas indemnizaciones tienen naturaleza no salarial y no tributan como rendimiento del trabajo, al no responder a una contraprestación directa, sino al resarcimiento de un gasto forzado por necesidades del servicio. Debe ponerse de manifiesto que este derecho está evidentemente limitado a las políticas presupuestarias, y más concretamente, a través de las leyes de presupuestos generales del estado (PGE), que son las que controlan el límite de gasto.

La jurisprudencia ha subrayado el carácter obligatorio y reglado del derecho a percibir tanto las retribuciones como las indemnizaciones debidas, de modo que su denegación o minoración injustificada puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración. El conjunto de derechos económicos que corresponden a la persona empleada pública —como sueldos, trienios o complementos— forman parte del núcleo esencial de su relación con la Administración.

Según ha reconocido el Tribunal Supremo (STS de 26 de octubre de 1994, rec. 9245/1992), cuando se aplican cambios normativos, debe respetarse el principio de conservación de las retribuciones previamente consolidadas, conforme a la doctrina de los derechos adquiridos, garantizando así que no se reduzcan globalmente las condiciones económicas ya reconocidas.

A pesar de lo desesperante que pueda ser, la jurisprudencia ha determinado que si una Administración pública pacta una subida salarial (mediante la negociación colectiva) para las personas funcionarias que supere los límites establecidos en la Ley de Presupuestos estaría teóricamente invadiendo competencias que no le corresponden.

Según la jurisprudencia, estas decisiones no pueden adoptarse de forma autónoma, ya que fijar las bases del régimen de las personas empleadas públicas y marcar la política económica general son competencias que, según la Constitución, pertenecen únicamente al Estado. (STS. Rec. 1055/2001, de 9 de junio de 2006).

#### ***6.4.3.- Derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral***

Este derecho garantiza que las personas empleadas públicas puedan compatibilizar sus responsabilidades profesionales con su vida personal y familiar, a través de la aplicación de medidas organizativas, laborales y funcionales adoptadas por la Administración.

Reconocido en el artículo 14.j del EBEP, se vincula al principio de corresponsabilidad, a la protección de la familia (art. 39 CE), a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Ley Orgánica 3/2007), y a la no discriminación por circunstancias personales o familiares (Ley 15/2022). La conciliación se concreta en medidas como la flexibilización horaria, el teletrabajo, permisos por cuidado de hijos o familiares dependientes, reducciones de jornada, o adaptaciones del puesto de trabajo en situaciones especiales.

Estas medidas se aplican tanto al personal funcional como al laboral, y su desarrollo se regula a través de la normativa sectorial, convenios colectivos, planes de igualdad y acuerdos de ámbito específico en cada Administración Pública. No se trata de simples prerrogativas, sino de un derecho efectivo cuyo ejercicio debe facilitarse mediante procedimientos claros, criterios objetivos y una aplicación que evite toda interpretación restrictiva.

La denegación injustificada o la falta de medidas adecuadas puede vulnerar principios constitucionales y legales, especialmente en lo que afecta a la igualdad y a la dignidad en el trabajo.

Asimismo, este derecho debe entenderse en clave de igualdad de género: hombres y mujeres pueden ejercerlo en condiciones de igualdad, y cualquier diferencia de trato puede constituir discriminación indirecta. En el caso del personal laboral, se articula también a través de los artículos 34.8 y 37 del Estatuto de los Trabajadores, que obligan a valorar y justificar motivadamente las solicitudes de adaptación de jornada y conciliación.

*Como delegados, deben conocerse bien los permisos y adaptaciones que marca la ley.*

*Además, buscar e incentivar la promoción de protocolos internos y planes de igualdad, impulsando medidas concretas contempladas en convenios, planes de igualdad y protocolos de conciliación (flexibilidad horaria, reducción de jornada, teletrabajo).*

*Como empleadas públicas, tenemos el deber y obligación de que todas las solicitudes de medidas hacerlas de forma motivada, en su caso, solicitar apoyo de los delegados de tu sección y en su caso de los gabinetes jurídicos del sindicato cuando nos plantemos ejercer alguno de los derechos reconocidos.*

#### **6.4.4.- Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo**

Este derecho garantiza que las personas empleadas públicas desarrollen su actividad profesional en condiciones adecuadas de seguridad, higiene y salud laboral, siendo obligación de la Administración adoptar cuantas medidas sean necesarias para prevenir riesgos y proteger la integridad física, mental y emocional de las personas empleadas públicas.

Se trata de un derecho fundamental dentro del modelo de empleo público, y forma parte del contenido indisponible de la relación de servicios. El artículo 14.1 del EBEP lo reconoce expresamente, extendiendo su aplicación tanto al personal funcionario como al personal laboral. Este precepto se encuentra estrechamente vinculado con el artículo 40.2 de la Constitución Española, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

Asimismo, su desarrollo específico se remite a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), norma básica y de aplicación a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, sin distinción de régimen jurídico (art. 3.1 LPRL).

La Administración pública, en su doble condición de empleadora y poder público, está sujeta a obligaciones preventivas específicas, debiendo garantizar una acción planificada en materia de prevención que incluya evaluaciones de riesgos, formación, vigilancia de la salud, información, consulta y participación de los empleados y sus representantes. Estas obligaciones son indelegables y exigibles en todo caso.

En el caso del personal laboral, el derecho se articula también a través de la negociación colectiva, con cláusulas específicas en los convenios, mientras que en el caso del personal funcional, las Administraciones deben desarrollar planes propios de prevención y designar servicios de prevención o mancomunados, según el art. 30 y ss. de la LPRL y el RD 67/2010.

Habida cuenta de la generalidad de la presente guía, y las características de la prevención de riesgos laborales (entendida incluso como subrama del derecho laboral y seguridad social), haremos una breve referencia a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, resulta plenamente aplicable a las Administraciones Públicas y reconoce a las personas empleadas públicas el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, cualquiera que sea su régimen jurídico.

Entre los derechos básicos destacan: recibir información y formación adecuada sobre los riesgos del puesto, participar activamente a través de los órganos de representación (delegados

y comités de seguridad y salud), someterse a vigilancia de la salud, y paralizar la actividad ante riesgo grave e inminente.

Por su parte, la Administración está obligada a garantizar la seguridad de sus trabajadoras y trabajadores mediante una acción preventiva planificada que incluya la evaluación de riesgos, la adopción de medidas preventivas y correctoras, la consulta a las personas empleadas públicas, la integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos y la implantación de servicios de prevención propios o concertados, con independencia de su condición de empleador público.

*Si la Administración incumple estas obligaciones, la persona empleada pública siempre puede activar diversas vías de protección: en primer lugar, puede comunicar la situación a sus representantes o delegadas de prevención; en segundo término, puede presentar denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que también tiene competencias en el ámbito público en materia de prevención.*

*Además, puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa o social (según su régimen jurídico) para exigir el reconocimiento de derechos, la adopción de medidas cautelares o la indemnización por daños sufridos, incluida la derivada de enfermedades profesionales o accidentes imputables a una mala praxis preventiva. También es posible iniciar procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, si se acredita un perjuicio real derivado del incumplimiento preventivo.*

*Como delegadas y miembros de junta de personal o comités, debemos asegurarnos que el centro de trabajo cuenta con un Plan de Prevención actualizado, con evaluación de riesgos, medidas correctoras y revisión periódica.*

*Exige formación específica y periódica para todo el personal, incluyendo mandos, sobre riesgos, uso de equipos y emergencias. Si se implantan nuevas tecnologías, reestructuraciones o formas de trabajo (teletrabajo, híbrido), exige evaluaciones preventivas antes de su implantación.*

*Si faltan evaluaciones, formación, servicios preventivos o accesos a consulta, acude a los gabinetes jurídicos para apoyo legal.*

#### **6.4.5.- Derecho a la jornada de trabajo, vacaciones, descansos, permisos y licencias.**

El derecho a la jornada de trabajo, vacaciones, descansos, permisos y licencias, reconocido en el artículo 14.m) del EBEP, garantiza a toda persona empleada pública unas condiciones de trabajo dignas, previsibles y compatibles con su vida personal.

En el caso de las personas funcionarias, estos derechos se contemplan en el propio EBEP (arts. 47 a 50), las leyes de función pública de cada Administración y la normativa interna (calendarios, instrucciones, acuerdos de conciliación), mientras que para el personal laboral se aplica el Estatuto de los Trabajadores (arts. 34 a 38), los convenios colectivos y el contrato individual.

Ambos tienen derecho a una jornada máxima (generalmente 37,5 horas), vacaciones anuales retribuidas (al menos 22 días hábiles), permisos por causas personales o familiares y descansos mínimos, que deben respetarse conforme a criterios de legalidad y no discriminación.

#### **6.4.6.- Derecho a la formación profesional y a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales**

El artículo 14.g) del EBEP reconoce a todas las personas empleadas públicas el derecho individual a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

Este derecho se vincula estrechamente con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (artículo 103.3 de la Constitución Española), y es esencial para garantizar la eficacia, profesionalidad y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para el personal funcionario, este derecho se concreta en los planes de formación elaborados por las Administraciones Públicas, a través de sus Institutos o Escuelas de Administración Pública, y puede influir en la carrera profesional y en los procesos de promoción interna, conforme a los artículos 16 y 17 del EBEP.

En el caso del personal laboral, el derecho a la formación se articula mediante lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores y en los convenios colectivos aplicables, que pueden prever permisos para formación, acceso a cursos subvencionados y otras medidas que faciliten la actualización profesional.

Además, el EBEP establece en su artículo 54.8 que las personas empleadas públicas deben mantener actualizada su formación y cualificación, configurando la formación continua no solo como un derecho, sino también como un deber ético y profesional.

La jurisprudencia ha reforzado este derecho, destacando su importancia en la adaptación a los cambios organizativos y tecnológicos, y en la mejora de la calidad de los servicios públicos. En este sentido, se ha reconocido que la falta de acceso a la formación puede constituir una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación, especialmente cuando afecta a la promoción profesional o a la adecuación al puesto de trabajo.

En definitiva, la formación profesional y la actualización permanente son elementos clave en el desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos, y su garantía efectiva requiere el compromiso activo de las Administraciones Públicas en la planificación, financiación y ejecución de programas formativos adecuados a las necesidades del personal y de los servicios que prestan.

### **6.5.- Derechos específicos de Seguridad Social**

---

#### **6.5.1.- Derecho a la jubilación**

El derecho a la jubilación, reconocido en el artículo 14.n) del EBEP, garantiza a las empleadas y empleados públicos la posibilidad de cesar en el servicio activo y acceder a una pensión de carácter contributivo, conforme a los requisitos legalmente establecidos.

Este derecho, vinculado a la protección social del artículo 41 de la Constitución, presenta particularidades en función de si la persona empleada pública tiene una relación de carácter funcional o laboral.

En el caso del personal funcionario de carrera, la jubilación puede ser voluntaria —cuando el interesado/a cumpla los requisitos de edad y cotización legalmente exigidos—, forzosa —cuando se alcanza la edad legal de jubilación, salvo prolongación expresa del servicio—, o por incapacidad permanente, si se acredita la imposibilidad para ejercer sus funciones.

El régimen aplicable será el de Clases Pasivas del Estado, si la persona funcionaria pertenece a cuerpos que aún conservan dicho régimen (como los estatales anteriores a 2011), o el Régimen

General de la Seguridad Social, para aquellas personas incorporadas a partir de esa fecha o para funcionarios/as de nuevo ingreso en la mayoría de Administraciones.

En cambio, el personal laboral se rige íntegramente por el Estatuto de los Trabajadores y la legislación de Seguridad Social.

La jubilación puede ser voluntaria, forzosa o derivada de una situación de incapacidad, con los mismos efectos y requisitos que los trabajadores del sector privado. Además, pueden aplicarse mecanismos como la jubilación anticipada o parcial, siempre que se cumplan los requisitos reglamentarios, y en su caso, lo previsto en el convenio colectivo correspondiente.

En ningún caso puede limitarse el acceso a la jubilación o discriminarse a la persona empleada pública por razón de edad fuera de los supuestos legalmente previstos.

### **6.5.2.- Derecho a las prestaciones de la Seguridad Social**

El derecho a las prestaciones de la Seguridad Social, reconocido en el artículo 14.o) del EBEP, garantiza que las empleadas y empleados públicos, cualquiera que sea la naturaleza de su vínculo (funcionario o laboral), tengan acceso al sistema público de protección frente a las contingencias personales y profesionales legalmente previstas: incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo o lactancia, incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad, prestaciones por desempleo y asistencia sanitaria.

La titularidad y régimen de las prestaciones varía según se trate de personal funcionarial o laboral.

En el caso de personas funcionarias de carrera, como ya hemos hecho breve referencia en anteriormente, coexisten dos regímenes distintos.

Por un lado, quienes accedieron a la función pública antes del 1 de enero de 2011 y pertenecen a cuerpos del Estado o transferidos mantienen el Régimen de Clases Pasivas del Estado, cuya gestión corresponde al Ministerio de Hacienda (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas), y que cubre principalmente las prestaciones de jubilación, incapacidad y fallecimiento.

En paralelo, estos funcionarios y funcionarias están adscritos al sistema especial de asistencia sanitaria de MUGEJU, MUFACE o ISFAS, según el cuerpo al que pertenezcan.

Por otro lado, las personas funcionarias de nuevo ingreso desde 2011, así como la mayoría de los funcionarios autonómicos y locales, están ya incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, como cualquier persona trabajadora por cuenta ajena, y cotizan íntegramente al sistema común.

En el caso del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, su cobertura se realiza íntegramente a través del Régimen General de la Seguridad Social, en igualdad de condiciones con el resto de las personas trabajadoras del sector privado, incluyendo la acción protectora completa: incapacidad temporal, desempleo, nacimiento y cuidado de menor, riesgos profesionales, pensiones contributivas y no contributivas, así como asistencia sanitaria.

A diferencia del régimen funcionarial, el personal laboral también tiene derecho a las prestaciones por desempleo en caso de cese, siempre que cumpla los requisitos de cotización y no se trate de una extinción excluida.

### **6.6.- Fórmula de cierre. Otros derechos reconocidos**

---

En término de cierre, el artículo 14.q) del EBEP, ha afirmado que se reconoce también “*los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*”.

De este modo, el EBEP deja claro que su catálogo de derechos individuales no es un listado cerrado ni excluyente, sino que debe entenderse en constante diálogo con el resto del sistema jurídico —constitucional, legal, reglamentario, convencional y jurisprudencial—.

Esta previsión evita interpretaciones restrictivas que limiten los derechos del personal al servicio de las Administraciones Públicas a lo expresamente recogido en el propio Estatuto, y permite integrar en su estatuto profesional cualquier otro derecho legalmente reconocido, incluso aunque no tenga una fuente específica en materia de función pública.

Así, las personas empleadas públicas gozan, por ejemplo, de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española, de los derechos derivados de tratados internacionales suscritos por España (como la Carta Social Europea o la normativa de la OIT), y de los que se deriven de leyes generales como el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Igualdad, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad, o la legislación sobre protección de datos personales, entre otras.

También incluye los derechos reconocidos en los convenios colectivos aplicables al personal laboral, así como en los planes de igualdad, estatutos sectoriales y demás disposiciones que tengan rango normativo o convencional.

En definitiva, este artículo 14.q) del EBEP consolida un enfoque abierto y evolutivo del estatuto jurídico de las personas empleadas públicas.

# CAPÍTULO 7.- DEBERES GENÉRICOS DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

## 7.1.- Introducción

---

El artículo 52 del EBEP establece que “*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes*”.

Es decir, para ver la virtualidad de estos deberes, deberemos acudir a la regulación que contiene el artículo 53 y 54 del EBEP.

*A pesar de parecer criterios con poca aplicabilidad directa, debemos tener en cuenta que, estos requisitos son importantes, ya que la infracción de los deberes lleva habitualmente la posibilidad de imposición de una sanción, por eso, esta parte, a pesar de su densidad y poca especificidad, resulta esencial ya que es el presupuesto inspirador del régimen disciplinario.*

Debemos partir que, de conformidad con el artículo 2 del EBEP, se considera que estos principios son aplicables a todas las personas empleadas públicas – funcionarias/os de carrera e interinas/os y personal laboral–.

Por tanto, los principios y reglas establecidos en estos artículos 52, 53 y 54 del EBEP, informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario (Art. 52 del EBEP), que viene en su caso regulado en el Título VII del EBEP.

Dicha regulación debe ser completada en el caso del personal funcional por las leyes de función pública que dicten en desarrollo del EBEP (Art. 93.1 del EBEP), y en caso de ser personal laboral, por la legislación laboral y los convenios colectivos (Art. 91.4 del EBEP).

A pesar de eso, a día de hoy se mantiene en vigor el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, que tiene carácter supletorio para las demás personas funcionarias al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluidos en su ámbito de aplicación, tal y como marca el artículo 3 de dicho texto.

Sin embargo, teniendo en cuenta del objetivo de esta guía, vamos a desarrollarlos de forma genérica, ya que, para verdaderamente comprenderlos, debe acudir al supuesto concreto.

De forma final, se hará referencia al régimen de incompatibilidades el personal funcionario y laboral, que actualmente se regulan en la ley 53/1984, que tiene carácter básico, según marca e impone la disposición final primera.

## 7.2.- Principios éticos

---

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) recoge un conjunto de principios éticos que deben guiar la actuación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Sin embargo, lo hace mediante formulaciones de carácter general que, si bien expresan intenciones loables, presentan dificultades para su aplicación concreta en el ejercicio diario de la función pública.

La falta de determinación normativa en algunos de estos principios obliga a una labor interpretativa que puede generar incertidumbre sobre su alcance y exigibilidad.

No obstante, pese a su formulación abstracta, estos principios imponen exigencias éticas claras, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. **Respeto al ordenamiento jurídico:** Las normas aplicables imponen que el personal público actúe con pleno “respeto” a la Constitución y al conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. **Primacía del interés general:** Su actuación estará orientada a la satisfacción del interés general, conforme a criterios objetivos que garanticen la imparcialidad y el interés común, excluyendo toda influencia basada en intereses personales, familiares, corporativos o clientelares.
3. **Lealtad y buena fe institucional:** Deberán actuar conforme a los principios de lealtad y buena fe tanto con la Administración de adscripción como en sus relaciones con superiores jerárquicos, compañeros, subordinados y la ciudadanía.
4. **No discriminación y respeto a los derechos fundamentales:** Se abstendrán de toda conducta discriminatoria por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, género, orientación o identidad sexual, expresión de género, religión, convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. **Prevención de conflictos de intereses:** Deberán abstenerse de intervenir en asuntos en los que concurra un interés personal, así como de desarrollar actividades privadas que puedan generar conflictos con el ejercicio de sus funciones públicas.
6. **Limitación en relaciones económicas con terceros:** No podrán contraer obligaciones económicas ni participar en operaciones financieras, patrimoniales o contractuales con terceros si ello puede implicar un conflicto con sus deberes públicos.
7. **Prohibición de trato de favor:** No aceptarán tratos de favor ni situaciones que impliquen privilegios o ventajas injustificadas ofrecidas por personas físicas o jurídicas.
8. **Actuación eficiente:** Desempeñarán sus funciones con sujeción a los principios de eficacia, economía y eficiencia, orientando su trabajo al logro de los objetivos de la organización y al servicio del interés general.
9. **Neutralidad en la tramitación administrativa:** Se abstendrán de influir injustificadamente en la resolución o agilización de procedimientos, especialmente cuando ello suponga un beneficio indebido para cargos públicos o su entorno, o un perjuicio para terceros.
10. **Diligencia profesional:** Cumplirán con diligencia las tareas propias o encomendadas y resolverán en plazo los procedimientos de su competencia.
11. **Dedicación al servicio público y neutralidad:** Actuarán con dedicación plena al servicio público, absteniéndose de conductas que comprometan su imparcialidad o pongan en riesgo la neutralidad institucional.
12. **Deber de sigilo y uso responsable de la información:** Guardarán secreto sobre las materias clasificadas o protegidas por ley y actuarán con la debida discreción respecto a la información obtenida en el ejercicio de sus funciones, sin emplearla para beneficio propio o ajeno ni en perjuicio del interés público.

## Código de conducta.

Junto a los principios éticos de carácter general, el EBEP establece un catálogo de principios de conducta orientados a concretar el comportamiento exigible al personal al servicio de las Administraciones Públicas. A diferencia de los anteriores, estos mandatos tienen una formulación más operativa y permiten una aplicación práctica más directa.

Aun así, constituyen una referencia normativa básica para definir los estándares mínimos de comportamiento profesional exigibles en el ejercicio de funciones públicas.

1. **Respeto institucional y trato correcto:** Deberán tratar con atención y respeto a la ciudadanía, a sus superiores jerárquicos, a sus compañeros y compañeras y al resto de empleadas y empleados públicos.
2. **Diligencia y cumplimiento horario:** El desempeño de las funciones propias del puesto deberá realizarse con la diligencia debida, respetando en todo momento la jornada y el horario establecidos.
3. **Obediencia jerárquica limitada por la legalidad:** Están obligados a obedecer las órdenes e instrucciones profesionales de sus superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. En tal caso, deberán comunicarlo de forma inmediata a los órganos de inspección competentes.
4. **Transparencia e información al ciudadano:** Facilitarán a los ciudadanos la información relativa a asuntos en los que tengan derecho a conocer, promoviendo el ejercicio efectivo de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. **Uso responsable de los recursos públicos:** Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y se abstendrán de utilizarlos en beneficio propio o de personas vinculadas. Asimismo, deberán velar por su adecuada conservación.
6. **Rechazo de regalos o favores indebidos:** No aceptarán regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas que excedan de los usos sociales, de cortesía o protocolo, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa penal aplicable.
7. **Custodia documental:** Garantizarán la constancia, conservación y transmisión de los documentos oficiales, asegurando su disponibilidad para los responsables posteriores en el desempeño de las funciones públicas.
8. **Formación continua:** Mantendrán actualizada su formación y cualificación profesional, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado.
9. **Cumplimiento en materia de seguridad y salud laboral:** Observarán las normas y medidas vigentes en materia de prevención de riesgos laborales, contribuyendo activamente a un entorno de trabajo seguro y saludable.
10. **Participación en la mejora organizativa:** Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la unidad administrativa. A estos efectos, podrá establecerse una instancia específica para canalizar dichas sugerencias procedentes del personal o de la ciudadanía.
11. **Atención en lenguas oficiales:** Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua oficial que este solicite, siempre que dicha lengua tenga carácter oficial en el ámbito territorial correspondiente.

### 7.3.- Régimen de incompatibilidades

---

El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas tiene su fundamento en el artículo 103.3 de la Constitución Española y se desarrolla en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (en adelante, LIPSAP), así como en su norma reglamentaria, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, y en el EBEP.

Según la doctrina, este régimen jurídico persigue garantizar que el ejercicio de las funciones públicas se lleve a cabo con imparcialidad, dedicación y objetividad, evitando toda colisión entre el interés público y los intereses personales, ya sean económicos o profesionales, de la persona empleada pública

El principio general que inspira este régimen es la dedicación exclusiva al servicio público, salvo autorización expresa de compatibilidad (art. 1.1 LIPSAP). El ámbito subjetivo de aplicación comprende a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, con independencia de su régimen jurídico, ya se trate de personal funcionario de carrera, interino, laboral (fijo o temporal), eventual o directivo (arts. 2 y 3 LIPSAP).

La normativa resulta asimismo aplicable al personal de los órganos constitucionales, al personal estatutario del sistema nacional de salud y a determinados profesionales del sector público, sin perjuicio de los regímenes específicos que puedan aplicarles.

La LIPSAP establece una prohibición general de ejercer una segunda actividad en el sector público (art. 1.3), salvo en los casos expresamente autorizados. Se exceptúan únicamente ciertas actividades de carácter docente o investigativo, la participación en tribunales de selección, órganos colegiados o comisiones técnicas, y otros supuestos previstos en el artículo 4.3 LIPSAP.

En todos estos casos es imprescindible que la compatibilidad sea previamente autorizada, mediante resolución expresa dictada por el órgano competente (arts. 3 y 4.1 LIPSAP).

En relación con las actividades privadas, la ley prohíbe de forma tajante el ejercicio de cualquier actividad profesional, laboral, mercantil o industrial por cuenta propia o ajena que esté directamente relacionada con las funciones del puesto público o que pueda comprometer su imparcialidad o independencia (art. 11.1 LIPSAP).

También prohíbe la participación en consejos de administración, órganos rectores o entidades con contratos con la Administración en la que se presta servicio, así como la tenencia de participaciones superiores al 10 % en empresas que contraten con dicha Administración (arts. 12 y 13 LIPSAP). Estas limitaciones buscan impedir situaciones de conflicto de intereses y proteger el principio de integridad en el ejercicio del empleo público.

Cualquier actividad privada remunerada requiere autorización previa, que sólo puede concederse si no interfiere con el horario del puesto público, no compromete su imparcialidad ni desborda el límite retributivo previsto por el artículo 7 de la LIPSAP.

Este precepto establece que la suma de retribuciones públicas y privadas no podrá superar, con carácter general, el 30 % de las retribuciones básicas del puesto público, si bien dicho porcentaje puede variar en función del grupo o subgrupo de pertenencia. Además, el artículo 16.1 LIPSAP establece que no podrán reconocerse compatibilidades a quienes perciban un complemento específico que retribuya la dedicación exclusiva o el denominado “factor de incompatibilidad”.

La jurisprudencia ha consolidado estos criterios. La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2019 (rec. 2454/2017) reitera que la percepción de un complemento específico que retribuye la dedicación exclusiva excluye automáticamente la posibilidad de compatibilizar con actividades privadas, incluso cuando se respeten los topes retributivos del artículo 7 LIPSAP.

A su vez, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2024 (Rec.1789/2022) precisó que, para valorar si se supera el límite del 30 % previsto en el artículo 16.4 LIPSAP, debe atenderse únicamente al componente singular del complemento específico, es decir, aquel que retribuye condiciones particulares del puesto, sin que puedan computarse otros conceptos retributivos para justificar la compatibilidad.

En cuanto al derecho de opción entre puestos incompatibles, el artículo 10 de la LIPSAP regula que, en caso de acceder a un nuevo destino incompatible con el anterior, la persona empleada deberá optar entre uno u otro en el plazo de diez días. Si no ejercita dicho derecho, se entenderá que opta por el nuevo puesto.

En el caso del personal funcional, se presume la opción por el destino de mayor rango o, en igualdad de condiciones, por el de mayor antigüedad en el cuerpo; para el personal laboral, por el puesto de mayor retribución básica.

El incumplimiento del régimen de incompatibilidades se considera infracción disciplinaria muy grave, conforme al artículo 95.2.n) del EBEP, lo que puede conllevar sanciones de separación del servicio para el personal funcional o despido disciplinario en el caso del personal laboral. Estas sanciones pueden complementarse con el reintegro de las cantidades percibidas indebidamente o con la anulación de compatibilidades previamente concedidas.

La gestión y control de este régimen corresponde a los órganos de personal de cada administración pública, y la Ley prevé mecanismos de coordinación y comunicación entre administraciones (arts. 14 y 15 LIPSAP).



## CAPÍTULO 8.-JORNADA, PERMISOS Y VACACIONES

### 8.1.- Introducción

---

El tiempo de trabajo constituye un elemento esencial en la ordenación de las relaciones laborales en el empleo público, configurando no solo la jornada y el horario de prestación de servicios, sino también los descansos, permisos y medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

El EBEP y otras normas complementarias regulan también el trabajo a tiempo parcial, los permisos vinculados al nacimiento de hijos e hijas y la flexibilización de jornada y horarios en función de las necesidades familiares.

Más allá de su dimensión organizativa, la regulación del tiempo de trabajo está estrechamente vinculada con la protección de la seguridad y la salud laboral, debiendo relacionarse necesariamente tanto con el artículo 40.2 de la CE -*“los poderes públicos (...) garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas”*- y la Directiva 2003/88/CE, de enorme importancia esta última al establecer normas mínimas de protección en materia de jornada, descanso y seguridad para todas las personas trabajadoras de los estados miembros Unión Europea, incluidas las personas empleadas públicas, salvo excepciones justificadas por la naturaleza de sus funciones (como ciertos servicios esenciales).

Aunque el EBEP pretende armonizar el régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, respecto del personal laboral remite específicamente a la legislación laboral para la regulación de la jornada, permisos y vacaciones (artículo 51 EBEP). En consecuencia, para esta personal resulta de aplicación el Estatuto de los Trabajadores (arts. 34 a 38, según la redacción dada por el RDL 5/2023) y otra normativa sectorial como el RD 1561/1995 y el RD 2001/1983.

La articulación normativa entre derecho administrativo, derecho laboral y negociación colectiva exige atender a los principios de especialidad, supletoriedad y norma más favorable, conforme al artículo 3.3 del Estatuto de los Trabajadores, aplicándose la regulación más beneficiosa para el trabajador considerada en su conjunto y en cómputo anual.

En otras palabras, se aplica el sistema de fuentes del derecho laboral incluyendo el convenio colectivo, cuando esta regulación sea más favorable a lo establecido en el EBEP.

### 8.2.- Jornada

---

El artículo 47 del EBEP establece que *“las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial.”*

De la lectura de este precepto se desprende que se atribuye a las Administraciones Públicas la potestad de determinar tanto la jornada general como las jornadas especiales de sus personas empleadas públicas.

No obstante, en la práctica, el ejercicio de esta potestad suele concretarse mediante normas de rango reglamentario —como decretos, órdenes o resoluciones— o a través de instrumentos de organización interna, siempre dentro del marco legislativo aplicable (STS rec. 5683/2005, de 16 de septiembre de 2009).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 37.1.c) del EBEP, la jornada de trabajo, junto con el horario y la distribución del tiempo de trabajo, constituye materia de negociación obligatoria entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales.

En consecuencia, aunque el artículo 47 no mencione explícitamente el deber de negociación, dicha obligación se integra de manera sistemática en el régimen jurídico de la función pública a través del artículo 37, que garantiza la participación sindical en la determinación de las condiciones de trabajo.

Así, la potestad de las Administraciones Públicas para fijar la jornada laboral debe ejercerse respetando tanto los procedimientos legales como los principios de la negociación colectiva.

De este modo, el establecimiento de la jornada general y las especiales debe ser negociado en las mesas correspondientes, sin perjuicio de la potestad final de la Administración para aprobar la regulación, especialmente en caso de desacuerdo, dentro de los límites legales. En especial, cobra especial referencia la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, donde se regulan aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, que se aplica a todos los sectores, salvo excepciones (Protección civil, policía etc.).

En conclusión, el artículo 47 EBEP configura una habilitación general a las Administraciones para regular la jornada laboral, cuya concreción debe atender a los procedimientos de negociación colectiva previstos en el ordenamiento, asegurando así la participación de las organizaciones sindicales y el respeto a los derechos colectivos de las personas empleadas públicas.

Por último, la distribución de la jornada y la fijación de los horarios de trabajo del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas se lleva a cabo a través del calendario laboral anual, aprobado previa negociación con la representación sindical en el ámbito correspondiente.

Esta obligación deriva, en términos generales, del artículo 34.6 del Estatuto de los Trabajadores, que impone la elaboración anual de un calendario laboral, y se aplica al sector público en virtud de la necesidad de organizar la prestación de servicios de forma racionalizada y negociada. En los aspectos no previstos expresamente en el calendario laboral o, en su defecto, ante la falta de aprobación del mismo, será de aplicación directa la normativa estatal, autonómica o local que resulte procedente según el ámbito de la Administración.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, aunque inicialmente el registro de jornada obligatorio previsto en el artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores fue concebido para el ámbito laboral privado, su extensión al sector público ha sido admitida en determinados supuestos.

En particular, resulta plenamente exigible al personal laboral al servicio de las Administraciones, y progresivamente se adapta al personal funcionario conforme a las peculiaridades de su régimen jurídico, tal y como refleja la Instrucción de 4 de junio de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública para la Administración General del Estado.

*Se debe comprobar el contenido del calendario anual, donde se debe incluir la jornada anual, el horario habitual, periodos en su caso de jornada intensiva, bolsa de horas y conciliación etc. debe reclamarse transparencia.*

*No solo eso, sino que además el acceso al registro de jornada, tal y como marca el Estatuto de los Trabajadores (personal laboral) así como la instrucción de 2019.*

### **8.2.1.- Jornada de las funcionarias y funcionarios**

La jornada general de trabajo en el sector público español no nace directamente del EBEP ni de una ley estatal general, sino de normas específicas posteriores y de acuerdos administrativos, de conformidad con lo anteriormente referenciado.

En concreto, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, regula actualmente esta jornada general en su artículo 4, estableciendo una duración de 37 horas y media semanales,

equivalente a 1.642 horas anuales, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que puedan establecerse (STC 84/2017; STS, rec. 1190/2017, de 29 de enero de 2018, entre otras...). Esta jornada se ha ido consolidando en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Dicha jornada se aplica como regla general, pero dejando margen para que cada Administración Pública pueda instaurar su propia regulación, mediando la correspondiente negociación colectiva y pudiendo establecer otras jornadas ordinarias, pudiendo entenderse que la jornada aplicable al AGE no puede ser empeorada por las CC.AA (esta opinión reconocida por la doctrina es discutible, amparándose en la STS rec. 5683/2005, de 16 de septiembre de 2009, al poder ser contrario con el principio de rango de ley de la norma y de la potestad autoorganizativa).

Esta flexibilidad no puede afectar, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de reducción de la temporalidad en el empleo público, conforme a la disposición adicional 144 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que fija como objetivo que la tasa de temporalidad no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural.

En consecuencia, la normativa permite que las Administraciones Autonómicas establezcan jornadas alternativas inferiores a las 37,5 horas semanales, siempre que se cumplan los requisitos normativos referenciados.

En resumidas cuentas, en la actualidad:

- En la Administración General del Estado, esta jornada se mantiene en 37,5 horas, en base a la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, que fue objeto de negociación en la Mesa General de Negociación de la AGE, y conforme al Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo de 4 de marzo de 2022 (suscrito por CCOO, UGT y CSIF).
- En las Comunidades Autónomas, al no establecer las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2021, 2022, 2023 y 2024 limitación expresa sobre la jornada, se ha permitido que algunas de ellas regulen jornadas inferiores a 37,5 horas mediante su normativa autonómica específica.
- En el ámbito de las entidades locales, en cambio, a tenor del artículo 94 de la LBRL (Ley 7/1985), no podrán rebajarla, ya que su jornada “*será en cómputo anual la misma que se fije para la administración civil del estado*” y “*se les aplicará las mismas normas de equivalencia y reducción de jornada*”. (STS rec. 1533/2002, de 15 de marzo de 2007; STS rec. 1398/2022, de 2 de noviembre de 2022; entre otras..)

En relación, a la distribución de jornada, en la AGE (resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública) se establece:

- 3 jornadas: mañana, mañana y tarde y tarde, permitiendo establecer otros límites máximos o mínimos (Art 3.2).
- Asimismo, se reconoce una pausa de 30 minutos que es considerado tiempo de trabajo efectivo,
- y una bolsa de horas de hasta un 5% de la jornada con los correspondientes requisitos. (Art. 8.8 y 4).

En relación con las CC.AA y entidades locales, deberemos acudir a la concreta regulación convencional existente en dichos ámbitos.

Por último, es importante recordar la referencia del apartado 2 del artículo 47 del EBEP, conforme al cual “*las Administraciones Públicas adoptarán medidas de flexibilización horaria para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos que tengan*

*a su cargo hijos o hijas menores de doce años, así como de los empleados públicos que tengan necesidades de cuidado respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado, así como de otras personas que convivan en el mismo domicilio, y que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos*". Tendremos por tanto que acudir a dicha regulación, que en el ámbito de la AGE viene regulada en los artículos 8.1 a 7 del EBEP.

En base a las jornadas especiales, similar régimen de normativa aplicable nos encontramos, regulándose en Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública (AGE) diferentes fórmulas, tales como: Jornada y horario de especial dedicación, Jornada reducida por interés particular, Jornada reducida por cesación progresiva de actividades, Jornada y horarios especiales por interés del servicio y Jornada de verano. En cambio, para las CC.AA y entidades locales, deberemos acudir a su normativa jurídica de aplicación.

### **8.2.2.- Jornada del personal laboral**

El personal laboral de las Administraciones Públicas se rige, en materia de jornada de trabajo, prioritariamente por el Estatuto de los Trabajadores (ET), conforme al artículo 51 del EBEP, que remite expresamente a la legislación laboral para la regulación de jornada, permisos y vacaciones. El EBEP actúa como marco general de principios, pero no regula directamente las condiciones concretas de la jornada laboral de este colectivo.

La duración máxima de la jornada se fija por la legislación laboral estatal (art. 34 ET), y puede ser reducida por convenio colectivo o acuerdo, pero no ampliada más allá de los límites legales, salvo excepciones legalmente previstas.

La jornada se computa en promedio anual, lo que permite su distribución irregular (art. 34.2 ET), debiendo justificar cualquier alteración en razones organizativas y previa audiencia a la representación sindical (art. 40.1.d EBEP).

El calendario laboral debe aprobarse anualmente (art. 34.6 ET) y exponerse en cada centro de trabajo. Asimismo, el registro diario de jornada resulta obligatorio para el personal laboral, conforme al artículo 34.9 ET y la Instrucción de 4 de junio de 2019 de Función Pública en el ámbito de la AGE.

Por último, el IV Convenio Colectivo Único de la AGE aproxima su régimen de jornada al del personal funcionario, mediante remisión a la resolución que regula jornada y horarios en la Administración General del Estado.

En la Administración Autonómica y Local son aplicables las pertinentes normas convencionales reguladoras del personal laboral a su servicio.

La regulación de las jornadas especiales no es idéntica para el personal funcionario y el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, ya que mientras en el caso del personal funcionario estas se determinan por la propia Administración en función de las necesidades del servicio, conforme a lo dispuesto en los artículos 47 y 50 del EBEP, en el caso del personal laboral su régimen se establece prioritariamente mediante convenio colectivo, en virtud del artículo 51 del EBEP y del artículo 34.7 del Estatuto de los Trabajadores, si bien en la práctica puede existir una cierta convergencia cuando el convenio remite a las resoluciones administrativas que regulan la jornada del personal funcionario (como ocurre en el IV Convenio Colectivo Único de la AGE).

### 8.3.- El teletrabajo en la función pública

---

El teletrabajo en el empleo público está regulado en el artículo 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), introducido por el Real Decreto-ley 29/2020, siendo de aplicación la presente regulación tanto al personal funcionario como al personal laboral, tal y como marca del tenor literal del presente artículo, aunque debiendo tener en cuenta siempre que dicha normativa debe ser complementada con la normativa laboral general, especialmente el Estatuto de los Trabajadores, y los convenios colectivos aplicables, como el Convenio Único para el personal laboral de la AGE, que incluye previsiones específicas en esta materia.

*Sin embargo, el precepto llama directamente a que dichas fórmulas de prestación de servicios se realicen según las normas de cada Administración Pública, siendo objeto de negociación en cada ámbito, debiendo por su caso acudir a dicho desarrollo convencional.*

En la Administración General del Estado (AGE), el desarrollo normativo se ha producido mediante el Real Decreto 29/2021, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento del teletrabajo en la AGE, siendo completada esta concreta regulación Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (AGE) de 12 de abril de 2021.

La normativa legal referenciada específica regula de manera detallada aspectos como las condiciones para la solicitud y autorización, los derechos y deberes del personal, la dotación de medios tecnológicos, las medidas de prevención de riesgos laborales adaptadas al trabajo a distancia, y los procedimientos de control y seguimiento de la actividad.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han ido dictando sus propias normas sobre teletrabajo adaptadas a su organización administrativa, siempre respetando los principios establecidos en el EBEP, y del mismo modo, las Entidades Locales pueden establecer regímenes específicos de teletrabajo a través de sus propios acuerdos, reglamentos o disposiciones internas.

Habida cuenta de esta dispersión normativa, si existen unas normas que nacen de dicho artículo 47 bis del EBEP, que se conforman como un mínimo común, haciendo referencias a las especialidades en el ámbito de la función pública, siendo este:

- En el ámbito de las administraciones públicas, el teletrabajo no se configura como derecho, estando siempre limitado a las necesidades del servicio (al ser necesario que sea expresamente autorizado), pudiendo incluso acudir a fórmulas mixtas, sin que se determine un umbral para considerarlo regular. Las únicas excepciones a este límite son las medidas previstas para el personal laboral (art 34.8 y 37.8 del ET).
- En similares términos que el ET, este tendrá carácter voluntario y será reversible salvo los supuestos excepcionales debidamente justificados.
- La ley de prevención de riesgos laborales es igual de aplicada con independencia de la presencialidad o no.
- Asimismo, la administración debe poner todos los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

A pesar de determinar todos elementos que vienen obligatoriamente marcados por el EBEP, a pesar de sonar reiterativo, debe acudir al ámbito de la negociación, siendo además habitual que se establezcan criterios de acceso régimen de preferencias de acceso a esta concreta modalidad de prestación de servicios (así se prevé por ejemplo en Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (AGE) de 12 de abril de 2021)

## 8.4.- Los permisos

---

El permiso constituye una dispensa temporal concedida a la persona funcionaria respecto de su deber de prestar servicios, durante la cual conserva íntegramente su derecho a la percepción de las retribuciones. Esta ausencia de actividad no genera la obligación de recuperar el tiempo no trabajado ni de realizar una prestación sustitutoria posterior.

A diferencia de lo anteriormente referenciado, el EBEP, regula un catálogo básico de permisos aplicables al personal funcional, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas y las entidades locales, en ejercicio de su potestad de autoorganización, puedan reconocer otros permisos adicionales o establecer condiciones más favorables, siempre dentro del respeto a los principios y límites fijados por la legislación básica.

Nos encontramos en el EBEP por tanto dos tipos de permisos, los regulados en el artículo 48 y otros en el artículo 49, más influenciados con el objeto de favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como por las razones de violencia de género.

Sin embargo, teniendo en cuenta la multitud de supuestos existentes, a efectos organizativos y teniendo en cuenta los más peculiares, hemos decidido diferenciar entre 3 tipos de permisos:

- Los genéricos, que atienden a supuestos completamente diferentes.
- Los referenciados a medidas de conciliación de vida familiar y laboral.
- Y los que se refieren a víctimas de violencia de género o sexual, así como a los de terrorismo.

### 8.4.1.- *Permisos genericos del artículo 48 del EBEP*

El artículo 48 del EBEP determina una serie de permisos, de los cuales teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos que se reconocen debe hacerse unas especificaciones de su contenido y alcance.

En aquellos supuestos en que el permiso se concede para atender obligaciones puntuales que no requieren la ausencia durante toda la jornada —como la realización de exámenes, el cumplimiento de deberes inexcusables o de carácter público y personal—, este deberá disfrutarse únicamente por el tiempo estrictamente necesario para el cumplimiento de la actividad que lo justifica (STS, 28 de Junio de 1996).

1. **Fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica de un familiar (Art 48.a) del EBEP).** Las personas funcionarias tienen derecho a un permiso de cinco días hábiles en caso de accidente, enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que requiera reposo domiciliario del cónyuge, pareja de hecho o de familiares de primer grado por consanguinidad o afinidad, como padres o hijos/as. Este mismo permiso se reconoce también si se trata de otra persona que conviva con el funcionario o funcionaria y necesite su cuidado efectivo.

Cuando el familiar afectado por estas situaciones pertenece al segundo grado de consanguinidad o afinidad —como abuelas/os, hermanas/os, nietos/as o cuñados/as—, el permiso será de cuatro días hábiles

En caso de fallecimiento del cónyuge, pareja de hecho o familiar de primer grado, el permiso será de tres días hábiles si el fallecimiento se produce en la misma localidad del lugar de trabajo, y de cinco días hábiles si ocurre en distinta localidad.

Si la persona fallecida pertenece al segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles si el suceso ocurre en la misma localidad y de cuatro días hábiles si tiene lugar en una distinta.

Si debe ponerse de manifiesto que a diferencia de la jurisprudencia de la jurisdicción social, que ya ha afirmado que los permisos deben computarse en días hábiles (SAN nº 9/2024, de 25 de enero de 2024; SAN 101/2024, de 24 de julio de 2024; entre otras...), en la jurisdicción contenciosa-administrativa no tenemos una sentencia del tribunal supremo de referencia en este sentido, aunque los argumentos esgrimidos de dicha interpretación de conformidad con la Directiva (UE) 2019/1158, son extrapolables a dicha consideración de habilidad de dichos días.

En este sentido si encontramos doctrina de diferentes TSJ en este sentido, todo ello teniendo en cuenta que también se puede hacer una analógica de aplicabilidad de la Ley 39/2015 (LPAC), que en su artículo 30 (en relación con el artículo 5.1 del CC) establece el cómputo de días hábiles.

El permiso regulado en el artículo 48.a) del EBEP no cubre los reposos domiciliarios derivados de enfermedades comunes leves que no requieran intervención quirúrgica ni se califiquen como enfermedad grave.

El reposo en el domicilio sólo genera derecho al permiso si se produce como consecuencia de una intervención quirúrgica. Por otro lado, se entiende que existe hospitalización cuando hay ingreso clínico formal en un centro sanitario con, al menos, una pernoctación, excluyéndose generalmente las estancias breves en servicios de urgencias sin ingreso.

2. **Traslado de domicilio sin cambio de residencia (Art 48.b) del EBEP).** El personal funcional ostenta el derecho a un día de permiso cuando realiza un traslado dentro de la misma localidad, siempre que dicho traslado suponga un cambio efectivo de su domicilio habitual, aunque no implique variación en su residencia administrativa, en similares términos que el establecido en el artículo 37.3 del ET, para el personal laboral. Cuando nos referimos sin cambio de residencia hacemos referencia a que no se cambie del municipio, no existiendo un límite salvo un presunto abuso de derecho.
3. **Para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine (Art 48.c) del EBEP).** En relación con los términos de este permiso deberemos acudir al crédito de horas de las juntas y delegados/as de personal (Art 41.1.d) del EBEP) y de los delegados/as sindicales y de los permisos retribuidos de los representantes sindicales (Art 10.3 y 9.2 de la LOLS). (para profundizar, STS rec. 2438/1993, de 3 de mayo de 1994).

*Como delegada, debe conocerse el crédito horario al cual tengamos derecho, según el tamaño del centro y tipo de representación. (se hace referencia en el tema 12 y 13).*

*Recordemos que se puede superar el crédito horario si existen causas justificadas y la administración lo autoriza, o por acuerdos más favorables, aunque reiteremos, esta interpretación debe hacerse de forma restrictiva, debiendo en caso de duda contactar con los gabinetes jurídicos para asegurarnos ante posibles represalias.*

*En la actualidad, nos encontramos con jurisprudencia restrictiva ante las horas sindicales, por lo cual, se recomienda llevar un registro interno de las horas sindicales y los permisos*

*utilizados, esto nos protegerá ante acusaciones de absentismo como represalia de representación de los trabajadores y trabajadoras.*

4. **Realización de exámenes y pruebas de aptitud (Art 48.d) del EBEP).** El personal funcional tiene derecho a disfrutar de permisos en los días en que se celebren exámenes finales u otras pruebas definitivas de evaluación o aptitud, con el fin de facilitar su asistencia a los mismos.

Dado que la regulación de este tipo de permisos en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) guarda una estrecha correspondencia con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores, su aplicación se extiende igualmente al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Por tanto, las menciones realizadas a las personas funcionarias de carrera en esta materia deben entenderse válidas también para el personal laboral.

En base a las cuestiones más típicas que se realizan en la asesoría, a pesar de que depende de cada una de las concretas administraciones existentes, en el ámbito de la AGE, si existen resoluciones que computan tanto los exámenes parciales como los finales, resulta necesario que dicho título sea reconocido oficialmente por la normativa vigente y que también se computan para las pruebas de provisión de puestos de trabajo (Resolución de 14 de diciembre de 1992 y de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública), pudiendo incluso argumentarse (analizándose el supuesto de hecho concreto evidentemente) que por analogía pueden ser aplicables las mismas interpretaciones.

5. **Cumplimiento de deberes inexcusables de carácter público o personal (Art 48.j) del EBEP).** El personal funcional tiene derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo imprescindible cuando deba cumplir un deber inexcusable de carácter público o personal, siempre que dicha obligación no pueda realizarse fuera del horario laboral. Este mismo derecho se reconoce en el ámbito laboral conforme al artículo 37.3.d) del Estatuto de los Trabajadores, lo que permite su extensión al personal laboral de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 7 del EBEP, que posibilita la aplicación de los derechos más favorables.

En términos jurídicos, se entiende por deber inexcusable toda obligación cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad legal, ya sea civil, penal o administrativa. Para que se reconozca como tal, el deber debe estar previsto en una norma que imponga su cumplimiento bajo sanción en caso de incumplimiento (STSJ de Galicia, rec. 398/2012, de 16 de enero de 2013), y que el propio solicitante venga a justificar su procedencia (STSJ de Madrid, rec. 1008/2016, de 18 octubre de 2018). Evidentemente incluye los supuestos clásicos ya desarrollados más profundamente por la jurisdicción social (sufragio activo, asistencia a juicios, etc.).

6. **Asuntos particulares (Art 48.k) del EBEP).** Dentro del marco regulador de los derechos del personal funcional, se contempla la posibilidad de disfrutar, cada año, de seis jornadas laborales retribuidas destinadas a la atención de asuntos personales, sin necesidad de justificar su causa ni acreditar la concurrencia de ninguna circunstancia específica.

Esta prerrogativa, de ejercicio libre dentro de los límites organizativos del servicio, ha recibido tradicionalmente el nombre de “moscosos”.

Junto a este bloque de días de libre disposición anual, el ordenamiento prevé la concesión de días adicionales en función de la antigüedad: a partir del sexto trienio cumplido,

pueden reconocerse hasta dos jornadas adicionales, incrementándose en un día por cada trienio adicional desde el octavo. Estos días, conocidos en la práctica administrativa como “canosos”, constituyen un reconocimiento a la progresiva vinculación del empleado con la Administración.

Este tipo de permisos no tiene equivalencia en la normativa laboral común regulada por el Estatuto de los Trabajadores, lo que ha justificado su aplicación también al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (STS rec. 1359/2017, de 30 de mayo de 2019). Desde una perspectiva sustantiva, estos permisos destacan por su carácter autónomo, general y previsible, es decir, no dependen de contingencias personales o familiares ni requieren justificación alguna (STS rec. 113/2006, de 29 de mayo de 2007).

7. **Matrimonio o constitución de pareja de hecho (Art 48.l) del EBEP).** El personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas tiene reconocido el derecho a un permiso retribuido de quince días, en caso de celebración de matrimonio o formalización legal de una pareja de hecho mediante documento público. Respecto a su cómputo y disfrute, los quince días se entienden como naturales, conforme a la interpretación consolidada en el ámbito laboral y también asumida tradicionalmente en la función pública. El disfrute debe realizarse de manera ininterrumpida, sin posibilidad de dividirse en tramos o de posponer su inicio más allá del marco próximo a la celebración del matrimonio o la constitución formal de la pareja de hecho. En este sentido, puede iniciarse justo antes o inmediatamente después del acto formal, pero nunca fraccionarse.
8. **Donación de órganos (Art 48.m) del EBEP).** Se reconoce expresamente al personal funcionario el derecho a un permiso retribuido por el tiempo necesario para la donación de sangre, tejidos, células u órganos. Este permiso es el último añadido a la lista del artículo 48 del EBEP, por la Ley 6/2024. El reconocimiento de este permiso tiene una doble dimensión: por un lado, actúa como instrumento de garantía de salud laboral, al permitir la recuperación del donante tras el acto médico, y por otro, como mecanismo de responsabilidad social, al favorecer la participación del empleado público en actividades altruistas de interés general. Este derecho tiene carácter retribuido, sin merma alguna en los haberes del funcionario, y su duración está condicionada a las necesidades médicas derivadas del acto de donación. Así, no se fija un número de días concreto, sino que se deja su extensión a la valoración facultativa según el tipo de procedimiento: desde unas horas en el caso de la donación de sangre, hasta varios días o semanas en la donación de órganos o médula ósea. Aunque el EBEP contempla este derecho específicamente para el personal funcionario, su aplicación al personal laboral es pacíficamente admitida, en virtud del artículo 7 del EBEP y de la doctrina jurisprudencial que permite la extensión de los derechos más favorables del régimen estatutario al personal laboral en situaciones análogas (STS rec. 1359/2017, de 30 de mayo de 2019). Además, este tipo de permisos está habitualmente reconocido en convenios colectivos del sector público.

#### ***8.4.2.- Permisos de conciliación de la vida familiar y laboral***

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en sus artículos 48 y 49, configura un conjunto de permisos retribuidos y no retribuidos dirigidos a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Estos permisos se articulan como derechos individuales vinculados a situaciones de especial trascendencia personal o familiar, como el cuidado de hijas/os menores, personas dependientes, procesos de gestación,

nacimiento, adopción o acogimiento, así como acontecimientos vitales como el matrimonio, el fallecimiento de familiares o el cumplimiento de deberes públicos.

El EBEP se alinea así con los principios consagrados en el artículo 14 de la Constitución Española (igualdad entre hombres y mujeres), el artículo 39 (protección de la familia y de los hijos) y con el marco normativo europeo en materia de conciliación, particularmente la Directiva (UE) 2019/1158. De este modo, se reconocen medidas que no solo buscan proteger situaciones personales concretas, sino también promover una organización del trabajo más equitativa y corresponsable, en línea con las políticas públicas de igualdad de oportunidades.

Habida cuenta de su enorme relevancia, se ha decidido dividir esta materia en apartados individuales, con el fin de facilitar su estudio y comprensión.

Los permisos analizados tienen una importancia esencial para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral, promover una corresponsabilidad real entre mujeres y hombres en el cuidado, y avanzar hacia la igualdad de oportunidades en el ámbito público. Su adecuada aplicación es clave para romper el techo de cristal que todavía limita el desarrollo profesional de muchas trabajadoras, y para fomentar una implicación igualitaria del conjunto de la plantilla en las tareas de cuidado.

#### **8.4.2.1.- Permisos de exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto y adopción**

El artículo 48.e) del EBEP reconoce a las funcionarias embarazadas, y, tras la reforma introducida por la Ley 4/2023, también a las personas funcionarias trans gestantes, el derecho a ausentarse del trabajo durante el tiempo indispensable para acudir a exámenes prenatales y a técnicas de preparación al parto, siempre que tengan lugar dentro de la jornada laboral. Se trata de permisos expresamente reconocidos como retribuidos.

Asimismo, en los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, el mismo artículo contempla la concesión de este permiso para asistir a sesiones informativas y de preparación, así como para la realización de informes psicológicos y sociales necesarios para la declaración de idoneidad, cuando dichas actuaciones se desarrollen en horario de prestación de servicios.

Esta previsión es también aplicable al personal laboral al servicio de la Administración Pública, conforme al principio de igualdad de trato y a lo dispuesto en la normativa convencional, en la medida en que no exista una regulación específica más favorable.

Debe destacarse que el permiso por exámenes prenatales y el permiso por técnicas de preparación al parto son jurídicamente distintos y pueden disfrutarse en momentos diferentes, sin que la norma establezca un límite máximo de utilización, siempre que las ausencias estén justificadas y tengan lugar durante la jornada de trabajo. En la práctica, su ejercicio puede realizarse de forma consecutiva o alterna, en distintas jornadas, de acuerdo con una interpretación finalista que ha sido acogida por la jurisprudencia social y que puede utilizarse por analogía en el ámbito del empleo público.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Social, de 7 de noviembre de 2023 (rec. núm. 4144/2023), reconoce el derecho de los trabajadores varones a disfrutar del permiso para asistir a técnicas de preparación al parto, considerando que se trata de un derecho de conciliación que no puede tener carácter sexuado, en aplicación de la doctrina contenida en la STJUE de 30 de septiembre de 2010, Caso Roca Álvarez, C-104/09, que por tanto, debe ser aplicable también al personal funcionario, de conformidad con la Directiva 1999/70/CE y 2006/54/CE.

Esta sentencia distingue entre el permiso para exámenes prenatales, que es un derecho de maternidad aplicable exclusivamente a mujeres embarazadas y personas gestantes, y el permiso para técnicas de preparación al parto, que debe extenderse a los trabajadores varones para evitar una discriminación por razón de sexo.

#### **8.4.2.2.- Permiso para lactancia de un hijo/a menor de doce meses**

El artículo 48.f) del EBEP reconoce a las personas empleadas públicas (tanto al personal funcionario como laboral,) el derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo destinada al cuidado de un hijo menor de doce meses.

Esta hora puede fraccionarse en dos períodos de media hora o bien acumularse al inicio o al final de la jornada laboral, siempre que se mantenga la finalidad del permiso: facilitar la lactancia o el cuidado directo del menor en su primer año de vida.

Este derecho tiene carácter individual e intransferible y puede ser ejercido por ambos progenitores, independientemente de su sexo o del tipo de vínculo jurídico con la Administración (funcionario de carrera, interino o personal laboral), siempre que se encuentren en situación de actividad. Su ejercicio simultáneo es plenamente válido, lo que refuerza su carácter conciliador y no subordinado al disfrute exclusivo de uno de los progenitores.

Una de las modalidades más relevantes y extendidas del ejercicio del permiso es su acumulación en jornadas completas (STS 986/2023, de 21 de noviembre -de la jurisdicción social pero aplicable al contencioso-administrativo-), lo que permite a la persona trabajadora disfrutar de varios días consecutivos de permiso una vez finalizado el correspondiente permiso de nacimiento o adopción. Esta opción no está prevista expresamente en el EBEP, pero ha sido reconocida por la jurisprudencia y por numerosas Administraciones, que la admiten con carácter general, salvo que concurran necesidades organizativas debidamente motivadas que lo impidan.

Además, en los supuestos de parto, adopción, guarda o acogimientos múltiples, el permiso se incrementa proporcionalmente, de manera que se concede una hora adicional por cada hija o hijo a partir del segundo. Este criterio refuerza la dimensión protectora del permiso, adaptándolo a las mayores necesidades asistenciales que implican estos casos.

Por otro lado, el disfrute del permiso por lactancia es compatible con otros derechos de conciliación, como la reducción de jornada por cuidado de menor o familiar. La elección del horario de disfrute corresponde a la persona empleada pública, si bien la Administración puede oponerse alegando razones organizativas fundadas. En caso de conflicto, corresponde a los tribunales contencioso-administrativos valorar si la limitación impuesta por la Administración resulta proporcionada y justificada.

#### **8.4.2.3.- Permiso por nacimiento de hijas/os prematuros/as o que deban permanecer hospitalizados/as a continuación del parto**

A tenor del artículo 48 g) del EBEP, el personal funcional y laboral que presta servicios en las Administraciones Públicas puede disfrutar de un permiso retribuido de hasta dos horas diarias en los casos de nacimiento de hijas/os prematuras/os o cuando, tras el parto, la recién nacida/o deba permanecer hospitalizada/o.

Esta medida, que mejora lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores —donde el derecho se limita a una hora—, resulta igualmente aplicable al personal laboral conforme al artículo 7 del EBEP, que permite extender al personal laboral los derechos más favorables del régimen funcional.

El derecho puede ser ejercido por cualquiera de las personas progenitoras, sin necesidad de que ambas trabajen, aunque su disfrute debe ser alternativo, no simultáneo ni acumulativo.

Este permiso debe disfrutarse durante la jornada ordinaria mediante ausencias que interrumpen el horario habitual. Si se concentra al inicio o al final de la jornada, se convierte en una reducción de jornada, lo que conlleva una reducción proporcional de retribuciones. A diferencia de lo que ocurre con otros permisos, el EBEP no excluye la posibilidad de combinar ambos formatos (ausencia y reducción), siempre que se respete la finalidad del derecho y las necesidades del servicio. Corresponde a la propia persona empleada pública concretar la forma de disfrute, dentro de los márgenes organizativos del puesto. En cuanto al procedimiento, no se requiere autorización previa, bastando con informar con antelación suficiente a la Administración.

A efectos ejemplificativos, primero se disfruta el permiso ordinario de nacimiento y cuidado del menor (Regulado en el artículo 49.a) del EBEP), y, una vez transcurridas esas 6 semanas, puede comenzar a disfrutarse el permiso adicional por hospitalización de la hija/o prematura/o.

El ejercicio de este derecho implica necesariamente una interrupción efectiva de la jornada laboral ordinaria, desarrollándose dentro del tiempo habitual de trabajo.

Cuando el abandono del puesto se produce coincidiendo con el inicio o el final de la jornada —esto es, dentro de las dos primeras o últimas horas—, no se considera una ausencia puntual, sino que se califica como una reducción de jornada, también contemplada en el mismo marco normativo, pero asociada a una reducción proporcional de retribuciones.

#### **8.4.2.4.- Permiso por razones de guarda legal**

El personal funcional y laboral al servicio de las Administraciones Públicas tiene derecho —de conformidad con el artículo 48.h) del EBEP— a solicitar la reducción de su jornada ordinaria de trabajo, con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones, cuando concurren determinadas circunstancias familiares, tales como: (i) cuidado de hijos o hijas menores de doce años; (ii) atención a personas mayores que requieran especial dedicación; (iii) cuidado de personas con discapacidad que no desempeñen actividad retribuida; o (iv) asistencia a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que no puedan valerse por sí mismos y no trabajen.

Aunque el precepto se aplica originariamente a las personas funcionarias de carrera, resulta extensible al personal laboral de las Administraciones Públicas, en tanto que se configura como un régimen más favorable que el previsto en el artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores, especialmente por la mayor amplitud de supuestos cubiertos —como la inclusión de personas mayores dependientes— y la ausencia de límites normativos concretos respecto al porcentaje de reducción, si bien el Real Decreto 2670/1998 establece como máximo el 50 % de la jornada.

A diferencia de la técnica legislativa del Estatuto de los Trabajadores, el EBEP no distingue con claridad entre permisos y reducciones de jornada.

No obstante, se ha interpretado que el derecho a la reducción puede implicar no sólo una disminución del tiempo de trabajo, sino también una concreción horaria dentro de la jornada ordinaria, siempre que no existan razones organizativas justificadas que lo impidan.

En caso de denegación por parte de la Administración, esta deberá motivar adecuadamente la existencia de razones de servicio suficientes y ofrecer, en su caso, alternativas viables que permitan compatibilizar el derecho de conciliación con el interés público. Este principio ha sido reforzado por la jurisprudencia constitucional, en especial por la STC 24/2011, que subraya la necesidad de ponderar de forma razonada y proporcionada los intereses en conflicto, sin impedir el ejercicio efectivo del derecho a la vida familiar.

#### **8.4.2.5.- Permiso por atención de familiares por enfermedad muy grave**

El artículo 48.i) del EBEP reconoce a las personas funcionarias de carrera el derecho a solicitar una reducción de hasta el 50 % de su jornada ordinaria, con retribuciones íntegras y por un plazo máximo de un mes, para atender el cuidado de un familiar de primer grado afectado por una enfermedad muy grave.

Aunque el precepto está formulado para el personal funcional, debe entenderse también aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, ante la ausencia de previsión análoga en el Estatuto de los Trabajadores y en aplicación del principio de igualdad en los derechos de conciliación.

El derecho se configura respecto de familiares de primer grado por consanguinidad. Aunque la norma no menciona expresamente a los parientes por afinidad, ni al cónyuge o pareja de hecho, su inclusión ha sido defendida por diversas interpretaciones doctrinales y administrativas con base en el artículo 68 del Código Civil y en la finalidad asistencial del permiso, especialmente tras las reformas introducidas por la Ley 4/2023.

En los supuestos en los que existan varios posibles titulares del derecho respecto de un mismo causante, el EBEP establece que el disfrute debe prorratearse entre ellos, sin que ninguno pueda hacer uso del permiso de forma exclusiva. Además, el reconocimiento del derecho no opera automáticamente: la persona trabajadora puede solicitarlo, pero corresponde a la Administración resolver de manera motivada, y cualquier denegación deberá basarse en criterios objetivos y ser susceptible de revisión en vía contencioso-administrativa.

#### **8.4.2.6.- Permiso por cuidado de menor afectada/o por cáncer u otra enfermedad grave**

Se reconoce a las personas empleadas públicas —tanto funcionarias como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas— el derecho a una reducción de jornada de al menos el 50 % - sin límite máximo, entendiéndose como máximo 99%, ya que en caso contrario, sería una suspensión de la relación laboral- , con retribuciones íntegras, para el cuidado de hijas e hijos menores de edad afectados por cáncer o por una enfermedad grave que requiera atención constante.

Este derecho puede ejercerse hasta que la persona menor de edad cumpla los 18 años, siempre que concurren determinadas condiciones. En concreto, el permiso puede solicitarse cuando ambos progenitores trabajen y se acredite que la enfermedad exige cuidado directo, continuo y permanente, mediante informe emitido por el Servicio Público de Salud u órgano sanitario competente.

Aunque el EBEP se refiere expresamente a la hospitalización y tratamiento continuado, la jurisprudencia contencioso-administrativa y social ha adoptado una interpretación finalista y más amplia, acorde con la finalidad protectora del precepto. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) núm. 641/2020, de 3 de junio, avala la concesión del permiso incluso en ausencia de hospitalización, siempre que la situación clínica del menor requiera cuidados permanentes.

Esta doctrina ha sido confirmada en la STS 513/2023, de 25 de abril, que reconoce el permiso a una madre cuyo hijo, a pesar de estar escolarizado, precisaba atención continua por su patología. Aunque estas sentencias proceden del orden social, su doctrina interpretativa ha sido asumida por diversos órganos contencioso-administrativos, dada la falta de desarrollo reglamentario específico para el personal funcionario.

Por otra parte, cuando ambos progenitores trabajan en la misma Administración, la normativa permite establecer criterios de distribución alterna o limitada del disfrute simultáneo del permiso, si existen razones organizativas justificadas. En caso contrario, el disfrute puede ejercerse por uno de ellos con carácter exclusivo.

En la práctica, algunas Administraciones han autorizado la acumulación del permiso en jornadas completas, aunque esta opción no está expresamente prevista en el EBEP ni en una norma común para todo el sector público. No obstante, esta posibilidad encuentra respaldo en el principio de efectividad de los derechos de conciliación y ha sido aceptada en casos concretos cuando así lo requiere la situación del menor y resulta compatible con las necesidades del servicio.

Finalmente, y dado que el EBEP no desarrolla en detalle este permiso, es habitual que las Administraciones remitan al Real Decreto 1148/2011, que regula la prestación económica por cuidado de menores con enfermedades graves en el ámbito de la Seguridad Social.

Aunque este reglamento no es de aplicación directa a las personas funcionarias de carrera (Art 1.2), su contenido ha sido utilizado por analogía para delimitar los supuestos cubiertos tales como determinar que debe entenderse como cáncer u otra “*enfermedad grave*” y “*ingreso hospitalario de larga duración*” (STS rec. 78/2018 de 3 de junio de 2020).

#### **8.4.2.7.- Permiso por nacimiento de hijo o hija para la madre biológica**

El artículo 49.a) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), tras la reforma introducida por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, reconoce a las personas empleadas públicas que sean madres biológicas un permiso retribuido por nacimiento de hijo o hija con una duración total de dieciséis semanas, equiparable al régimen establecido para el personal laboral en el artículo 48.4 del Estatuto de los Trabajadores.

La principal diferencia radica en que, mientras en el ámbito laboral esta situación se configura como una suspensión del contrato de trabajo (Art 45.1.d) percibiendo los subsidios que dicha normativa reconoce, en el régimen funcionarial se articula como un permiso retribuido, permaneciendo en situación de servicio activo, y percibiendo todas las retribuciones básicas y complementarias (STSJ Madrid rec. 13/1998, de 24 de abril de 2001).

Este permiso tiene carácter individual, intransferible y plenamente retribuido, y está orientado a garantizar la protección de la maternidad y la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. En el caso de la madre gestante, se estructura en dos fases:

- Seis semanas obligatorias, ininterrumpidas y a jornada completa, que deben disfrutarse inmediatamente después del parto. Tienen carácter irrenunciable, por motivos de salud pública y recuperación posparto, en la misma línea que la normativa
- Diez semanas voluntarias, de disfrute flexible a jornada completa o parcial, de forma continuada o interrumpida, dentro del primer año de vida del menor. Su ejercicio debe comunicarse y acordarse con la Administración conforme a los criterios organizativos establecidos.

El permiso se amplía en dos supuestos:

- En caso de discapacidad del menor, se añade una semana por progenitor, atendiendo a la necesidad de mayores cuidados médicos y afectivos.
- En caso de parto múltiple, se añaden dos semanas por cada hijo o hija adicional a partir del segundo, también por cada progenitor.

En supuestos de hospitalización del recién nacido tras el parto, el permiso puede ampliarse hasta 13 semanas adicionales, en función de la duración del ingreso clínico (EBEP art. 49.a.5.º).

En caso de fallecimiento del menor, el disfrute del permiso no se ve alterado, salvo que, una vez transcurridas las 6 semanas obligatorias, la interesada solicite su reincorporación voluntaria. También se contempla la cesión del permiso restante al otro progenitor si fallece la madre o persona gestante (EBEP art. 49.a.2.º).

Finalmente, cada Administración Pública puede prever el disfrute de un permiso retribuido prenatal desde la semana 37 (o 35 en caso de gestación múltiple) (DA 16.ª EBEP), y debe garantizar, tras el permiso, la reincorporación efectiva al puesto de trabajo en condiciones no menos favorables, con pleno reconocimiento de la antigüedad, derechos económicos y oportunidades profesionales perdidas durante su disfrute.

#### **8.4.2.8.- Permiso por adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento**

El artículo 49.b) del EBEP reconoce a las personas empleadas públicas el derecho a un permiso retribuido por adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, siempre que la duración de estas medidas sea superior a un año y el menor adoptado o acogido sea menor de seis años, o bien menor de edad con discapacidad o que, por sus circunstancias personales o familiares, tengan especiales dificultades de inserción social o familiar, debidamente acreditadas.

La duración del permiso es de dieciséis semanas para cada progenitor, en los mismos términos que el previsto para el nacimiento, con seis semanas obligatorias tras la resolución judicial o administrativa de constitución de la adopción o acogimiento, que deben disfrutarse a jornada completa.

Las diez semanas restantes son de disfrute voluntario, intransferible y flexible, con posibilidad de hacerlo a jornada completa o parcial, de forma continuada o interrumpida, dentro de los doce meses siguientes a la resolución.

Este régimen se aplica tanto al personal funcionario como al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, en virtud del artículo 7 del EBEP, que impone la aplicación preferente del régimen estatutario cuando resulte más favorable respecto al previsto en el Estatuto de los Trabajadores (ET art. 48.5 –redacción LO 1/2023–), que regula esta situación como suspensión del contrato y no como permiso.

El permiso es individual e intransferible, salvo en caso de fallecimiento del otro progenitor, y se amplía en dos semanas por cada menor a partir del segundo en supuestos de adopción o acogimiento múltiples. También se amplía en dos semanas por progenitor si el menor adoptado o acogido presenta discapacidad, de acuerdo con el grado reconocido conforme al baremo del RD 174/2011.

#### **8.4.2.9.- Permiso del progenitor distinto de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción**

El artículo 49.c) del EBEP reconoce a la persona progenitora distinta de la madre biológica un permiso individual, retribuido e intransferible en supuestos de nacimiento, así como de guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija. Este permiso se configura de manera equivalente al de la madre biológica o persona trans gestante (art. 49.a EBEP), en aplicación del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos de conciliación familiar y laboral.

La duración total del permiso es de dieciséis semanas, de las cuales seis son de descanso obligatorio, a jornada completa e inmediatamente posteriores al nacimiento o resolución administrativa o judicial.

Las diez semanas restantes pueden disfrutarse en régimen flexible, ya sea de forma continuada o interrumpida, y a jornada completa o parcial, siempre dentro del primer año de vida o de constitución legal del vínculo familiar.

A diferencia del antiguo régimen en que existía la posibilidad de cesión parcial del permiso por parte de la madre biológica al otro progenitor, el modelo actual —tras la reforma de la Ley 4/2023— configura un derecho pleno, autónomo y no transferible, sin que el disfrute del mismo dependa del ejercicio o renuncia del permiso del otro progenitor. Esta supresión de la cesión refuerza la co-responsabilidad parental.

El permiso se amplía en dos semanas adicionales por cada hijo o hija a partir del segundo en caso de nacimiento, adopción, acogimiento o guarda múltiples, así como en dos semanas más si el menor tiene discapacidad. En caso de hospitalización del recién nacido o del menor acogido o adoptado, la duración del permiso puede incrementarse hasta 13 semanas adicionales, en función de la duración de la hospitalización (EBEP art. 49.c.6.º y por remisión al 49.a.5.º).

Durante todo el periodo de disfrute, la persona funcionaria permanece en situación de servicio activo con plena percepción de retribuciones, mientras que el personal laboral se encuentra en situación de suspensión del contrato (ET art. 45.1.d).

#### **8.4.2.10.- Permiso parental para el cuidado de hijo o hija o menor en régimen de acogimiento**

El artículo 49.g) del Estatuto Básico del Empleado Público, introducido por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, regula el nuevo permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor en régimen de acogimiento por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Este permiso tiene por objeto facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y se enmarca en la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, relativa al equilibrio entre la vida profesional y personal de progenitores y cuidadores.

El permiso parental permite a la persona empleada pública ausentarse de su puesto de trabajo por un período máximo de ocho semanas, continuas o discontinuas, hasta que el hijo o hija cumpla ocho años, o durante el tiempo de acogimiento si el menor está bajo esta medida de protección.

Se trata de un permiso que tiene carácter individual e intransferible, de disfrute voluntario y no necesariamente retribuido, salvo que así lo dispongan las normas específicas aplicables en cada Administración Pública, convenios colectivos o acuerdos que mejoren las condiciones básicas.

El EBEP no fija, por el momento, el régimen jurídico completo del permiso parental, ni establece si debe disfrutarse a jornada completa o a tiempo parcial, lo que abre la posibilidad de que cada Administración, dentro de sus competencias de organización, regule su concreción a través de desarrollo normativo propio o negociación colectiva. No obstante, conforme al principio de efectividad del derecho a la conciliación y a la interpretación conforme con la Directiva comunitaria, este permiso debe otorgarse de modo que su ejercicio no resulte ilusorio ni condicionado por exigencias desproporcionadas o discrecionales.

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas tiene derecho al disfrute de este mismo permiso parental en virtud del artículo 7 del EBEP, y en concurrencia con lo previsto en el artículo 48 bis del Estatuto de los Trabajadores, que establece este permiso como

una medida básica de conciliación familiar, aunque tampoco define su carácter retribuido salvo mejora convencional.

En ambos casos, el permiso parental se configura como un derecho subjetivo, aunque su ejercicio puede modularse por razones fundadas de organización del servicio, previa justificación razonada y objetiva por parte de la Administración.

Este permiso parental es compatible con otros derechos de conciliación reconocidos en el EBEP, como la reducción de jornada por guarda legal (art. 49.d), el permiso por nacimiento o adopción (arts. 49.a - 49.c), o el permiso por lactancia (art. 49.f), y su disfrute no puede suponer perjuicio alguno para la situación administrativa, la carrera profesional ni los derechos económicos de la persona empleada pública, más allá de lo que derive directamente del régimen del permiso (en caso de no ser retribuido).

Además, el disfrute del permiso parental no impide participar en procesos de formación ni en convocatorias internas, ni supone discriminación alguna a efectos de promoción o evaluación del desempeño

### ***8.4.3.- Permisos violencia de género, sexual y víctimas de terrorismo***

Además, el EBEP reconoce una serie de permisos específicos destinados a proteger a quienes se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad derivadas de la violencia de género, la violencia sexual o los actos de terrorismo. En particular, el artículo 49.d) del EBEP, tras su modificación por la Ley Orgánica 2/2024 (Disposición final décima, BOE de 2 de agosto), establece la equiparación plena de la violencia sexual con la violencia de género, a los efectos del disfrute de permisos, excedencias, movilidad y otras medidas de protección. Esta equiparación surte efectos a partir del 22 de agosto de 2024.

Desde esa fecha, las funcionarias víctimas de violencia sexual disponen del mismo régimen jurídico que las víctimas de violencia de género.

En ambos casos, tienen derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable para recibir atención médica o psicológica, comparecer ante órganos judiciales o administrativos, o realizar trámites directamente relacionados con la situación de violencia sufrida.

Asimismo, pueden solicitar la reordenación de su tiempo de trabajo, el acceso a horarios flexibles o a otras formas de adaptación temporal de la jornada, así como la reducción de jornada con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones, si ello resulta necesario para su protección y conciliación.

Estas medidas pueden adoptarse sin necesidad de acreditar inicialmente la condición de víctima mediante resolución judicial firme, siendo suficiente la presentación de cualquiera de los documentos previstos legalmente, como una orden de protección, un informe del Ministerio Fiscal, o una resolución judicial o administrativa en la que se reconozca la situación.

Por su parte, el artículo 49.f) del EBEP reconoce el permiso por razón de terrorismo, aplicable tanto a las personas que hayan sido víctimas directas de un atentado como a sus familiares cercanos –cónyuge o pareja de hecho, ascendientes, descendientes y hermanos o hermanas hasta segundo grado por consanguinidad o afinidad–, siempre que exista convivencia efectiva. Este permiso permite ausentarse del trabajo por el tiempo necesario para recibir atención médica o psicológica, así como para realizar trámites judiciales o administrativos relacionados con el acto terrorista. También se reconoce este derecho a las víctimas indirectas, cuando resulte necesario colaborar en el proceso de recuperación del afectado o cuando así lo exijan las actuaciones procesales.

En todos estos supuestos, los permisos tienen carácter retribuido, se conceden por el tiempo indispensable y no suponen pérdida de derechos económicos ni profesionales. Durante su disfrute, el personal permanece en situación de servicio activo con plenitud de derechos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 del EBEP.

## **8.5.- Las vacaciones**

---

El artículo 50 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que las personas funcionarias tienen derecho a disfrutar, como mínimo, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de 22 días hábiles, o de la parte proporcional correspondiente si el tiempo de prestación de servicios fuera inferior. En este cómputo se excluyen expresamente los sábados, así como los festivos nacionales, autonómicos y locales. Además, el derecho a vacaciones no puede ser sustituido por compensación económica (art. 50.3 del EBEP), salvo en el supuesto excepcional de cese definitivo en el servicio activo sin haberse disfrutado las vacaciones devengadas.

La configuración de este derecho en el EBEP como norma básica impone un régimen mínimo común para todo el empleo público, de carácter indisponible por la negociación colectiva. Esto significa que no cabe reducir su contenido esencial mediante pactos o convenios colectivos, si bien sí puede mejorarse o ampliarse su disfrute en términos más favorables. Así lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 14 de septiembre de 2015 (rec. 368/2014).

Posteriormente, la regulación ha sido completada por la Disposición adicional decimocuarta del EBEP, que permite a las Administraciones Públicas establecer hasta cuatro días adicionales de vacaciones por antigüedad, en función del tiempo de servicios prestados. Esta posibilidad ha sido desarrollada, por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública de 28 de febrero de 2019.

En cuanto al cómputo del derecho, se entiende que este se devenga durante el tiempo en que la persona empleada pública haya permanecido en situación de servicio activo, incluyendo períodos en los que no ha existido prestación efectiva de servicios, siempre que la ausencia sea ajena a su voluntad.

Así, se consideran a estos efectos las situaciones de incapacidad temporal, permisos por nacimiento o cuidado de menor, embarazo, lactancia, y otros permisos relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

De acuerdo con el artículo 50.2 del EBEP y con la jurisprudencia del TJUE (asuntos C-520/06 y C-155/10), así como con la STS de 4 de julio de 2012 (rec. 3480/2011), cuando no se haya podido iniciar el disfrute de las vacaciones por causa de baja médica, embarazo, nacimiento o permiso parental, estas podrán disfrutarse fuera del año natural al que correspondan, dentro de un plazo máximo de 18 meses a partir del fin del ejercicio en que se hayan devengado.

El período de disfrute es fijado por la Administración competente a propuesta de la persona empleada pública, atendiendo a las necesidades del servicio. La denegación o alteración del período propuesto debe estar debidamente motivada y fundada en razones organizativas reales y contrastables, no pudiendo invocarse de forma genérica conceptos jurídicos indeterminados como “las necesidades del servicio” sin justificar su afectación concreta al funcionamiento de la unidad administrativa.

En el ámbito retributivo, el período de vacaciones debe ser compensado con la remuneración ordinaria habitual, de conformidad con el artículo 7 del Convenio 132 de la OIT, la Directiva 2003/88/CE y la jurisprudencia del TJUE (C-155/10, Williams). En consecuencia, durante el disfrute de las vacaciones deben mantenerse todos los conceptos salariales fijos y regulares,

sin que su devengo pueda verse alterado por el hecho de no existir prestación efectiva durante dicho período.

Las previsiones del artículo 50 del EBEP se extienden también al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, conforme al artículo 7 del EBEP. Aunque este personal se rige por el Estatuto de los Trabajadores, el EBEP establece el marco básico aplicable, y los convenios colectivos pueden introducir mejoras, pero no reducir el contenido mínimo legal de 22 días hábiles de vacaciones anuales.

*Debemos saber al ser práctica relativamente habitual en algunas administraciones posibles denegaciones de las vacaciones por “necesidades del servicio”, en estos casos es necesario una motivación de los actos administrativos, no siendo válido una referencia genérica sin justificación alguna.*

*Asimismo, recordar que las personas trabajadoras (ya sea en ámbito público como privado) tienen derecho a todos los conceptos salariales fijos y regulares, incluyendo los complementos regulares en su salario vacacional.*



## CAPÍTULO 9.- RÉGIMEN ECONÓMICO DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PÚBLICAS

### 9.1.- Introducción y límites presupuestarios

---

Previamente debe señalarse que existen diferencias estructurales entre el régimen retributivo del personal funcional y el del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Mientras que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) regula con carácter básico el sistema retributivo de las personas funcionarias (arts. 22 a 29), el personal laboral se rige por la legislación laboral ordinaria, en especial por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios o acuerdos colectivos aplicables en cada ámbito.

No obstante, el EBEP contiene previsiones comunes para todo el empleo público (art. 7), y su artículo 21 establece el principio de coordinación retributiva entre administraciones, lo que obliga a que, también en el caso del personal laboral, las retribuciones respeten los criterios generales establecidos por el legislador estatal, en especial los derivados de las leyes anuales de presupuestos generales.

En este sentido, el artículo 27 del EBEP establece que las retribuciones del personal funcional, en sus elementos básicos y cuantías fundamentales, son fijadas anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta ley, además de determinar las cuantías del sueldo, los trienios, las pagas extraordinarias y otros conceptos retributivos comunes, establece un límite máximo al incremento global de las retribuciones en el conjunto del empleo público, que vincula no solo a la Administración General del Estado, sino también a las comunidades autónomas y a las entidades locales.

Esta limitación encuentra su fundamento en la competencia exclusiva del Estado en materia de coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE), así como en el principio de coordinación de las haciendas autonómicas y locales con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE).

El Tribunal Constitucional ha reiterado este criterio en múltiples ocasiones (por ejemplo, STC 62/2001 y STC 99/2016), señalando que el establecimiento de topes retributivos globales no vulnera la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de diversas normas autonómicas que establecían retribuciones al margen o en exceso de los límites fijados por la legislación estatal, por considerar que vulneraban el marco básico competencial del Estado en materia de función pública y de disciplina presupuestaria. Así, sentencias como la STC 103/1997 o la STC 24/2002 anularon preceptos autonómicos que autorizaban incrementos salariales superiores a los permitidos en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En el caso del personal laboral de las Administraciones Públicas, si bien su régimen salarial se articula mediante convenio colectivo o pacto, también se encuentra sometido a los límites de incremento retributivo fijados por el Estado, en aplicación del mismo fundamento constitucional (STC 99/2016, FJ 8).

De este modo, aunque las retribuciones del personal laboral no se fijan directamente en la ley estatal, la negociación colectiva no puede acordar incrementos que superen los límites globales establecidos anualmente por los Presupuestos Generales del Estado, lo que impone un marco de contención homogéneo para todo el sector público.

Por ello, la capacidad de la negociación colectiva para intervenir en materia retributiva presenta límites: mientras que en el ámbito laboral puede acordar condiciones salariales dentro del marco presupuestario general, en el ámbito funcionarial queda excluida respecto de las retribuciones básicas, reservadas al legislador estatal en virtud del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

Este sistema ha generado en la práctica diferencias retributivas entre personas empleadas públicas que realizan funciones sustancialmente equivalentes en distintas Administraciones, ya sea por razón del tipo de vinculación jurídica (funcionario vs. laboral), por los efectos de la negociación colectiva descentralizada, o por la existencia de mejoras retributivas en determinados ámbitos autonómicos o locales.

A pesar de su referencia específica en el apartado correspondientes, la negociación de incrementos salariales en el ámbito de las Administraciones Públicas tiene este especial límite.

En este contexto, las centrales sindicales pueden presentar y negociar propuestas concretas de incremento retributivo antes de que se aprueben los Presupuestos Generales del Estado. Estos acuerdos suelen incluir incrementos fijos anuales, así como cláusulas de revisión salarial vinculadas a la evolución del IPC o al crecimiento del PIB, así como mejoras en complementos específicos o retributivos de carácter sectorial.

Ahora bien, aunque los sindicatos puedan alcanzar acuerdos con la Administración sobre futuras subidas salariales, tales acuerdos no son jurídicamente vinculantes ni ejecutables si no cuentan con cobertura legal expresa en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esto se debe a que los incrementos retributivos del personal del sector público están sujetos a las limitaciones presupuestarias del Estado.

*Por tanto, si un acuerdo negociado contempla una subida salarial superior a la autorizada por la LPGE vigente, no podrá aplicarse legalmente hasta que dicha ley se modifique o se apruebe una nueva con los límites adecuados.*

*En consecuencia, puede afirmarse que los sindicatos sí pueden negociar subidas salariales antes de la aprobación de los PGE, e incluso cerrar acuerdos con la Administración, pero no pueden forzar su aplicación efectiva mientras la legislación presupuestaria no lo permita expresamente. Si los PGE están prorrogados o congelados, las retribuciones quedan generalmente bloqueadas en los niveles anteriores, salvo que una norma con rango de ley —como un real decreto-ley aprobado por el Gobierno y convalidado por el Congreso— habilite expresamente el incremento, tal y como ha pasado históricamente en determinados supuesto.*

A día de la presente guía, el acuerdo principal que nos encontramos es el denominado “Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI, suscrito el 19 de octubre de 2022 entre el Gobierno de España y determinados sindicatos. Desde el punto de vista de su vigencia, el acuerdo estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 2024, habiéndose cumplido ya su periodo de aplicación.

A fecha actual, no se ha firmado un nuevo acuerdo que lo sustituya, a pesar de presuntas llamadas a la negociación.

Durante su vigencia, evidentemente el acuerdo ha determinado a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de los años correspondientes, para que se de amparo normativo presupuestario a estas subidas.

En materia retributiva, el Acuerdo Marco preveía una subida salarial progresiva y mixta (combinando tramos fijos y variables condicionados a indicadores macroeconómicos), que podía alcanzar hasta un 9,8 % acumulado en el periodo 2022-2024

## 9.2.- Estructura retributiva

---

El artículo 22.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que las retribuciones de las personas funcionarias de carrera se clasifican en básicas y complementarias. Esta distinción es fundamental para entender cómo se estructura el sistema retributivo en el empleo público.

Las retribuciones básicas se determinan según el grupo o subgrupo de clasificación profesional de la persona funcionaria y su antigüedad.

Incluyen el sueldo, los trienios (por cada tres años de servicios prestados) y las pagas extraordinarias. Precisamente por su carácter general y uniforme, están sujetas a una regulación más estricta por parte del Estado, que fija cada año sus cuantías en los Presupuestos Generales.

Las retribuciones complementarias, en cambio, retribuyen aspectos específicos del puesto de trabajo y del rendimiento de la persona funcionaria.

Según el artículo 24 del EBEP, pueden ser de cuatro tipos: complemento de carrera, complemento específico, productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios. En este ámbito, las Administraciones tienen más margen de decisión, y pueden adaptar los importes según la dificultad del puesto, la responsabilidad asumida o los objetivos alcanzados. De hecho, la normativa presupuestaria —como la Ley 31/2022— permite ajustes retributivos singulares en casos justificados.

Respecto a las pagas extraordinarias, el EBEP establece que se abonarán dos al año, normalmente en junio y diciembre, con una cuantía equivalente a una mensualidad del sueldo y trienios, más las complementarias ordinarias, salvo las de productividad y servicios extraordinarios, que están excluidas.

### 9.2.1.- *Retribuciones básicas*

Las retribuciones básicas se configuran como los elementos esenciales del sistema retributivo funcional, vinculados directamente al grupo o subgrupo de clasificación y a la antigüedad del funcionario (Art 23 del EBEP).

Tienen naturaleza de derecho subjetivo, y su percepción no depende de la modalidad de prestación del servicio ni del puesto desempeñado, sino de la condición de funcionario de carrera y del tiempo de servicios prestados. Su carácter básico implica que son comunes a todas las Administraciones Públicas, como hemos venido referenciando. Dentro de estas nos encontramos con:

- **Sueldo.** El sueldo constituye la retribución básica vinculada exclusivamente al grupo o subgrupo de clasificación profesional al que pertenezca la persona funcionaria, conforme a lo establecido en el artículo 76 del EBEP (Grupo A,B,C etc.). Se trata de una cantidad fija y homogénea, determinada legalmente (en los PGE, Art 23 del EBEP) para cada grupo/subgrupo, sin que se tenga en cuenta ninguna otra circunstancia personal o profesional. Es, por tanto, un componente estrictamente objetivo, cuyo importe queda determinado por el mero encuadramiento de la persona funcionaria en el grupo correspondiente, de acuerdo con el sistema de clasificación de cuerpos y escalas.
- **Trienios.** Los trienios son retribuciones básicas vinculadas a la antigüedad del funcionario. Se abonan por cada tres años de servicios prestados en el mismo cuerpo, escala, clase o categoría, y su cuantía es fija y determinada en función del grupo o subgrupo de clasificación profesional, conforme al artículo 23 del EBEP.

A efectos de su reconocimiento, se computan todos los servicios efectivamente prestados en cualquier Administración Pública, independientemente de su naturaleza jurídica, ya hayan sido prestados como funcionaria/o de carrera, interina/o, eventual o personal laboral, incluyendo también el período en prácticas. Los trienios se devengan por mensualidades completas y se abonan en doce mensualidades anuales. Solo se genera el derecho al cobro una vez completado íntegramente el período de tres años.

Cuando la persona funcionaria ha prestado servicios en varios cuerpos, escalas o categorías de distinta clasificación, percibe los trienios devengados en los grupos o subgrupos anteriores por los períodos completos cumplidos en cada uno de ellos, tal y como ha confirmado la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2019. En cambio, si el cambio de grupo se produce antes de completar un trienio, la fracción de tiempo transcurrido en el grupo anterior se computa como prestado en el nuevo grupo, a efectos de determinar la cuantía del siguiente trienio, de acuerdo con el artículo 23.2.b) del EBEP.

Por su condición de retribución básica regulada por ley, los trienios no pueden ser mejorados ni modificados por la negociación colectiva ni por norma autonómica alguna.

- **Pagas extraordinarias.** Las personas funcionarias de carrera tienen derecho a percibir dos pagas extraordinarias al año, normalmente en los meses de junio y diciembre. Cada una de ellas tiene un importe equivalente a una mensualidad de retribuciones básicas (sueldo y trienios), así como, en su caso, de las retribuciones complementarias, salvo aquellas vinculadas al (i) complemento de productividad y a (ii) las gratificaciones por servicios extraordinarios, que quedan expresamente excluidas (art. 22.3 en relación con el art. 24.c) y d) del EBEP).

### **9.2.2.- Retribuciones complementarias**

Las retribuciones complementarias constituyen aquellos componentes salariales que, con independencia de la situación personal de la persona funcionaria, se encuentran directamente vinculados tanto a las características del puesto de trabajo como a la forma en que se desarrollan las funciones asignadas. En otras palabras, no responden al mero hecho de ostentar la condición de persona empleada pública, sino que derivan del contenido funcional del puesto y del desempeño efectivo de sus tareas, incluyendo el modo en que se ejecutan y los resultados obtenidos.

Dentro de esta categoría, cabe distinguir dos grandes bloques: por un lado, las retribuciones que se asocian estructuralmente al puesto desempeñado —esto es, el complemento de carrera y el complemento específico—; y, por otro, aquellas que dependen de la forma concreta en que se ejerce la función pública, en términos de rendimiento, dedicación o actividad extraordinaria, como ocurre con el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

De ahí su estrecha relación con la ordenación y clasificación de los puestos de trabajo de cada Administración y su correspondiente valoración desde el punto de vista retributivo. Y de ahí también que el papel de cada Administración en materia de retribuciones complementarias no pueda equipararse al que desempeña respecto a las retribuciones básicas, en las que la exigencia de garantizar una homogeneidad mínima en los derechos económicos de las personas funcionarias se traduce en la obligación de mantener cuantías iguales en todas las Administraciones Públicas.

Por el contrario, las retribuciones complementarias admiten un mayor grado de flexibilidad normativa y organizativa, lo que permite a cada Administración diseñar su propio modelo retributivo a través de las leyes estatales o autonómicas de función pública. Ahora bien, esa

capacidad de regulación siempre debe ejercerse dentro del marco de los límites establecidos por el Estado, en virtud de su competencia constitucional sobre la coordinación de la actividad económica y la función pública.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido (por ejemplo, en las SSTC 63/1986 y 96/1990) que el Estado puede fijar límites máximos al incremento anual del volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo profesional, sin necesidad de establecer restricciones individualizadas para cada empleado público.

Ahora bien, aunque el artículo 24 del EBEP regula las retribuciones complementarias y remite su desarrollo a las leyes de función pública que aprueben las distintas Administraciones, es necesario tener presente que la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, sigue vigente en esta materia en los supuestos en que no haya sido expresamente derogada o sustituida.

Esto ocurre, en particular, en el ámbito de la Administración General del Estado, en las comunidades autónomas que no hayan aprobado su propia legislación de función pública y, de forma supletoria, en las entidades locales. Así, las previsiones de la Ley 30/1984 en materia retributiva continúan siendo de aplicación para estos colectivos, conforme a la disposición derogatoria única del EBEP.

A diferencia del sistema previsto en la Ley 30/1984 —que contenía una enumeración cerrada de los complementos retributivos (complemento de destino, específico, de productividad y gratificaciones)—, el modelo introducido por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en 2007 y consolidado en el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015 se caracteriza por una mayor flexibilidad. El EBEP, en su artículo 24, establece los factores objetivos que pueden justificar la percepción de retribuciones complementarias, pero no impone una estructura cerrada ni homogénea para todas las Administraciones, lo que permite una adaptación del sistema retributivo a las especificidades organizativas y funcionales de cada ámbito público.

Así, los factores que pueden justificar estas retribuciones comprenden la progresión en la carrera administrativa, la especial dificultad o responsabilidad del puesto, el rendimiento individual y colectivo, y la prestación de servicios extraordinarios fuera de la jornada habitual. Estos elementos permiten diseñar una estructura retributiva flexible, siempre que se respeten los principios de objetividad, transparencia y no discriminación recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 53 del propio EBEP.

Ahora bien, aunque el EBEP no exige a todas las Administraciones que regulen obligatoriamente cada uno de los complementos que contempla, sí establece que, como mínimo, deben preverse mecanismos que permitan retribuir diferenciadamente esos factores objetivos. En este contexto, el margen de configuración autonómica o estatal encuentra su límite en los principios básicos del EBEP y en la normativa presupuestaria estatal, que actúa como parámetro de control y coordinación conforme al artículo 149.1.13.ª de la Constitución (coordinación de la actividad económica general).

Esta apertura normativa abre la puerta a una mayor diversidad retributiva entre Administraciones, rompiendo con el modelo centralizado de la Ley 30/1984 y permitiendo que las leyes de función pública estatales y autonómicas configuren conceptos retributivos propios o matizados, según el diseño organizativo, la naturaleza de sus servicios y los perfiles profesionales predominantes. En todo caso, esa facultad de autoorganización debe ejercerse con respeto a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y control del gasto público, y dentro de los límites globales de retribuciones que puede fijar el Estado como medida de coordinación económico-presupuestaria, conforme ha avalado el Tribunal Constitucional en las SSTC 63/1986 y 96/1990.

### **9.2.2.1.- Complementos vinculados a la carrera profesional: complemento de destino**

El artículo 24 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) permite a las Administraciones Públicas establecer retribuciones complementarias que valoren, entre otros factores, la progresión alcanzada por la persona funcionaria dentro del sistema de carrera administrativa. Esta previsión habilita la creación de complementos asociados al modelo de carrera profesional que se adopte en cada ámbito, ya sea de carácter horizontal o vertical.

En los modelos de carrera horizontal, esta progresión se traduce en el reconocimiento de tramos, grados o niveles profesionales que retribuyen la experiencia, la formación, la antigüedad o los resultados obtenidos mediante sistemas de evaluación del desempeño, sin que sea necesario cambiar de puesto.

En este caso, los complementos retributivos se vinculan a la evolución personal de la persona funcionaria dentro de su puesto actual, denominándose complemento de carrera.

Por el contrario, en los sistemas de carrera vertical, la progresión profesional se vincula al acceso a puestos de mayor responsabilidad a través de los procedimientos ordinarios de provisión (concurso o libre designación). En estos casos, el reconocimiento retributivo no se articula mediante un complemento específico de carrera, sino que opera a través del incremento del complemento de destino correspondiente al nivel del nuevo puesto ocupado. A mayor nivel del puesto, mayor cuantía del complemento de destino.

Este sistema ya se encontraba reflejado en el artículo 23.3.a) de la Ley 30/1984, que regulaba el complemento de destino como una retribución general cuya cuantía se determina en función del nivel asignado al puesto, conforme a una escala de niveles del 1 al 30.

A su vez, esta norma contemplaba la figura del grado personal, que permite al funcionario conservar el nivel retributivo previamente consolidado con independencia del puesto que ocupe, ya que el artículo 21.2.a) de la 30/1984, así lo impone al afirmar que: *“Los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos, del nivel correspondiente a su grado personal”*.

En cualquier caso, el nivel asignado a cada puesto debe figurar expresamente en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo (RPT) aprobada por cada Administración, o, en su defecto, ajustarse al sistema de niveles previsto en la normativa básica. Sin embargo, la valoración de estos puestos no puede establecer diferencias que puedan considerarse discriminatorias, esto es, establecer diferencias de nivel entre puestos con idénticas funciones (STS rec. 8688/1998, de 16 de febrero de 2004).

La cuantía económica del complemento de destino —como retribución de carácter básico— debe establecerse anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y reproducirse en los presupuestos de cada Administración. Su carácter común garantiza una base homogénea para todas las personas empleadas públicas, con independencia del territorio o sector en el que presten servicios.

### **9.2.2.2.- Complemento vinculado a las características del puesto de trabajo: complemento específico**

El artículo 24.b) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece como uno de los factores objetivos que pueden determinar una retribución complementaria la necesidad de compensar *“la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo”*.

Esta previsión normativa encuentra su antecedente en la Ley 30/1984, cuyo artículo 23.3.b) regulaba el denominado complemento específico, definido como aquella retribución destinada a valorar estas circunstancias particulares del puesto. Dicho complemento sigue vigente en aquellos ámbitos en los que no se haya dictado legislación propia, como ocurre con la Administración General del Estado, y ha sido asumido por la mayoría de las Administraciones públicas en sus respectivos regímenes retributivos.

A diferencia del complemento de destino, cuyo nivel y cuantía vienen determinados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el complemento específico no tiene una cuantía uniforme a nivel estatal, sino que su determinación corresponde a cada Administración, dentro de los límites globales retributivos fijados por la normativa presupuestaria básica, ya que mientras el complemento de destino es general para todos los puestos, este solo se abonará en aquellos puestos en los cuales se estime la existencia de estas circunstancias que lo justifiquen.

Para su correcta aplicación, resulta imprescindible que la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o el instrumento que la sustituya identifique de forma expresa qué puestos llevan asignado este complemento y con qué importe. Esta determinación debe atender a criterios como la dificultad técnica, la responsabilidad, la peligrosidad, la turnicidad, la nocturnidad u otras condiciones que afecten a la prestación del servicio. La negociación colectiva juega un papel relevante en la definición y ponderación de estos criterios.

La jurisprudencia ha perfilado diversas notas esenciales del complemento específico. Así, se ha reconocido que, aunque la Administración dispone de un amplio margen de apreciación, la asignación del complemento debe estar suficientemente motivada mediante una justificación expresa (STS, rec. 9074/1992, de 1 de julio de 1994).

Asimismo, cuando existan funciones equivalentes, debe garantizarse el derecho a percibir los mismos conceptos retributivos complementarios, incluyendo el complemento específico (STS, rec. 2909/1999, de 7 de febrero de 2005). Finalmente, se ha precisado que no todos los puestos tienen derecho a este complemento, aunque en la práctica muchas veces se reconozca de forma generalizada (STS, rec. 8961/1991, de 3 de abril de 1995).

Este complemento tiene un marcado carácter estructural, ya que se vincula de forma directa al puesto de trabajo y no a la persona que lo desempeña, y debe ser tomado en consideración en los procesos de provisión y valoración del puesto. Asimismo, forma parte del cálculo de las pagas extraordinarias, al no encontrarse excluido en el artículo 22.3 del EBEP.

### ***9.2.2.3.- Complementos vinculados al desempeño. Complemento de productividad***

El tercer factor objetivo que contempla el artículo 24 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) para justificar una retribución complementaria es el relacionado con el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que la persona funcionaria de carrera desempeña su trabajo, así como el rendimiento o los resultados obtenidos (24.c) del EBEP).

Este criterio se corresponde con el denominado complemento de productividad, regulado en el artículo 23.3.c) de la Ley 30/1984, aún vigente en la Administración General del Estado y otras administraciones sin legislación propia. Se trata de una retribución complementaria de naturaleza variable y no consolidable, vinculada al desempeño individual o colectivo y al cumplimiento de objetivos previamente establecidos.

El complemento de productividad busca incentivar el rendimiento eficaz y eficiente del personal público, la implicación con los fines del servicio y la calidad de los resultados alcanzados. Su percepción no genera derecho a su mantenimiento, ya que no se asocia al puesto, sino al esfuerzo y a la productividad mostrados durante un período concreto. Su asignación debe

basarse en criterios objetivos, medibles y previamente conocidos, ajustándose a principios de transparencia y motivación.

Desde el punto de vista presupuestario, la Ley 30/1984 preveía que la cuantía global destinada a este complemento no podía superar un determinado porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa presupuestario o unidad orgánica, porcentaje que debía establecerse en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales. Aunque este límite ha evolucionado, sigue siendo relevante en términos de contención del gasto público.

Por último, debe recordarse que el complemento de productividad está sujeto a un deber de publicidad. Aunque su percepción es individualizada y puede variar en función de múltiples factores, las cuantías, criterios de asignación y resultados deben ser públicos, conforme a los principios de transparencia y control presupuestario. Así lo ha exigido reiteradamente la jurisprudencia contencioso-administrativa, en aplicación de los principios de igualdad y objetividad que rigen el empleo público.

#### **9.2.2.4.- Complemento por servicios extraordinarios**

El último de los factores objetivos previstos en el artículo 24 del EBEP que puede justificar una retribución complementaria es el contemplado en la letra d), referido a la compensación por “*los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo*”. Esta previsión presenta una evidente inspiración en la figura de las horas extraordinarias del régimen laboral común.

En el sistema retributivo establecido por la Ley 30/1984, esta modalidad retributiva se denominaba gratificaciones, reguladas en el artículo 23.3.d), el cual establecía que dichas retribuciones no podían tener carácter fijo en su cuantía ni periódicas en su devengo.

Bajo este marco, las Administraciones disponen de un amplio margen para determinar su importe, siempre dentro de los límites que imponga la normativa presupuestaria. Además, la negociación colectiva puede concretar los criterios aplicables, pudiendo acordarse, como mínimo, que el importe de estas gratificaciones no sea inferior al valor de una hora ordinaria de trabajo (STS, rec. 1131/2005, de 30 de mayo de 2008).

Conviene destacar que, si bien en la práctica ha sido habitual utilizar el complemento específico o el de productividad para retribuir horas extraordinarias, ambos son plenamente compatibles con las gratificaciones por servicios extraordinarios. Así lo ha establecido la jurisprudencia, al precisar que el complemento específico retribuye las características estructurales del puesto de trabajo, con independencia del tiempo o jornada en que se preste el servicio, mientras que las gratificaciones por servicios extraordinarios compensan tareas realizadas fuera de la jornada ordinaria (STS, rec. 3434/1991, de 8 de marzo de 1994). Por su parte, el complemento de productividad tiene por objeto remunerar el rendimiento o actividad extraordinaria, y también puede coexistir con dichas gratificaciones (STS, rec. 7111/1993, de 14 de octubre de 1996).

#### **9.2.3.- Otro tipo de retribuciones**

Además de las retribuciones básicas (sueldo, trienios, pagas extraordinarias) y complementarias (complemento de destino, específico, productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios) previstas en los artículos 22 a 24 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), existen otras percepciones económicas que pueden ser abonadas al personal funcional y laboral de las Administraciones Públicas en atención a circunstancias específicas.

Estas percepciones, de carácter ocasional, accesorio o indemnizatorio, no se integran en el sistema retributivo ordinario y deben contar siempre con habilitación normativa expresa, de conformidad con lo establecido en múltiples disposiciones legales (como el Real Decreto

462/2002, la Ley 12/2022 o el Real Decreto-ley 20/2012) y con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad retributiva.

Estas figuras retributivas se desarrollan en parte a través de las leyes de función pública de las comunidades autónomas y de la normativa que se dicte en desarrollo del régimen estatal, lo que da lugar a una amplia casuística y una regulación heterogénea. Entre las más habituales, destacan las siguientes:

- En primer lugar, las indemnizaciones por residencia, previstas para compensar el mayor coste de vida en determinados territorios, como Canarias, Baleares, Ceuta, Melilla o zonas insulares. Reguladas por el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, tienen naturaleza indemnizatoria, no salarial, están exentas de tributación y se aplican tanto a funcionarios como a personal laboral.
- En segundo lugar, las aportaciones a planes de pensiones de empleo, amparadas por la Ley 12/2022, de 30 de junio, que permite la constitución de planes de pensiones de promoción pública para el personal del sector público. Estas aportaciones tienen carácter extrapresupuestario, están sujetas a límites legales y fiscales, y requieren desarrollo reglamentario y regulación expresa en convenios colectivos, acuerdos sectoriales o leyes presupuestarias. En la práctica, esta aplicación aún está pendiente en muchas Administraciones.
- En tercer lugar, las compensaciones por incapacidad temporal (IT). El Real Decreto-ley 20/2012 introdujo una reducción retributiva general durante las situaciones de IT, salvo en los supuestos excepcionales en los que la norma o los acuerdos aplicables permitan complementos hasta el 100 % (por ejemplo, en caso de accidente laboral, hospitalización o intervención quirúrgica). El Tribunal Supremo ha avalado esta posibilidad cuando cuenta con respaldo normativo expreso (STS de 3 de junio de 2020, rec. 6333/2018).
- También se reconocen, con carácter excepcional, indemnizaciones por jubilación anticipada o incentivada, previstas en leyes estatales (como la Ley 22/1993) o autonómicas, en sectores como la educación o la administración penitenciaria. Estas medidas requieren habilitación legal específica, dado que suponen un gasto público extraordinario, y están sometidas al control de legalidad para garantizar la igualdad en el acceso y cese del servicio público.

Por último, deben mencionarse las medidas de acción social, previstas originariamente en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Estas medidas tienen como finalidad paliar situaciones de insuficiencia retributiva, especialmente en los grupos profesionales inferiores, mediante la concesión de ayudas de carácter extrasalarial para hacer frente a necesidades extraordinarias de índole personal, familiar o social (gastos educativos, sanitarios, por discapacidad, etc.). Su configuración actual depende de la regulación específica de cada Administración y está supeditada a disponibilidad presupuestaria.

### **9.3.- Indemnizaciones por razón de servicio**

---

Las indemnizaciones por razón del servicio constituyen compensaciones económicas que tienen por finalidad resarcir a las personas empleadas públicas por los gastos que deben asumir con motivo del desempeño de funciones fuera de su lugar habitual de trabajo.

A diferencia de las retribuciones ordinarias, estas indemnizaciones no tienen naturaleza salarial, ni retribuyen la prestación del trabajo en sí, sino que se dirigen a cubrir costes derivados del

cumplimiento de una obligación de servicio impuesta por la propia Administración. Su finalidad, por tanto, es estrictamente resarcitoria, y su percepción está condicionada al cumplimiento de los requisitos y límites establecidos por la normativa aplicable.

El derecho a estas indemnizaciones se reconoce de forma general en el artículo 28 del EBEP, que contempla expresamente el derecho de las personas empleadas públicas a percibir “*las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio*”.

Esta previsión normativa se desarrolla reglamentariamente en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que constituye la norma básica estatal en esta materia, de aplicación directa en la Administración General del Estado y con carácter supletorio en aquellas Comunidades Autónomas y Entidades Locales que no hayan aprobado una regulación propia.

El Real Decreto 462/2002 regula con detalle los distintos supuestos que pueden dar lugar a indemnización, así como las cuantías y condiciones específicas de su devengo.

Las cuantías se determinan en función del grupo profesional o nivel de la persona empleada pública, y del tipo de gasto a compensar, distinguiéndose fundamentalmente entre dietas de manutención, gastos de alojamiento y compensación por uso de vehículo particular.

El importe exacto se recoge en los anexos del propio real decreto, aunque algunas Administraciones pueden establecer baremos específicos siempre que respeten los límites fijados por la normativa básica estatal.

Entre los supuestos que dan derecho a percibir indemnizaciones por razón del servicio, destacan los siguientes:

- Comisiones de servicio: Cuando la persona empleada pública deba desplazarse fuera de su localidad habitual de trabajo para realizar una misión concreta durante un tiempo determinado, debidamente autorizada. Este desplazamiento puede dar lugar al abono de dietas por manutención, alojamiento y gastos de desplazamiento.
- Asistencia a cursos de formación, jornadas o exámenes: Cuando la asistencia haya sido ordenada o autorizada expresamente por la Administración, también puede dar derecho al abono de dietas y gastos de viaje.
- Traslados con cambio de residencia: En los supuestos de reasignación de efectivas/os, comisiones de servicio, provisión de puestos mediante concursos u otros procedimientos que impliquen un traslado forzoso a una localidad distinta, la persona empleada pública puede tener derecho a una indemnización por cambio de residencia, cuya cuantía varía en función del número de miembros de la unidad familiar y del volumen de enseres a trasladar.
- Uso de vehículo propio: Cuando el servicio exija desplazamientos y se autorice expresamente el uso del vehículo particular, se abonará una indemnización por kilómetro recorrido, en la cuantía que se establezca reglamentariamente.
- Desplazamientos por razones funcionales inherentes al puesto: En aquellos casos en que el ejercicio habitual del puesto implique movilidad (como ocurre con inspectoras, técnicas itinerantes o personal con funciones de supervisión), también puede reconocerse el derecho a indemnización.

Para que se genere el derecho a estas percepciones, deben cumplirse una serie de requisitos formales: la existencia de una orden de servicio previa o su autorización expresa, la justificación documental de los gastos realizados (facturas, tickets, billetes, etc.) y el respeto a los límites eco-

nómicos y condiciones establecidos normativamente. Además, estas indemnizaciones deben aplicarse conforme a criterios de racionalidad, necesidad y eficiencia del gasto público, tal como establece la Ley General Presupuestaria.

En cuanto a su naturaleza jurídica, conviene reiterar que las indemnizaciones por razón del servicio no constituyen retribuciones salariales y, por tanto, no se computan a efectos de cotización ni tributan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), siempre que se ajusten a los importes y límites legales. En caso contrario, la parte que exceda de lo establecido podría considerarse rendimiento de trabajo a efectos fiscales.

## **9.4.- Retribuciones de otro tipo de personal**

---

### **9.4.1.- Retribución de las personas funcionarias interinas**

A pesar del histórico déficit de reconocimiento jurídico y retributivo que ha afectado a las personas funcionarias interinas, el EBEP, ha supuesto una evolución normativa relevante en esta materia.

En su artículo 25.1 se establece expresamente que las personas funcionarias interinas percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al subgrupo o grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.

Asimismo, se les reconoce el derecho a percibir las retribuciones complementarias previstas en los apartados b), c) y d) del artículo 24 del propio EBEP, es decir, el complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Esta regulación implica que la persona funcionaria interina tiene derecho a percibir no solo las retribuciones básicas derivadas del grupo o subgrupo de clasificación profesional que corresponde al puesto que ocupa, sino también los complementos inherentes a dicho puesto, siempre que efectivamente desempeñe sus funciones en igualdad de condiciones que una persona funcionaria de carrera.

La percepción de estos componentes retributivos responde a una lógica de equiparación funcional, en la medida en que las retribuciones complementarias no se vinculan a la condición estatutaria de la persona funcionaria (si es de carrera o interino), sino al contenido y a las exigencias del puesto de trabajo.

Por tanto, cuando la persona funcionaria interina desempeña un puesto con idénticas funciones, responsabilidades y características retributivas que una persona funcionaria de carrera, debe reconocérsele la totalidad de los conceptos retributivos ligados a dicho puesto, en los términos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo u otro instrumento de ordenación equivalente.

Esta interpretación encuentra respaldo en el propio diseño del EBEP, que no distingue entre personas funcionarias interina y de carrera en cuanto al alcance de las retribuciones complementarias asociadas a un puesto de trabajo concreto, salvo en lo referido a los elementos vinculados a la carrera administrativa.

Una cuestión que ha generado especial litigiosidad es la del reconocimiento del derecho a la percepción de trienios. Durante años se sostuvo que, al no tener carácter permanente, la persona interina no podía consolidar derechos por antigüedad. Sin embargo, la jurisprudencia nacional y, sobre todo, la europea ha corregido esta interpretación.

En particular, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 20 de septiembre de 2007, en los asuntos acumulados C-307/05 a C-311/05 (caso Cerro Alonso), resolvió que el hecho de excluir a las personas funcionarias interinas del cobro de trienios constituía

una discriminación contraria a la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE.

Según el TJUE, el carácter temporal del vínculo no constituye por sí solo una razón objetiva suficiente para justificar un trato retributivo menos favorable en lo que respecta a la antigüedad, cuando la persona trabajadora temporal realiza funciones equivalentes a las de una fija. La misma conclusión fue reiterada por el TJUE en su Sentencia de 13 de septiembre de 2007 (asunto C-361/06, Pérez López), en la que se reafirma que la duración determinada del nombramiento no puede justificar la exclusión del derecho a trienios.

A la luz de esta jurisprudencia, el propio Tribunal Supremo español ha modificado su doctrina y reconoce hoy de forma pacífica el derecho del personal funcionario interino a devengar y percibir trienios por el tiempo efectivamente prestado en la Administración. Esta evolución doctrinal ha quedado plenamente consolidada y encuentra soporte tanto en el principio de igualdad recogido en la Constitución Española como en el principio de no discriminación exigido por el Derecho de la Unión Europea.

La Directiva 1999/70/CE, y en particular su cláusula 4.1, establece que, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no se podrá tratar a las personas trabajadoras con contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a las fijas comparables, salvo que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

Este precepto, al haber sido interpretado de forma reiterada y directa por el TJUE, posee eficacia directa vertical y obliga a las Administraciones públicas a abstenerse de aplicar normas o prácticas internas que contravengan su contenido.

Por tanto, toda diferencia retributiva basada exclusivamente en la duración del vínculo (interina frente a funcionaria de carrera), sin una justificación objetiva, adecuada y proporcionada, puede considerarse contraria al Derecho de la Unión y dar lugar a su inaplicación directa por los órganos jurisdiccionales.

En conclusión, el régimen retributivo aplicable a las personas funcionarias interinas en el ordenamiento jurídico español, tal y como ha sido desarrollado por el EBEP e interpretado por la jurisprudencia interna y comunitaria, reconoce de manera clara el derecho de este colectivo a percibir las retribuciones básicas y complementarias asociadas al puesto que desempeñan, así como a devengar trienios por el tiempo de servicios efectivos prestados.

La negativa a reconocer estos derechos únicamente por razón del carácter temporal del nombramiento constituiría una discriminación injustificada, contraria al principio de igualdad ante la ley y al Derecho de la Unión Europea.

La consolidación de esta doctrina representa un paso fundamental hacia la equiparación efectiva de derechos entre empleados públicos temporales y permanentes, en línea con las exigencias constitucionales y comunitarias de igualdad y no discriminación.

#### ***9.4.2.- Retribución de las personas funcionarias en prácticas***

El régimen retributivo aplicable a las personas funcionarias en prácticas viene determinado, con carácter básico, por el artículo 26 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que establece que las Administraciones Públicas determinarán sus retribuciones y que, en todo caso, estas deberán alcanzar como mínimo el importe del sueldo correspondiente al Subgrupo o Grupo, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, al que aspire a ingresar la persona funcionaria en prácticas.

Esta previsión reconoce expresamente un derecho mínimo de carácter obligatorio, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones de desarrollo. En el ámbito estatal, dicha previsión ha sido complementada históricamente por el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, sobre retribuciones de las personas funcionarias en prácticas, y por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se regula el ingreso en la Administración General del Estado y la provisión de puestos de trabajo.

El artículo 1 del Real Decreto 456/1986 dispone que las personas funcionarias en prácticas percibirán el sueldo correspondiente al grupo de clasificación del cuerpo o escala al que aspiren a ingresar, así como las pagas extraordinarias y los trienios que tuvieran ya reconocidos.

El artículo 2 del mismo texto normativo añade que, si durante el periodo de prácticas se desempeña efectivamente un puesto de trabajo, podrá añadirse el complemento de destino y el complemento específico correspondientes a ese puesto.

A su vez, el artículo 29 del Real Decreto 364/1995 establece que las personas funcionarias en prácticas que ocupen un puesto de trabajo durante dicho período percibirán las retribuciones básicas y complementarias que correspondan al puesto, conforme a la normativa presupuestaria aplicable.

Sobre esta base normativa, se ha desarrollado una casuística rica y compleja que depende fundamentalmente de la situación previa del funcionario al inicio del curso selectivo.

En primer lugar, si la persona funcionaria en prácticas no prestaba previamente servicios retribuidos en la Administración Pública, percibirá el sueldo y las pagas extraordinarias del grupo o subgrupo correspondiente. No obstante, si desempeña un puesto de trabajo concreto durante las prácticas, percibirá también el complemento de destino y el complemento específico correspondientes a dicho puesto, que serán abonados por el departamento u organismo al que esté adscrito.

En segundo lugar, si la persona aspirante ya venía prestando servicios remunerados en la Administración —ya sea como funcionaria/o de carrera, interina/o o laboral— deberá optar entre mantener las retribuciones del puesto de trabajo que venía desempeñando, incluidos los trienios ya reconocidos, o bien percibir el sueldo y las pagas extraordinarias del cuerpo al que aspira, junto con los trienios reconocidos.

En el primer caso, la Administración de origen mantiene la carga retributiva; en el segundo, la retribución se transfiere al órgano responsable del puesto desempeñado durante el curso selectivo, si lo hubiere.

Un supuesto particular es el de las personas funcionarias de carrera que ya pertenecen a un cuerpo o escala de un grupo inferior al de ingreso. En este caso, durante las prácticas sigue devengando trienios, y el tiempo de servicio prestado se computa a efectos de consolidación y de derechos pasivos si finaliza el proceso selectivo con nombramiento en el nuevo cuerpo. Finalizadas las prácticas, la persona funcionaria debe reincorporarse a su puesto de origen hasta la toma de posesión definitiva en el nuevo cuerpo.

También se ha reconocido que las personas funcionarias en prácticas pueden percibir el complemento de productividad si desempeñan un puesto de trabajo durante dicho periodo y se cumplen los requisitos generales establecidos en la normativa correspondiente, sin que exista impedimento jurídico alguno a su percepción. Igualmente, durante el plazo posesorio tras la superación del curso selectivo, las retribuciones percibidas durante las prácticas continúan abonándose hasta el momento de la toma de posesión como funcionario de carrera. Por el contrario, la no superación del curso selectivo determina el cese automático en la percepción de cualquier retribución asociada a la condición de persona funcionaria en prácticas.

## 9.5.- Deducción de haberes

---

El artículo 30 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece el régimen aplicable a las deducciones de haberes derivadas del incumplimiento parcial o total de la jornada laboral por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Este precepto aborda dos situaciones diferenciadas: de un lado, la parte de jornada no realizada sin justificación, y de otro, el ejercicio legítimo del derecho de huelga.

En cuanto al primer apartado, se establece que, sin perjuicio de la eventual responsabilidad disciplinaria en que pueda incurrirse por el incumplimiento del horario o de las obligaciones de jornada, la parte de jornada no realizada dará lugar a la deducción proporcional de haberes. Esta previsión implica que, aunque el órgano competente no incoe expediente disciplinario alguno, deberá aplicarse igualmente la deducción económica, proporcional al tiempo de ausencia injustificada.

El segundo apartado del artículo 30 aborda específicamente el régimen retributivo aplicable durante el ejercicio del derecho de huelga. En coherencia con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Constitución Española y con la doctrina constitucional y jurisprudencial consolidada, el EBEP reconoce que el ejercicio del derecho de huelga no conlleva sanción alguna, pero sí la pérdida de la retribución correspondiente al tiempo no trabajado, de forma proporcional al periodo en que la persona empleada pública haya permanecido en situación de huelga.

Así, se dispone expresamente que quienes ejerciten el derecho de huelga *“no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan permanecido en esa situación”*, añadiendo que *“la deducción de haberes que se efectúe no tendrá carácter de sanción, ni afectará al régimen respectivo de sus prestaciones sociales”*.

## 9.6.- Retribuciones del personal laboral

---

De conformidad con el artículo 27 del EBEP, *“Las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del presente Estatuto”*.

Sin embargo, en este caso se debe aplicar el artículo 26.3 del Estatuto de los trabajadores, que establece que *“Mediante la negociación colectiva o, en su defecto, el contrato individual, se determinará la estructura del salario, que deberá comprender el salario base, como retribución fijada por unidad de tiempo o de obra y, en su caso, complementos salariales fijados en función de circunstancias relativas a las condiciones personales del trabajador, al trabajo realizado o a la situación y resultados de la empresa, que se calcularán conforme a los criterios que a tal efecto se pacten. Igualmente se pactará el carácter consolidable o no de dichos complementos salariales, no teniendo el carácter de consolidables, salvo acuerdo en contrario, los que estén vinculados al puesto de trabajo o a la situación y resultados de la empresa”*

Por tanto, a diferencia de lo que ocurre con el sistema retributivo funcional, el sistema del personal laboral del sector público puede ser muy diverso por cuanto la regulación de esta materia, tanto en lo que se refiere a su estructura, como a la definición de los conceptos retributivos y sus cuantías, con las limitaciones impuestas por las normas de derecho necesario en materia laboral y por la normativa presupuestaria, es objeto de regulación a través de los convenios colectivos y, en algunos casos, del contrato laboral individual.

En relación con la limitación presupuestaria, el artículo 21 del EBEP a la que hace remisión expresa el artículo 27 del EBEP, ya establece que *“no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anual-*

mente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal". Por tanto, habrá que acudir imperativamente a la LPGS.

En este contexto, cobra especial importancia la noción de masa salarial autorizada, entendida como el conjunto máximo de retribuciones anuales que puede percibir el personal laboral de cada Administración.

Esta masa actúa como tope legal en la negociación colectiva y debe ser respetada incluso si se alcanzan acuerdos en el seno de los convenios colectivos. La infracción de este límite puede acarrear la nulidad de los acuerdos y responsabilidades de gestión del gasto.

A nivel estatal, esta materia se regula fundamentalmente en el Convenio Único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado, y en los distintos convenios sectoriales o territoriales aprobados en otras administraciones. Estos instrumentos determinan la estructura retributiva, los conceptos que la integran y sus condiciones de devengo, debiendo siempre adecuarse a los límites establecidos por la legislación presupuestaria y las directrices de control económico-financiero.

### **9.7.- Retribución de la persona empleada pública de la administración local**

El personal al servicio de las entidades locales puede estar integrado por o bien personas funcionarias de carrera, personas contratadas en régimen de derecho laboral y por personal eventual.

El artículo 3 del EBEP afirma que: *“El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local”*.

Por tanto, la norma principal de aplicación es la Ley de Bases del Régimen Local, regulado en la ley 7/1985, así como el Real Decreto 861/1986, que establece el Régimen de las retribuciones de las personas funcionarias de la Administración Local. En lo no previsto por dicha norma, resulta de aplicación supletoria el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), junto con la legislación estatal en materia de función pública y la normativa autonómica correspondiente.

Por tanto, de todas estas normas podemos decir que:

- En primer lugar, los puestos de trabajo en el sector público local deben ser desempeñados, con carácter general, por personas funcionarias de carrera. Esta regla adquiere especial relevancia cuando las funciones asignadas implican, ya sea de manera directa o indirecta, el ejercicio de potestades administrativas, la adopción de decisiones con la autoridad pública, la defensa de intereses generales o cuando la normativa expresamente establece la reserva del puesto a personal funcional.
- En segundo lugar, el personal laboral adscrito a las entidades locales forma parte del ámbito de aplicación subjetiva del Estatuto Básico del Empleado Público, según se establece en su artículo 2. No obstante, su relación jurídica se rige prioritariamente por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos aplicables en cada caso. Ello no excluye que determinadas previsiones del EBEP, cuando así se disponga de forma expresa, resulten también de aplicación a este colectivo.

Finalmente, cabe destacar que las entidades locales tienen la obligación de aprobar anualmente la masa salarial correspondiente al conjunto de su personal laboral, ajustándose estrictamente a los límites que, en cada ejercicio, se fijan mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta exigencia se extiende también al personal que preste servicios en entes instrumentales con participación mayoritaria de la entidad local, tales como organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales, consorcios o fundaciones públicas.

Una vez determinada, la masa salarial debe ser objeto de publicación en el tablón electrónico de la entidad local y en el boletín oficial provincial —o autonómico en caso de comunidades uniprovinciales— en un plazo máximo de veinte días naturales, garantizando así los principios de publicidad y transparencia en la gestión económica del sector público.

## CAPÍTULO 10.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO

### 10.1.- Normas aplicables al régimen disciplinario

---

El artículo 94.1 del EBEP reconoce el ejercicio de la potestad disciplinaria, afirmando que: *“Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio (...) cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones”*.

El régimen disciplinario del personal al servicio de las Administraciones Públicas se regula, con carácter básico, en el Título VII del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que comprende los artículos 93 a 98.

Esta regulación constituye el marco común para todas las Administraciones, estableciendo principios generales, tipificación de infracciones, sanciones, reglas de prescripción y competencias sancionadoras.

Históricamente, existía una diferenciación clara entre los regímenes aplicables: el EBEP se dirigía principalmente a las personas funcionarias públicas, mientras que el personal laboral quedaba sometido al régimen previsto en el Estatuto de los Trabajadores (ET) y en los convenios colectivos.

Sin embargo, en la actualidad, el EBEP se aplica con carácter general a todas las personas empleadas públicas, ya sean funcionarias o laborales, en lo que se refiere a su regulación básica, como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 25 de enero de 2018, rec. 3992/2015).

Es decir, sea la persona funcionaria o personal laboral, se exige la realización de un procedimiento administrativo sancionador.

Ahora bien, esta aplicabilidad general del EBEP se circunscribe al contenido estrictamente básico. En el caso del personal laboral, el régimen disciplinario específico se rige por la legislación laboral común, tal y como lo determina el artículo 93.4 del EBEP. En particular por los artículos 54 a 58 del Estatuto de los Trabajadores, así como por los convenios colectivos de aplicación. En este ámbito, la Administración actúa como empleadora con potestad disciplinaria, sujeta a los límites establecidos por el principio de legalidad y la interpretación jurisprudencial del orden social.

En cuanto a las personas funcionarias, el régimen básico contenido en el EBEP debe completarse mediante las leyes de función pública dictadas por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias.

Estas normas pueden desarrollar y precisar la tipificación de conductas, los procedimientos sancionadores, la competencia de los órganos instructores o los criterios de graduación de las sanciones, debiendo respetar siempre los principios esenciales del derecho sancionador y los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Española, como el derecho a un procedimiento con todas las garantías, la presunción de inocencia y el principio de tipicidad.

Cabe destacar que el artículo 52 del EBEP, en el capítulo sobre principios éticos y de conducta, establece un marco de referencia que debe informar la interpretación y aplicación del régimen disciplinario, dotando de contenido axiológico a las normas sancionadoras.

En tanto no se apruebe un nuevo desarrollo reglamentario del régimen disciplinario previsto en el EBEP, continúa siendo aplicable con carácter supletorio el Real Decreto 33/1986, de 10 de

enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado.

Aunque fue dictado antes del EBEP y con un ámbito formal limitado a la AGE, su utilización ha sido admitida por la jurisprudencia como norma supletoria en aquellas Administraciones que no han aprobado una normativa propia, siempre que no contradiga el marco básico vigente (STS de 30 de marzo de 2017, rec. 3300/2015; STS de 27 de septiembre de 2016, rec. 3768/2016).

Las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias, han desarrollado regímenes disciplinarios propios mediante sus respectivas leyes de función pública. En aquellos casos en que no exista desarrollo específico, debe acudir subsidiariamente al Real Decreto 33/1986.

En el ámbito de la Administración local, los artículos 146 a 152 del Real Decreto Legislativo 781/1986 establecen determinadas normas sobre régimen disciplinario, remitiendo en su caso a la legislación estatal o autonómica que resulte aplicable.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que determinados colectivos del sector público están sometidos a regímenes disciplinarios específicos, regulados en normativa sectorial propia.

Es el caso del personal docente (regulado, en parte, por las leyes educativas estatales y autonómicas), del personal sanitario estatutario, que se rige por el Estatuto Marco del personal de los servicios de salud (Ley 55/2003), así como del personal de cuerpos como las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 8/2014), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Ley Orgánica 4/2010 y normativa autonómica), el personal judicial y fiscal (gobernado por la Ley Orgánica del Poder Judicial), o el personal de instituciones penitenciarias.

Cada uno de estos colectivos cuenta con un régimen disciplinario autónomo, adaptado a las particularidades de sus funciones y sujeto, en su caso, a garantías reforzadas por su carácter estatutario, constitucional u orgánico.

## **10.2.- Principios del régimen disciplinario**

---

Existe una estrecha relación conceptual y jurídica entre los principios del régimen disciplinario del empleo público y los principios del procedimiento administrativo sancionador, en tanto ambos constituyen manifestaciones del ejercicio por la Administración Pública de su potestad sancionadora.

Esta conexión tiene importantes consecuencias jurídicas, dado que la actuación disciplinaria —al igual que la sancionadora en general— debe someterse a los principios esenciales del derecho penal, como garantía frente a posibles abusos del poder público.

En efecto, el artículo 25.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece expresamente que los principios recogidos en los artículos 25 a 31 —legalidad, tipicidad, proporcionalidad, prescripción, responsabilidad, entre otros— serán también de aplicación a la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo del personal afectado.

Esta equiparación ha sido reconocida desde antiguo por el Tribunal Constitucional, que en la sentencia 18/1981, de 8 de junio, calificó la potestad disciplinaria como una forma de ejercicio del ius puniendi del Estado, sometida a límites constitucionales equivalentes a los del derecho penal.

De este modo, el régimen disciplinario no constituye un ámbito autónomo al margen del ordenamiento sancionador general, sino que se encuentra impregnado por los principios garantistas que deberían regir toda actuación sancionadora de la Administración.

Estos principios son:

- **PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD:** El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales del régimen disciplinario, en cuanto manifestación del ius

puniendi del Estado. Su reconocimiento se encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución Española, que establece que “nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa o penal según la legislación vigente aplicable”. Este mandato constitucional exige que tanto las conductas infractoras como las sanciones correspondientes estén previamente definidas en normas con rango legal.

En el ámbito del empleo público, este principio se recoge expresamente en el artículo 94.2.a) del EBEP, que impone la necesidad de tipificación previa, estableciendo que las infracciones deben estar determinadas con claridad, sin que quepa una imputación genérica basada únicamente en principios éticos o deberes de conducta.

No obstante, nuestro ordenamiento admite una cierta flexibilización técnica del principio de legalidad formal en el ámbito disciplinario, permitiendo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 95.3 y 95.4 del EBEP, la tipificación de las faltas graves y leves pueda realizarse mediante normas reglamentarias, dictadas en desarrollo por las correspondientes leyes de función pública. En todo caso, esta delegación normativa debe respetar los principios del derecho sancionador, garantizando la determinación suficiente de las conductas y sanciones, sin ambigüedad ni arbitrariedad.

Asimismo, al ser una práctica bastante utilizada, la jurisprudencia ha interpretado que las instrucciones tengan un valor interpretativo o de opinión. No obstante, carecen de valor normativo y, en ningún caso, pueden constituir por sí solas la base jurídica de una sanción, ya que el principio de legalidad exige que la tipificación de infracciones y sanciones se establezca en normas con rango de ley o, cuando legalmente se admita, en disposiciones reglamentarias. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en el Auto de 3 de noviembre de 1997 (ATS, rec. 4924/1997), al reconocer el carácter interpretativo de tales directrices sin que ello suponga su elevación a fuente normativa sancionadora.

Un corolario esencial del principio de legalidad es la prohibición de aplicar por analogía las normas sancionadoras, lo que implica que no es admisible extender el contenido de una infracción o sanción a supuestos no expresamente contemplados en la norma. Esta prohibición, que constituye una garantía clave frente a posibles arbitrariedades, asegura que ninguna conducta pueda ser sancionada si no se encuentra previamente tipificada de forma clara y precisa.

Esta limitación está expresamente recogida en el artículo 27.4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que “*no se admitirá la analogía para extender el ámbito de las infracciones o sanciones más allá de los supuestos expresamente tipificados*”. Dicha previsión refuerza el contenido del artículo 94 del EBEP, que exige la determinación previa y legal de las conductas sancionables y de sus correspondientes consecuencias disciplinarias.

- **PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD:** El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables constituye una garantía fundamental del ordenamiento jurídico, con raíz constitucional en el artículo 9.3 de la Constitución Española, y está expresamente recogido en el ámbito disciplinario en el artículo 94.2.b) del EBEP. Este principio impide la aplicación retroactiva de normas que establezcan infracciones o sanciones más gravosas a hechos cometidos con anterioridad a su entrada en vigor.

Sin embargo, y en línea con lo establecido por la doctrina constitucional y el derecho penal, sí se admite la retroactividad de las disposiciones sancionadoras más favorables a la persona infractora. En estos casos, si una norma posterior reduce la gravedad de una infracción, elimina una sanción o introduce un régimen más benigno, debe aplicarse con preferencia, aunque no estuviera en vigor en el momento de los hechos. Esta garantía se proyecta tanto sobre el procedimiento como sobre la ejecución de las sanciones, asegurando que ninguna persona empleada pública pueda ser sancionada con arreglo a normas más severas adoptadas con posterioridad a la comisión de los hechos.

- **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD:** El principio de proporcionalidad constituye un elemento esencial en todo régimen sancionador y está expresamente recogido en el artículo 94.2.c) del EBEP, que impone la exigencia de adecuar la gravedad de la infracción cometida con la sanción impuesta. Este principio garantiza que la reacción disciplinaria de la Administración sea coherente con la naturaleza y circunstancias del hecho, evitando respuestas excesivas o arbitrarias.

A tal efecto, el artículo 96.3 del EBEP establece diversos criterios de graduación de las sanciones, como la intencionalidad o reiteración en la conducta, el grado de participación en los hechos, la trascendencia del perjuicio causado al interés público, la reincidencia, o la existencia de reparación espontánea del daño. Estos elementos permiten valorar la conducta en su contexto y modular la sanción de manera proporcionada.

Asimismo, el artículo 93 del EBEP clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, lo que constituye la base estructural para aplicar una sanción conforme al principio de proporcionalidad. La Administración, por tanto, debe justificar expresamente la correspondencia entre los hechos probados y la sanción impuesta, ponderando los factores establecidos legalmente y respetando en todo caso los límites del derecho sancionador.

- **PRINCIPIO DE CULPABILIDAD:** Este implica que solo pueden imponerse sanciones disciplinarias cuando exista una imputación subjetiva de la conducta a la persona infractora, esto es, cuando los hechos puedan ser atribuidos a título de culpa. Este principio, recogido expresamente en el artículo 94.2.d) del EBEP, exige que toda infracción tenga un componente de responsabilidad personal, excluyéndose las sanciones objetivas o por el solo resultado.

No obstante, en el ámbito del derecho disciplinario, la aplicación del principio de culpabilidad presenta peculiaridades propias. En particular, no se exige necesariamente la conciencia de antijuridicidad, ya que las personas empleadas públicas están sujetos a un deber reforzado de diligencia en el cumplimiento de sus funciones. Por ello, puede sancionarse una conducta negligente, aunque no haya existido voluntad deliberada de infringir ningún precepto.

Además, el EBEP contempla diversas formas de participación en hechos sancionables, que también permiten fundamentar la culpabilidad. Así, el artículo 93.2 extiende la responsabilidad a quienes incurran en inducir, encubrir, tolerar o cooperar activamente en la comisión de una infracción. Por su parte, el artículo 93.3 reconoce la tentativa como conducta igualmente susceptible de sanción. En todos estos casos, la existencia de una intervención personal y consciente en la conducta infractora resulta imprescindible para que pueda imponerse una sanción disciplinaria.

- **PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA:** El principio de presunción de inocencia, consagrado constitucionalmente en el artículo 24.2 de la Constitución Española, constituye una garantía básica también en el ámbito del procedimiento disciplinario. En el marco del empleo público, se encuentra recogido expresamente en el artículo 94.2.e) del EBEP, como uno de los principios rectores de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

Este principio implica que corresponde a la Administración probar los hechos constitutivos de la infracción, sin que la persona empleada pública tenga que demostrar su inocencia. Por tanto, el órgano instructor está obligado a aportar una prueba de cargo suficiente, lícitamente obtenida y con plenas garantías, que permita destruir la presunción de inocencia de la persona expedientada. En ausencia de tal prueba o ante una duda razonable sobre los hechos, debe prevalecer el principio in dubio pro reo.

La jurisprudencia ha reiterado que este derecho no se limita al ámbito penal, sino que se extiende a cualquier procedimiento sancionador, incluyendo los disciplinarios, en tanto que implican el ejercicio del ius puniendi del Estado y pueden afectar a derechos fundamentales del empleado público, como su carrera profesional, su reputación o su estabilidad en el empleo.

### **10.3.- Infracciones**

---

El artículo 95.1 del EBEP, en coherencia con el principio de proporcionalidad, establece una clasificación tripartita de las infracciones disciplinarias: “Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves”.

En el marco de esta regulación básica, el legislador estatal ha optado por tipificar únicamente las faltas muy graves, remitiendo la determinación de las faltas graves y leves a las leyes de función pública que dicten la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias.

Es importante destacar que algunas conductas que pueden constituir infracción disciplinaria pueden ser también constitutivas de delito. En tales casos, y de acuerdo con lo previsto en el EBEP, la potestad disciplinaria queda supeditada a la jurisdicción penal, debiendo la Administración suspender o condicionar el procedimiento disciplinario hasta que recaiga resolución judicial firme.

El artículo 95.2 del EBEP enumera las conductas que constituyen faltas muy graves, entre las que se encuentran:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía.*
- b) Cualquier forma de discriminación o acoso (por razón de raza, sexo, religión, orientación sexual, discapacidad, edad, lengua, opinión, etc.).*
- c) El abandono del servicio o la negativa voluntaria a asumir funciones encomendadas.*
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave.*
- e) La publicación o utilización indebida de documentación o información del cargo.*
- f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales que provoque su difusión indebida.*
- g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales del puesto.*

- h) La utilización de la función pública para influir en procesos electorales.*
- i) La desobediencia abierta a órdenes o instrucciones que no sean manifiestamente ilegales.*
- j) El uso de la condición de empleado público para obtener beneficios indebidos.*
- k) La obstaculización de derechos sindicales y libertades públicas.*
- l) Los actos dirigidos a coartar el derecho de huelga.*
- m) El incumplimiento de los servicios esenciales durante una huelga.*
- n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades que generen una situación efectiva de incompatibilidad.*
- ñ) La incomparecencia injustificada ante comisiones de investigación parlamentarias.*
- o) El acoso laboral.*

Además, el artículo 95.2.p) habilita a las normas de desarrollo para ampliar este catálogo de faltas muy graves. Del mismo modo, el artículo 95.3 permite la regulación reglamentaria de las faltas graves, exigiendo que concurren las circunstancias agravantes previstas legalmente. Por su parte, el artículo 95.4 permite establecer faltas leves, atendiendo también a circunstancias similares.

Esta estructura abierta permite a las distintas Administraciones Públicas adaptar el régimen disciplinario a sus respectivas realidades organizativas, siempre con respeto a los principios generales del derecho sancionador y dentro del marco básico del EBEP.

## **10.4.- Sanciones**

---

En términos doctrinales, la sanción disciplinaria constituye la consecuencia jurídica prevista por el ordenamiento para responder a la comisión de una infracción tipificada por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Su imposición está condicionada, en todo caso, al desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador que respete todas las garantías previstas por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Española y según ha reiterado la jurisprudencia, entre otras, la STS de 30 de junio de 2008 (rec. 238/2005).

En este contexto, la carga de la prueba corresponde a la Administración, quien debe aportar pruebas de cargo suficientes, válidas y obtenidas legalmente, que acrediten la comisión de los hechos imputados. Solo a partir de esta acreditación será posible destruir la presunción de inocencia del expedientado.

El artículo 96.1 del EBEP establece un catálogo general de sanciones aplicables al personal funcional, cuya aplicación concreta dependerá de la gravedad de la infracción y de los criterios de graduación recogidos en el artículo 96.3 del mismo texto legal. Este catálogo será desarrollado a continuación.

Es importante recordar, pese a su reiteración en otros apartados, que la aplicación de las sanciones requiere considerar, en cada caso, la normativa de desarrollo específica. Así, las leyes de función pública dictadas por las comunidades autónomas o por la AGE pueden establecer tanto la duración concreta de determinadas sanciones como la introducción de otras adicionales, dentro del marco legal permitido.

En lo que respecta al personal laboral, el régimen sancionador y el catálogo de sanciones aplicables vendrán determinados por el Estatuto de los Trabajadores y, en su caso, por los con-

venios colectivos vigentes, que pueden prever sanciones específicas, su graduación y duración, siempre dentro del respeto a los principios esenciales del derecho sancionador.

Entre los tipos de sanciones que recoge el EBEP, nos encontramos con:

- **SEPARACIÓN DEL SERVICIO.** La separación del servicio constituye la sanción más grave prevista en el régimen disciplinario para las personas funcionarias, y se encuentra regulada en el artículo 96.1.a) del EBEP. Esta sanción conlleva la pérdida definitiva de la condición de funcionaria/o, tal como establece expresamente el artículo 63.d) del EBEP, que dispone que dicha pérdida se produce con la firmeza de la resolución sancionadora.

Además, esta sanción tiene efectos adicionales, entre los que destaca la inhabilitación para acceder de nuevo al empleo público, dado que el artículo 54.1.d) del EBEP considera como causa de exclusión en los procesos selectivos el haber sido separado mediante resolución firme del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas.

La jurisprudencia ha reiterado que esta sanción debe aplicarse con carácter excepcional, conforme a un criterio de última ratio, y únicamente en aquellos supuestos en los que la infracción cometida revista una especial gravedad y no sea posible la adopción de una sanción de menor entidad. Así lo ha afirmado el Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de octubre de 1994 (rec. 11064/1990), en la que se subraya la necesidad de que concurren circunstancias que justifiquen la imposición de la máxima sanción posible dentro del régimen disciplinario.

- **DESPIDO DISCIPLINARIO DEL PERSONAL LABORAL.** El despido disciplinario constituye la sanción más grave aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, y es conceptualmente equiparable a la separación del servicio prevista para el personal funcionarial. Esta figura (regulada en el artículo 96.1.b) del EBEP) se aplica exclusivamente al personal laboral fijo, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de julio de 2014 (rec. 1861/2013).

A diferencia de lo que ocurre con la separación del servicio, el despido disciplinario no impide el acceso posterior de la persona trabajadora despedida a otros puestos públicos mediante procesos selectivos, siempre que no exista una sanción específica de inhabilitación.

En cuanto a la jurisdicción competente, los procedimientos disciplinarios del personal laboral se encuadran en el orden social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.a) de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social, mientras que el régimen disciplinario de las personas funcionarias se ventila ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Una peculiaridad relevante del despido en el ámbito público deriva del artículo 96.2 del EBEP, que establece que, en caso de despido improcedente, procede obligatoriamente la readmisión de la persona trabajadora, ya sea en supuestos de despido disciplinario u objetivo, sin que la Administración pueda optar por la indemnización, como ocurre en el ámbito privado.

- **SUSPENSIÓN FIRME DE FUNCIONES.** La suspensión firme de funciones, regulada en el artículo 96.1.c) del EBEP, constituye una sanción disciplinaria que implica la privación temporal del ejercicio de funciones públicas, así como la suspensión de todos los derechos inherentes a la condición de funcionaria/o, incluidos los derechos económicos, durante el tiempo de su vigencia. Su equivalente para el personal laboral es la sanción de suspensión de empleo y sueldo.

Durante el periodo de cumplimiento de esta sanción, la persona funcionaria no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública, quedando inhabilitado temporalmente para el desempeño de cualquier puesto.

Un aspecto especialmente relevante se recoge en el artículo 22 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, que, aunque no desarrolla el EBEP directamente, se aplica de forma supletoria en la regulación de las situaciones administrativas del personal funcionario.

Según este precepto, cuando la sanción de suspensión exceda de seis meses, la persona funcionaria perderá su destino y cesará en la situación de servicio activo, pasando a la situación administrativa de suspensión de funciones. Esta consecuencia administrativa se produce automáticamente con la firmeza de la sanción y tiene efectos estructurales sobre la relación funcional.

En tales casos, la persona funcionaria conserva su condición de empleada pública, pero deberá solicitar el reingreso al servicio activo para poder reincorporarse a la función pública, mediante la participación en concurso de traslado o procedimientos de provisión ordinarios, o en su caso adscripción provisional a un puesto vacante, si no existen convocatorias abiertas, en los términos del artículo 29 del RD 365/1995, lo que permite un reingreso transitorio hasta la obtención de un destino definitivo.

Un aspecto peculiar de la sanción de suspensión firme de funciones es que puede imponerse tanto por la comisión de faltas graves como por faltas muy graves, si bien la normativa aplicable varía según la gravedad de la infracción y la Administración competente.

El tiempo de duración de esta sanción puede variar en función de la normativa autonómica vigente en cada comunidad, conforme a su propia ley de función pública. En consecuencia, la determinación del plazo exacto de la suspensión firme deberá ajustarse a lo previsto en la normativa específica aplicable al cuerpo o Administración de pertenencia del funcionario.

- **TRASLADO FORZOSO.** Recogido en el artículo 96.1.d) del EBEP, implica la obligación de la persona funcionaria de prestar servicios en una localidad distinta a la de su destino original. Esta sanción no afecta a la condición de servicio activo de la persona funcionaria ni a sus derechos económicos o administrativos, pero supone una modificación sustancial de sus condiciones personales y profesionales, por lo que debe aplicarse de forma motivada y proporcionada.

Aunque esta sanción es poco habitual en la práctica, se mantiene como opción prevista legalmente, en particular cuando el mantenimiento de la persona funcionaria en su puesto original pueda comprometer el buen funcionamiento del servicio o agravar la conflictividad derivada de la conducta sancionada.

El EBEP no establece una duración concreta para esta sanción, por lo que corresponde a las leyes de función pública o a la resolución sancionadora concreta fijar el periodo durante el cual se extiende el traslado forzoso. Finalizado dicho plazo, y salvo disposición en contra, la persona funcionaria tiene derecho a solicitar su reingreso al puesto de origen, si se encuentra vacante, o a participar en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos.

- **DEMÉRITO.** Aún regulada en el artículo 96.1.e) del EBEP, constituye una medida disciplinaria que, si bien está formalmente reconocida, no ha sido desarrollada por el propio EBEP, por lo que su aplicación práctica depende de la normativa de función pública dictada por cada Administración, pudiendo a efectos ejemplificativos impedir el acceso a promocionar, pérdida del nivel alcanzado de carrera etc.

En términos generales, el demérito se traduce en penalizaciones que afectan a la carrera profesional de la persona funcionaria, pudiendo incidir negativamente en los procesos de promoción interna, la valoración en concursos de méritos o la participación en procedimientos de movilidad voluntaria. Se trata, por tanto, de una sanción que no implica separación del servicio ni suspensión de funciones, pero que tiene consecuencias jurídicas relevantes sobre la progresión profesional de la persona empleada pública.

- **APERCIBIMIENTO.** Constituye la sanción disciplinaria típicamente prevista para las infracciones leves, tal como permite el artículo 95.4 del EBEP, en relación con lo que disponga la normativa de desarrollo autonómica o sectorial. Se configura como una advertencia formal y expresa, por escrito, que implica el reconocimiento de una conducta incorrecta sin llegar a implicar privación de derechos económicos ni alteración del puesto de trabajo.

Aunque su aplicación se reserva normalmente para faltas leves, algunas normas de función pública han previsto expresamente la posibilidad de imponerlo también por faltas graves, en supuestos de menor entidad o cuando concurren circunstancias atenuantes.

Pese a su carácter leve, el apercibimiento no es irrelevante jurídicamente, ya que forma parte del historial disciplinario del empleado y puede ser tenido en cuenta en futuros procedimientos sancionadores como antecedente a efectos de reincidencia, conforme a los criterios de graduación del artículo 96.3 del EBEP.

Como vemos, el listado anteriormente referenciado es cerrado en el apartado 96.1.g), que abre la posibilidad de que las leyes de función pública dictadas por las comunidades autónomas o la Administración General del Estado puedan incorporar otras sanciones distintas, siempre que respeten los principios rectores del derecho sancionador.

Por tanto, aunque el catálogo básico es cerrado a nivel estatal, existe una cláusula de apertura normativa que permite a cada Administración pública adaptar y completar el régimen disciplinario mediante la previsión de sanciones adicionales, adecuadas a sus estructuras organizativas y regímenes de personal.

## **10.5.- Procedimiento disciplinario**

---

El procedimiento disciplinario en el ámbito del empleo público constituye un procedimiento administrativo sancionador en sentido estricto, sometido tanto a los principios del derecho sancionador (legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, etc.) como a las garantías del procedimiento administrativo común, recogidas en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público

La tramitación de este procedimiento resulta obligatoria para imponer cualquier tipo de sanción (tal y como impone el artículo 98.1 del EBEP), ya sea por falta leve, grave o muy grave, si bien el EBEP permite una tramitación abreviada en el caso de infracciones leves, conforme a lo que se prevea en la normativa de desarrollo de cada Administración.

En ausencia de normativa autonómica específica o de desarrollo reglamentario, el procedimiento disciplinario se rige supletoriamente por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado. Esta aplicación supletoria ha sido expresamente reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siempre que no entre en contradicción con la normativa básica vigente (por todas, STS de 30 de marzo de 2017, rec. 3300/2015).

A efectos ilustrativos, se pueden distinguir tres situaciones en el ámbito autonómico:

- Aplicación supletoria completa del RD 33/1986 en aquellas comunidades autónomas que no han desarrollado su propio procedimiento disciplinario (por ejemplo, Asturias, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, La Rioja).
- Aplicación supletoria parcial, en aquellas comunidades que han dictado normas básicas o sectoriales, pero no han regulado todos los aspectos del procedimiento (como Andalucía, Comunidad de Madrid, Galicia, Canarias).
- Sin aplicación supletoria, en comunidades que cuentan con normativa completa propia, tanto en el plano legal como reglamentario (por ejemplo, Cataluña, País Vasco, Navarra), en cuyo caso el RD 33/1986 resulta inaplicable.

En consecuencia, el RD 33/1986 continúa siendo el marco procedimental de referencia en muchas Administraciones públicas, por lo que resulta pertinente exponer a continuación, con carácter general, su contenido esencial.

No obstante, debe tenerse en cuenta que existen colectivos específicos (como el personal docente, estatutario sanitario, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc.) y comunidades autónomas que disponen de regulaciones particulares en materia disciplinaria, cuya aplicación preferente deberá valorarse en cada caso concreto.

### **10.5.1.- Inicio del procedimiento**

Con independencia de las especialidades que puedan establecer las normas propias de cada Administración, el procedimiento disciplinario se inicia siempre de oficio, conforme a lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, y en concordancia con el artículo 27 del Real Decreto 33/1986, que establece que dicho inicio se produce mediante acuerdo del órgano competente.

No debe confundirse este acto de incoación con la mera presentación de una denuncia, la cual constituye exclusivamente un acto de comunicación de hechos presuntamente constitutivos de infracción. En ningún caso la denuncia determina por sí misma el inicio automático del procedimiento ni vincula al órgano competente, debiendo recordarse además que, conforme al artículo 62.2 de la Ley 39/2015, no se admiten denuncias anónimas, y que la persona denunciante no adquiere la condición de parte en el procedimiento disciplinario.

Uno de los aspectos esenciales en la fase inicial es la determinación del órgano competente para ejercer la potestad disciplinaria, tanto para la incoación del procedimiento como, en su caso, para la adopción de medidas cautelares.

En el ámbito de la Administración General del Estado, esta competencia corresponde, con carácter general, a la jefa o jefe del centro directivo, unidad u organismo en el que la persona funcionaria preste servicios, así como a sus superiores jerárquicas.

No obstante, la titularidad originaria de la potestad sancionadora recae en la Ministra/o del departamento correspondiente, conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico

del Sector Público, si bien esta competencia es habitualmente delegada en las personas subsecretarias, mediante las correspondientes resoluciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

El acuerdo de incoación deberá contener, como mínimo, los hechos que lo motivan, la identificación de la persona funcionaria presuntamente responsable, así como el nombramiento de una persona instructora y de una secretaria del expediente, conforme a los artículos 28 y siguientes del RD 33/1986.

En el ámbito autonómico, pueden identificarse dos técnicas legislativas diferenciadas: algunas comunidades autónomas (como Cataluña o la Comunidad Valenciana) han adoptado un esquema procedimental similar al del RD 33/1986, mientras que otras han optado por un modelo propio de procedimiento disciplinario, por lo que resulta necesario acudir a la normativa autonómica específica para determinar la titularidad de la potestad sancionadora y la competencia para imponer sanciones.

En el caso de la Administración local, la competencia disciplinaria corresponde, con carácter general, a la persona alcalde o a la persona presidenta de la diputación provincial o del cabildo insular, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 781/1986 y la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local.

Esta última cuestión —la designación de la persona instructora y del órgano competente para resolver, que deben ser distintos, tal como expresamente exige el artículo 98.2 del EBEP— reviste carácter esencial. La falta de competencia del órgano que instruye o resuelve puede determinar la nulidad del procedimiento disciplinario, de conformidad con los artículos 47 y 48 de la Ley 39/2015, especialmente cuando se vulneran garantías fundamentales o se infringen normas sobre competencia que tienen carácter inderogable.

Una vez adoptado el acuerdo de incoación, se produce un acto administrativo formal que da inicio al expediente disciplinario. Dicha resolución debe incluir de forma expresa:

- La descripción de los hechos que motivan la apertura del expediente.
- La identificación de la persona empleada pública presuntamente responsable.
- El nombramiento de la persona instructora y de la persona secretaria del procedimiento.

*Hay que destacar que algunas Administraciones inician expedientes a partir de protocolos internos no publicados ni reglamentarios. Denunciad cualquier procedimiento “parajurídico” o encubierto.*

*Asimismo, como delegadas debemos analizar si el expediente tiene trasfondo represivo, sindical o de acoso, valorad hacer acción pública o jurídica complementaria: notas de prensa, quejas al Defensor del Pueblo, denuncia ante Inspección, etc.*

### **10.5.2.- Medidas provisionales**

El marco normativo del procedimiento disciplinario contempla la posibilidad de adoptar medidas provisionales una vez iniciado el expediente, con el objetivo de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse.

Estas medidas solo pueden acordarse mediante resolución motivada, dictada por el órgano que acordó la incoación del procedimiento, conforme establece el artículo 33.1 del Real Decreto 33/1986. Su aplicación debe considerarse excepcional y siempre subordinada a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) se pronuncia expresamente sobre esta materia en su artículo 98.3, que dispone: “*Cuando así esté previsto en las normas que regulen*

*los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar, mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer”.*

Entre dichas medidas, destaca la suspensión provisional de funciones, limitada legalmente a un plazo máximo de seis meses, salvo que el procedimiento quede suspendido por causa imputable al interesado. Este límite refuerza el carácter temporal y excepcional de la medida, evitando que se convierta en una sanción encubierta.

Durante el periodo de suspensión provisional, la persona funcionaria mantiene el derecho a percibir las retribuciones básicas —esto es, sueldo base y trienios— y, en su caso, las prestaciones familiares por hija/o a cargo.

No obstante, si finalmente se impone una sanción de suspensión firme, la persona funcionaria deberá reintegrar lo percibido durante el periodo de suspensión provisional, conforme a lo previsto en el artículo 98.4 del EBEP.

Las medidas provisionales susceptibles de ser acordadas no se limitan a la suspensión provisional, y pueden incluir también separación temporal del puesto de trabajo, traslado provisional, denegación de solicitudes de excedencia etc.

En el caso del personal laboral, también cabe la suspensión provisional de empleo durante la tramitación de expedientes disciplinarios por faltas muy graves. En este supuesto, será necesario atender a lo que disponga el convenio colectivo aplicable, que puede establecer condiciones específicas sobre la duración, el régimen retributivo durante la suspensión, y los efectos de la medida en caso de archivo del expediente.

### **10.5.3.- Desarrollo de la instrucción**

Como se ha expuesto anteriormente, el procedimiento disciplinario consta de dos fases diferenciadas: (I) la fase de instrucción y (II) la fase de resolución, las cuales deben ser tramitadas por órganos distintos, conforme exige el artículo 98.2 del EBEP, en garantía del principio de imparcialidad.

Una vez adoptado el acuerdo de incoación, corresponde a la persona instructora la práctica de todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de eventuales responsabilidades, en los términos del artículo 34.1 del Real Decreto 33/1986.

Entre estas diligencias se incluyen: (i) La declaración de la persona funcionaria expedientada, y (ii) la práctica de pruebas pertinentes: testificales, periciales, documentales, entre otras.

*Debemos saber que como delegadas sindicales hay que acompañar a la persona expedientada desde el primer momento. Asimismo, debemos recomendar no declarar sin asistencia sindical o jurídica. La declaración a la persona instructora es un momento crítico: todo lo que se diga podrá ser usado en su contra.*

*Además, solicite formar parte del expediente como organización sindical interesada, especialmente si hay indicios de represalia sindical o trato discriminatorio.*

La fase de instrucción debe concluirse en el plazo máximo de un mes, salvo que, por causas justificadas, se solicite prórroga motivada.

Finalizadas las diligencias, si existen indicios de infracción grave o muy grave, la persona instructora debe formular el pliego de cargos, que debe contener: (i) Los hechos imputados a la persona investigada, (ii) su calificación jurídica provisional, y (iii) la sanción que podría imponerse.

El pliego de cargos debe formularse en términos claros, expresos y precisos, quedando prohibidas las acusaciones implícitas o formuladas de forma genérica, tal como ha reiterado el Tribunal Supremo (STS, rec. 7002/1992, de 22 de mayo de 1995).

Notificado el pliego de cargos, la persona investigada dispone de un plazo para presentar alegaciones, a través del denominado pliego de descargo, en el que podrá: (i) Aportar documentación, (ii) refutar los hechos o su calificación jurídica, y (iii) proponer la práctica de nuevas pruebas.

*No olvidemos que corresponde a la Administración la carga de probar los hechos constitutivos de infracción (STC 120/1994), por ende, debe analizarse la actuación siempre con apoyo jurídico de los servicios de este sindicato.*

*Asimismo, recomendamos exigir precisión y claridad en el pliego de cargos, comprobando que este describa de forma concreta, clara y no genérica los hechos imputados y su calificación.*

*Si hay ambigüedades o formulaciones vagas, puede alegarse indefensión y solicitar su subsanación o archivo.*

Si la persona expedientada ostenta o ha ostentado durante el último año la condición de representante sindical, delegada de personal o miembro de la junta de personal, se deberá dar audiencia a la organización sindical o junta correspondiente, conforme al artículo 41.1.c) del EBEP. Esta audiencia puede producirse en cualquier momento durante la tramitación del expediente, no necesariamente al tiempo del pliego de descargo.

*Esta audiencia puede solicitarse en cualquier momento de la tramitación, incluso antes de que la persona instructora la inicie de oficio.*

A continuación, se abre una nueva fase probatoria, en la que se practicarán las pruebas propuestas tanto por la persona expedientada como por la persona instructora. Esta última podrá denegar pruebas que resulten impertinentes, innecesarias o dilatorias, siempre que ello no vulnere el derecho de defensa ni impida acreditar hechos esenciales, conforme a los artículos 77 y 78 de la Ley 39/2015.

Debe recordarse que, conforme al artículo 77.5 de la Ley 39/2015, los documentos y actas suscritos por personas funcionarias que ostenten la condición de autoridad (como inspectoras/os) hacen prueba de los hechos constatados por ellos mismos, salvo prueba en contrario. No tienen, sin embargo, valor probatorio automático respecto de hechos manifestados por terceras personas.

Una vez concluida la fase probatoria, el expediente se pone nuevamente de manifiesto a la persona investigada por un plazo de 10 días, durante los cuales podrá consultarlo, obtener copia si lo solicita, y formular nuevas alegaciones, conforme al artículo 41 del RD 33/1986.

*Debe analizarse la legalidad de las pruebas admitidas y denegadas, así como el cumplimiento del derecho de la persona empleada pública de copia completa del expediente, así como toda documentación en la cual se sustente la presunta infracción.*

Transcurrido este plazo, haya alegado o no la persona interesada, la persona instructora formulará la propuesta de resolución, que deberá contener obligatoriamente: (i) La determinación de los hechos probados, (ii) la motivación de las pruebas denegadas, en su caso, (iii) la valoración jurídica de los hechos, (iv) la determinación de la responsabilidad de la persona funcionaria, y (v) la propuesta de sanción a imponer.

Esta propuesta será notificada a la persona investigada, la cual dispondrá de un nuevo plazo de 10 días para presentar alegaciones finales antes de la resolución definitiva.

### 10.5.4.- Resolución

Finalizado el plazo para presentar alegaciones a la propuesta de resolución, corresponde al órgano competente dictar la resolución definitiva del procedimiento disciplinario.

La resolución debe contener de forma expresa la sanción que se impone, con una excepción: en el supuesto de separación del servicio, se requerirá un acuerdo expreso del órgano correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 45.1 del RD 33/1986.

La resolución debe pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas a lo largo del procedimiento, e incluir de manera clara: (i) La identificación de la infracción cometida, (ii) los preceptos jurídicos infringidos, (iii) la sanción impuesta, y (iv) la valoración de las pruebas practicadas, haciendo especial mención a aquellas que constituyen los fundamentos esenciales de la decisión.

De conformidad con el principio de motivación recogido en el artículo 90.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la resolución debe estar debidamente motivada, expresando de forma clara y razonada los hechos considerados probados, el razonamiento jurídico y el juicio de responsabilidad de la persona investigada.

La resolución debe ser notificada a la persona expedientada, con indicación expresa de los recursos que procedan contra ella, el plazo para interponerlos, y el órgano ante el que deben presentarse.

Asimismo, conforme al artículo 40.1.c) del EBEP, la resolución deberá ser notificada en su caso a la persona denunciante, en caso de que exista, y a las delegadas de personal o junta de personal, en el supuesto de que la sanción impuesta tenga el carácter de muy grave.

*Última fase, y enormemente importante, debiendo en su caso analizarse que: (i) el órgano que resuelve sea distinto al instructor, (ii) que la resolución sea motivada y detallada, para evitar cualquier tipo de indefensión, (iii) asegurarse que en caso de separación del servicio exista acuerdo formal del órganos superior y (iv) asegurarse que la resolución indique los recursos posibles, los plazos y los órganos competentes.*

*Asimismo, en esta fase los servicios jurídicos estudiarán las posibles vías de recurso administrativo o judicial.*

### 10.5.5.- Caducidad y prescripción

En el ámbito del procedimiento disciplinario aplicable a las personas empleadas públicas, resulta fundamental distinguir dos instituciones jurídicas estrechamente relacionadas con el transcurso del tiempo, pero que difieren en su naturaleza, alcance y efectos: la prescripción y la caducidad.

La prescripción supone la extinción del derecho de la Administración a ejercer la potestad disciplinaria —ya sea para iniciar un procedimiento o para ejecutar una sanción firme— por el transcurso del tiempo sin que se haya actuado.

De acuerdo con el artículo 94.1 del EBEP, las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves al año y las leves a los seis meses, contados desde la fecha de comisión de los hechos.

Asimismo, el artículo 96.6 del EBEP establece que las sanciones impuestas prescriben según su gravedad si no se ejecutan dentro del plazo correspondiente desde que adquirieron firmeza. Es relevante destacar que el transcurso del plazo de prescripción puede interrumpirse mediante cualquier actuación administrativa formal dirigida a la investigación, incoación o tramitación del expediente sancionador.

Por su parte, la caducidad afecta exclusivamente a la validez del procedimiento una vez iniciado. Se produce cuando, desde la incoación del expediente, la Administración no resuelve ni notifica en el plazo legalmente establecido, lo que obliga a declarar la caducidad del procedimiento y proceder a su archivo. Como regla general, el artículo 25.1 de la Ley 39/2015 establece un plazo máximo de seis meses para resolver los procedimientos sancionadores, salvo que otra norma disponga un plazo diferente.

A diferencia de la prescripción, la caducidad no se interrumpe, aunque puede suspenderse en supuestos legalmente previstos, como la existencia de un proceso penal pendiente o causas imputables a la propia persona investigada. Su efecto es la extinción del procedimiento concreto, sin que ello impida iniciar uno nuevo siempre que la infracción no haya prescrito.

No obstante, en cuanto a la determinación del plazo de caducidad en el ámbito disciplinario, existe una controversia doctrinal relevante.

Mientras una parte de la doctrina defiende la aplicación del plazo general de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, este Gabinete Jurídico considera preferible entender aplicable el plazo específico de doce meses recogido en el artículo 69 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al tratarse de una norma especial en materia de procedimiento disciplinario.

En cualquier caso, será necesario atender a lo que dispongan las leyes de función pública aplicables en cada ámbito territorial, tanto en caducidad como prescripción.

A efectos del cómputo del plazo de caducidad, debe tenerse en cuenta que el *dies a quo* (se refiere al día a partir del cual comienza a correr un plazo. Es decir, es el día inicial de un periodo de tiempo determinado) es la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento, no la de su notificación.

Asimismo, el *dies ad quem* (se refiere a la fecha final de un plazo o término) debe entenderse como la fecha en que la resolución sancionadora se notifica efectivamente al interesado o, al menos, se intenta notificar conforme a los medios legalmente previstos en la Ley 39/2015, no siendo suficiente con su mera adopción formal.

#### **10.5.6.- Ejecutividad de las sanciones**

La ejecución de las sanciones impuestas en el marco del procedimiento disciplinario constituye la fase final del mismo y se encuentra regulada, con carácter supletorio, en el artículo 49 del Real Decreto 33/1986, que establece: “*Las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se imponga, y en el plazo máximo de un mes, salvo que, cuando por causas justificadas, se establezca otro distinto en dicha resolución*”.

Este precepto configura la regla general de ejecución inmediata de las sanciones, en consonancia con el principio de ejecutividad de los actos administrativos firmes.

*Es decir, siempre y cuando exista resolución definitiva, a pesar de que se recurra, la sanción es firme y se puede ejecutar en principio desde el minuto uno.*

No obstante, cabe distinguir dos modalidades de ejecución en función de la naturaleza del personal afectado:

- **Cumplimiento inmediato de las sanciones disciplinarias.** Se trata de la regla general: las sanciones deben ejecutarse conforme a los términos establecidos en la resolución sancionadora, y dentro del plazo máximo de un mes desde que ésta adquiera firmeza, salvo que se motive expresamente un plazo distinto por causas justificadas.

En este caso, resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, sobre la suspensión de los actos administrativos, en

especial el artículo 117, que regula cuándo procede suspender la ejecución de un acto administrativo (incluida una sanción), ya sea de oficio o a solicitud de la persona interesada, siempre que concurren los requisitos exigidos legalmente (perjuicios de imposible o difícil reparación y fundamento de la impugnación, entre otros).

- **Cumplimiento condicionado a las normas específicas del régimen sancionador o situaciones de imposibilidad material** En determinados supuestos —especialmente en el caso del personal laboral— la ejecución de la sanción puede quedar demorada por causas organizativas o por la propia naturaleza de la sanción, debiendo en su caso acudir a las leyes de función pública correspondientes. Así, cuando la sanción no pueda ejecutarse de forma inmediata, esta se hará efectiva en cuanto sea posible, sin que ello implique la caducidad o nulidad de esta.

Esta previsión encuentra amparo en la jurisprudencia y en los convenios colectivos que regulan situaciones en las que el cumplimiento de una suspensión de empleo y sueldo, por ejemplo, no es factible en el momento en que se impone (por encontrarse la persona trabajadora en situación de incapacidad temporal, situación de excedencia u otra análoga).

En cualquier caso, debe garantizarse el respeto al principio de seguridad jurídica, de modo que el cumplimiento de la sanción se realice en condiciones de conocimiento claro por parte de la persona interesada y bajo control de legalidad, garantizando además el derecho a la tutela judicial efectiva en caso de impugnación de la sanción.

*Debe analizarse que las normativas autonómicas y convenios establecen a veces normas específicas de cómo y cuándo se ejecuta la sanción.*

*En estos casos, se puede suspender la ejecución de forma provisional, así lo recoge la norma administrativa y jurídica, sin embargo, es recomendable que se analice en su caso más en vía judicial que en vía administrativa, al ser la primera más garantista que el régimen de suspensión provisional de la normativa administrativa.*

# CAPÍTULO 11.- EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIOS

## 11.1.- Causas comunes de pérdida de la condición de funcionario/a de carrera

---

El artículo 63 del EBEP regula las condiciones de las personas funcionarias de carrera, siendo estas las siguientes: “a) *La renuncia a la condición de funcionario*, b) *La pérdida de la nacionalidad*, c) *La jubilación total del funcionario*, d) *La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme* y e) *La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme*”.

- **Renuncia:** El artículo 64 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) regula la primera de las causas comunes de pérdida de la condición de funcionaria/o de carrera: la renuncia voluntaria. Conforme a dicho precepto, se requiere, en primer lugar, que la voluntad de renuncia se manifieste por escrito, y que esta sea aceptada expresamente por la Administración. No basta, por tanto, con la mera comunicación de la persona funcionaria, sino que es necesaria una declaración de voluntad explícita por parte de la Administración para que la renuncia produzca efectos jurídicos. Esta exigencia ha sido reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en su sentencia de 26 de septiembre de 1994 (recurso 5648/1992) subraya la necesidad de aceptación administrativa para la eficacia de la renuncia.

Debe señalarse, además, que en aquellos casos en que se alegue que la renuncia fue realizada de forma forzada, corresponde a quien sostiene dicha alegación la carga de acreditar la existencia de error, coacción u otro vicio del consentimiento. Así lo establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2009 (recurso 425/2006), que reafirma la presunción de validez de los actos voluntarios de la persona funcionaria salvo prueba en contrario.

La normativa establece únicamente dos límites legales al ejercicio de la renuncia voluntaria: (i) que la persona funcionaria se encuentre incurso en un procedimiento disciplinario, o (ii) que se haya dictado auto de procesamiento o auto de apertura de juicio oral en un proceso penal por la presunta comisión de un delito. En tales circunstancias, la renuncia no podrá ser aceptada hasta que se resuelvan las responsabilidades correspondientes.

Por último, debe advertirse que el EBEP no establece un plazo mínimo de preaviso para formalizar la renuncia, ni exige un período mínimo de servicios prestados para que esta pueda ser ejercitada. No obstante, por razones de previsión y seguridad jurídica, resulta recomendable revisar la normativa autonómica que pudiera contener disposiciones específicas sobre esta materia, especialmente en el caso de administraciones territoriales con regulación propia complementaria del régimen estatutario básico.

- **Pérdida de nacionalidad:** La pérdida de la nacionalidad española constituye una causa legal de extinción de la condición de funcionaria/o de carrera, conforme a lo dispuesto en el artículo 64.1.b) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Ello se debe a que la nacionalidad española es un requisito esencial para el acceso al empleo público, tal como establece el artículo 56.1.a) del propio Estatuto.

No obstante, esta causa no produce efectos de forma automática, sino que requiere la emisión de una resolución administrativa expresa que constate tanto la pérdida de la na-

cionalidad como la consiguiente extinción de la relación funcional, con pleno respeto a los principios de legalidad, motivación y audiencia de la persona interesada.

Existen, sin embargo, excepciones a este régimen general. El EBEP permite el acceso a la función pública a personas ciudadanas de otros Estados miembros de la Unión Europea, así como a nacionales de Estados con los que España haya suscrito tratados internacionales que reconozcan dicha posibilidad.

Por tanto, en los casos en los que la persona funcionaria pierda la nacionalidad española pero adquiera la de un país de la Unión Europea o de un Estado equiparado mediante convenio internacional, podría conservar su condición funcional siempre que no desempeñe un puesto reservado exclusivamente a personas nacionales españolas, como ocurre en sectores relacionados con la seguridad, la defensa o la administración de justicia.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que esta causa de extinción exige un procedimiento formal que garantice el derecho de audiencia de la persona interesada. Así lo establece, entre otras, la Sentencia de 25 de octubre de 2001 (recurso 5016/1996), que recuerda que la Administración no puede aplicar de forma automática la pérdida de la nacionalidad, especialmente cuando la persona afectada acredite la existencia de un estatus jurídico alternativo que le habilite para mantener su vínculo funcional conforme al ordenamiento jurídico.

- **Sanción disciplinaria por separación de servicio.** El EBEP prevé que la comisión de una falta muy grave, en virtud del correspondiente procedimiento disciplinario, puede conllevar la sanción de separación del servicio, que implica la pérdida definitiva de la condición de persona funcionaria. Esta posibilidad se encuentra regulada en el artículo 96.1.a) del EBEP. Una vez firme la sanción, produce efectos plenos y definitivos, extendiéndose a cualquier administración pública, al impedir el reingreso al servicio como persona funcionaria. Así lo ha confirmado el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de marzo de 2011 (rec. 3734/2008).
- **Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.** También se pierde la condición de persona funcionaria cuando una sentencia firme impone como pena principal o accesoria la inhabilitación absoluta o especial para empleo o cargo público, conforme al artículo 63.e) en relación con el artículo 66 del EBEP. A diferencia de la separación disciplinaria, esta pérdida no impide necesariamente el acceso futuro a la función pública: una vez cumplida la condena, la persona afectada podrá concurrir a procesos selectivos ordinarios si no existe impedimento legal. Además, conforme al artículo 68.2 del EBEP, la persona funcionaria podrá solicitar la rehabilitación, que deberá ser resuelta por la Administración competente. Este criterio ha sido confirmado por la STS de 30 de junio de 2021 (rec. 350/2020).

En relación con la causa concreta de extinción regulada en el apartado c) del artículo 63 del EBEP, relativa a la jubilación, se hará un desarrollo especial de la misma.

## **11.2.- La jubilación de las funcionarias y funcionarios**

---

Aunque la jubilación figura recogida en el artículo 63 del EBEP como una causa genérica de pérdida de la condición de persona funcionaria de carrera, dada su especialidad normativa y su desarrollo específico en preceptos posteriores, conviene dedicar unas consideraciones concretas a esta forma de cese, en cualquiera de sus modalidades.

De conformidad con el artículo 67 del EBEP se establece que los motivos de jubilación serán: “a) *Voluntaria, a solicitud del funcionario.* b) *Forzosa, al cumplir la edad legalmente establecida.* c) *Por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.*”

Un aspecto esencial a tener en cuenta es que las personas funcionarias integradas en el Régimen de Clases Pasivas del Estado se rigen por normas de Derecho Administrativo, motivo por el cual los procedimientos relativos a su jubilación se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público.

En esta materia resulta de aplicación principal el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que regula con carácter general las pensiones y demás situaciones jurídicas de las personas funcionarias sujetas a dicho régimen.

Asimismo, conserva su vigencia —en lo no derogado ni contrario a la normativa actual— el Real Decreto 1769/1994, de 5 de agosto, que adaptó los procedimientos de Clases Pasivas a la entonces vigente Ley 30/1992, hoy derogada. Pese a ello, dicho real decreto sigue teniendo eficacia supletoria en lo relativo a aspectos procedimentales no regulados expresamente por las leyes posteriores.

Por otra parte, y al margen de la modalidad de jubilación que corresponda, debe tenerse presente que, para causar derecho a pensión en el Régimen de Clases Pasivas, las personas funcionarias deberán acreditar al menos quince años de servicios efectivos al Estado, conforme a lo establecido en el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 670/1987.

### **11.2.1.- Jubilación voluntaria**

En el caso de las personas funcionarias integradas en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, la jubilación voluntaria debe ser instada expresamente por la persona interesada.

A efectos organizativos y con el fin de evitar interrupciones en la percepción de haberes, se recomienda iniciar el procedimiento con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha prevista de jubilación.

Con carácter general, los requisitos exigidos para acceder a esta modalidad son: haber cumplido los 60 años de edad y tener reconocidos al menos 30 años de servicios efectivos al Estado (Art 28.3.b) del 670/1987), salvo que existan normas específicas aplicables a determinados colectivos.

La presentación de la solicitud de jubilación voluntaria da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo en el que la Administración comprueba el cumplimiento de los requisitos exigidos y dicta la resolución definitiva correspondiente.

Por su parte, las personas funcionarias integradas en el Régimen General de la Seguridad Social —esto es, con carácter general, quienes hayan ingresado en la función pública a partir del 1 de enero de 2011— pueden acceder a la jubilación al alcanzar la edad legalmente establecida, o bien solicitar la jubilación anticipada voluntaria, en los términos previstos en el artículo 208 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).

Esta modalidad anticipada permite acceder a la jubilación hasta dos años antes de la edad ordinaria, siempre que se acrediten al menos 35 años de cotización, de los cuales dos deben estar comprendidos dentro de los quince años anteriores a la fecha de jubilación.

La jubilación anticipada voluntaria implica la aplicación de coeficientes reductores sobre el importe de la pensión, que varían en función del número de trimestres de anticipación y del total de años cotizados.

Para un análisis más detallado de esta modalidad y sus particularidades, puede consultarse la guía jurídico-sindical específica, que desarrolla de forma íntegra y actualizada esta regulación.

### **11.2.2.- Jubilación forzosa**

En relación con las personas empleadas públicas integrados en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, el artículo 67.3 del EBEP establece que la jubilación forzosa se declarará de oficio por la Administración cuando la persona funcionaria cumpla la edad legalmente establecida, que, con carácter general, es la de 65 años.

Además, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1769/1994, de 5 de agosto, que regula el procedimiento de jubilación en el Régimen de Clases Pasivas, se recomienda que la solicitud de jubilación voluntaria se formule con una antelación mínima de seis meses respecto a la fecha prevista de jubilación.

Existen, no obstante, determinados colectivos de personas funcionarias que cuentan con regulación propia, como es el caso de los jueces y magistrados, fiscales, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal investigador o personas docentes universitarios, cuya edad de jubilación y eventuales prórrogas se rigen por normas específicas atendiendo a la naturaleza de sus funciones y su normativa estatutaria.

Sin embargo, para el personal funcional sujeto con carácter general al Régimen de Clases Pasivas del Estado, debemos acudir al Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, cuyo artículo 33 contempla diversas posibilidades de prórroga del servicio activo más allá de la edad de jubilación forzosa, por razones de interés público y con autorización expresa de la Administración, pudiendo extenderse, en determinados casos, hasta los 70 años, aunque en los términos que marque las concretas leyes de función pública (Art 67.3 del EBEP).

Además, existe un supuesto específico vinculado al acceso al derecho a pensión, previsto en el artículo 28.2.a) del mismo texto legal. Este precepto establece que, cuando una persona funcionaria, al cumplir la edad de jubilación forzosa (65 años) hubiera completado al menos 12 años de servicios efectivos al Estado, pero no alcanzara aún los 15 años mínimos requeridos para causar derecho a pensión, podrá solicitar la prórroga del servicio activo exclusivamente por el tiempo necesario hasta completar dicho período mínimo de carencia.

Por el contrario, si la persona funcionaria no alcanza los 12 años de servicios efectivos, no podrá prorrogar su permanencia en servicio activo y, en consecuencia, no tendrá derecho a pensión en el Régimen de Clases Pasivas, con independencia de que pudiera acreditar cotizaciones en otros regímenes, como el Régimen General de la Seguridad Social, que no se tienen en cuenta a efectos del cómputo en este régimen específico, aunque se pueda valorar la posibilidad de cotizaciones no concurrentes.

### **11.2.3.- Jubilación por incapacidad permanente**

De conformidad con lo previsto en el artículo 67.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y en el artículo 28.2.c) del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, procede declarar la jubilación forzosa por incapacidad del personal funcional cuando se reconozca una situación de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su puesto de trabajo, o cuando le sea reconocida una pensión de incapacidad permanente absoluta (para todo tipo de trabajo) o total (para su profesión habitual).

Esta forma de jubilación exige la instrucción de un expediente administrativo, que puede iniciarse o bien, (i) de oficio, por la Administración, cuando existan indicios razonables de disminución de la capacidad funcional del empleado público; (ii) o a instancia de parte, es decir, por solicitud de la propia persona funcionaria interesada en obtener la jubilación por razones de salud.

Ahora bien, el artículo 68.1 del EBEP reconoce expresamente la posibilidad de que, en caso de remisión o superación de la patología incapacitante, la persona funcionaria jubilada por incapacidad pueda solicitar la rehabilitación de su condición funcional. Dicha rehabilitación se concederá si, tras el correspondiente reconocimiento médico y valoración técnica, se acredita la recuperación de la capacidad funcional necesaria para el desempeño del puesto de trabajo, y no concurren causas que lo impidan (como falta de idoneidad o existencia de sanciones firmes incompatibles).

En estos casos, la reincorporación de la persona funcionaria se efectúa conforme a los mecanismos de reingreso al servicio activo previstos reglamentariamente, en los términos del Real Decreto 365/1995, preferentemente mediante adscripción provisional o participación en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos.

### **11.3.- Causas de extinción de los funcionarios y funcionarias interinos**

---

El artículo 10.3 del EBEP, establece que *“En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna: a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos. b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados. c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento. d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.”*

De esta redacción se desprende que la extinción de la relación de interinidad no solo puede producirse por las causas generales previstas en el artículo 63 EBEP, sino también cuando finalice la causa concreta que motivó el nombramiento.

Además, el precepto impone a la Administración la obligación de formalizar de oficio el cese, sin necesidad de solicitud por parte de la persona interesada.

No obstante, en la práctica, el debate jurídico se ha centrado en si dicho cese da lugar o no a indemnización, especialmente en los casos de interinidades prolongadas. Así puede sistematizarse:

- a. **El cese de personas funcionarias interinas por vacante (Art 10.1.a) y 10.4 del EBEP)**, El cese se produce cuando la plaza es cubierta conforme a los procedimientos reglamentarios (selección, promoción interna, concurso o libre designación), o bien cuando la plaza es amortizada (esto es, suprimida del catálogo de puestos de trabajo, dejando de existir y, por tanto, sin posibilidad de ser ocupada por personal funcionario ni laboral).

En principio, esta causa de cese no genera derecho a indemnización. Sin embargo, el debate se ha centrado en aquellos casos en los que la relación interina se ha prolongado más allá del plazo de tres años previsto en el artículo 70.1 del EBEP, sin cobertura reglamentaria de la plaza. A este respecto, la jurisprudencia ha cerrado la puerta a una eventual indemnización (STS, rec. 5801/2017, de 28 de mayo de 2020; STS, rec. 5347/2018, de 23 de noviembre de 2020) para las personas funcionarias interinas por vacante.

Ahora bien, tras la reforma operada por la Ley 20/2021 y, en el ámbito del personal funcional, por el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, si se supera el citado plazo de

tres años, se reconoce el derecho a percibir una compensación de 20 días de retribuciones fijas por año de servicio, hasta un máximo de 12 mensualidades, conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP.

2. **En el caso de sustitución de titulares en ausencia temporal (Art 10.1.b) del EBEP).**

En estos casos, el cese debe producirse cuando la persona funcionaria de carrera titular del puesto se reincorpora de forma efectiva o pierde el derecho a la reserva del mismo, quedando la plaza vacante. En tal supuesto, debe cesarse a la persona funcionaria interina y, en su caso, tramitar un nuevo nombramiento.

En cualquier caso, al tratarse de una causa objetiva de extinción vinculada al cumplimiento de la finalidad del nombramiento, no procede el abono de indemnización alguna, tal y como ha declarado la jurisprudencia (STS, rec. 1302/2018, de 16 de junio de 2021), y ha confirmado el TJUE en el asunto C-177/18, de 22 de enero de 2020.

c. **En caso de personas interinas por programa. (Art 10.1.c) del EBEP).** La finalización del programa al que se vincula el nombramiento determina la extinción de la relación interina, bien por el agotamiento del objeto del programa o por el cumplimiento del plazo máximo de tres o, en su caso, cuatro años. En principio, esta causa tampoco genera derecho a indemnización (STS, rec. 3598/2018, de 27 de octubre de 2021).

d. **En el caso de personas interinas por refuerzo (Art 10.1.d) del EBEP).** El cese se produce al finalizar el plazo establecido en el nombramiento o cuando desaparezca la necesidad funcional que justificó el refuerzo.

En todos supuestos de irregularidades en la contratación (excepto en los casos de sustitución de personas titulares, salvo que se mantenga el puesto tras la vuelta del titular), conlleva al reconocimiento de la compensación de veinte días por año de servicio que establece la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP, introducida por la Ley 20/2021, en los casos de abuso de la temporalidad.

Sin embargo, tal y como marca la norma esta compensación nace a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía está referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento, siendo una diferencia de la regulación laboral.

No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

Antes de la reforma operada por la Ley 20/2021, y ante la imposibilidad de acceder a una indemnización por cese en virtud de lo previsto en el EBEP, los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo acudieron en ocasiones a la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como mecanismo para compensar situaciones en las que el mantenimiento prolongado e irregular de la relación de interinidad podía considerarse lesivo para la persona funcionaria interina.

En este marco, para que la responsabilidad patrimonial sea apreciada, es necesario que concurren los requisitos clásicos: daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, antijuridicidad del mismo y relación de causalidad entre la actuación administrativa y el perjuicio sufrido. Así, por ejemplo, la STS de 18 de mayo de 2023 (rec. 100/2020), admite la posibilidad de valorar la responsabilidad patrimonial en caso de que la persona interina haya estado ocupando una plaza vacante durante un largo periodo sin convocarse el correspondiente proceso selectivo, siempre que pueda acreditarse un perjuicio concreto derivado de dicha inacción.

No obstante, esta vía exige superar un umbral probatorio más exigente que la mera aplicación automática de una indemnización.

La persona funcionaria interina debe demostrar que la actuación u omisión administrativa le ha causado un daño real y que no tenía el deber jurídico de soportarlo. Por ello, aunque sigue

siendo una posibilidad abierta, en la práctica esta vía resulta menos eficaz y más incierta que la aplicación directa de la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP cuando proceda.

#### **11.4.- Causas de extinción de los contratos de trabajo del personal laboral al servicio de la administración**

---

A diferencia del personal funcionarial, el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas no cuenta con una regulación sistemática y completa en materia de cese en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Este texto legal contiene únicamente referencias puntuales a su régimen jurídico, por lo que, en lo no expresamente previsto, resulta de aplicación supletoria el Derecho del Trabajo común, especialmente el Estatuto de los Trabajadores (ET) y los convenios colectivos que resulten aplicables.

El artículo 49 del ET establece las causas generales de extinción del contrato de trabajo, aplicables al personal laboral en el sector público, entre las que se encuentran:

- Por mutuo acuerdo de las partes.
- Por las causas válidamente consignadas en el contrato, siempre que no constituyan abuso de derecho.
- Por finalización de la causa de temporalidad.
- Por dimisión de la persona trabajadora, con el preaviso que establezcan los convenios colectivos o la costumbre del lugar, o el contrato de trabajo.
- Por muerte, jubilación de la persona trabajadora o fuerza mayor.
- Por extinción de la personalidad jurídica del empleador.
- Por decisión de la trabajadora víctima de violencia de género.
- Por despido disciplinario.
- Por desistimiento durante el periodo de prueba.

Además, el propio artículo 49 del ET remite a otras causas específicas de extinción que deben desarrollarse separadamente, como (i) la finalización de los contratos temporales, (ii) la extinción por causas objetivas, y (iii) el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP), cuya aplicación en el sector público presenta particularidades relevantes que se tratarán en apartados específicos.

Debe prestarse atención especial a una causa de extinción regulada en el artículo 50 del ET: la resolución judicial del contrato a instancia de la persona trabajadora fundada en incumplimientos graves del empleador, en este caso, de la Administración.

Esta modalidad, asimilada a efectos indemnizatorios al despido improcedente (STS, rec. 2762/1995, de 23 de abril de 1996), permite a la persona trabajadora solicitar la extinción del contrato si concurren causas como: (i) Impago o retrasos reiterados en el abono del salario, (ii) modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo impuestas sin respetar lo previsto legal o convencionalmente y (iii) cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del empleador.

Este tipo de extinción no tiene equivalente directo en el régimen funcionarial. No obstante, existen mecanismos alternativos a disposición de la persona funcionaria en caso de conflicto con la Administración, tales como la solicitud de excedencia voluntaria, la impugnación de

modificaciones sustanciales o la interposición de recursos administrativos o contencioso-administrativos.

Conviene destacar lo dispuesto en el artículo 96.2 del EBEP, que establece una garantía específica para el personal laboral fijo: “*Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.*”

Este precepto excluye la aplicación del derecho de opción entre indemnización o readmisión previsto en el artículo 56.1 del ET, obligando a la readmisión de la persona trabajadora cuando el despido disciplinario haya sido declarado improcedente.

No obstante, esta garantía no resulta aplicable a despidos calificados como improcedentes por otras causas (por ejemplo, por razones objetivas), ni tampoco al personal laboral temporal o indefinido no fijo, cuestión que ha sido objeto de análisis en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, asunto C-96/08, Sentencia de 25 de julio de 2018, de Diego Porras II).

#### ***11.4.1.- Especialidades de la extinción de los contratos de naturaleza temporal***

Como se expuso anteriormente, la reforma laboral llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021 supuso un cambio importantísimo en los contratos de naturaleza temporal, no solo modificando su denominación (ahora llamados de duración determinada), sino persiguió como objetivo último limitar la temporalidad, reforzando la presunción de contratación indefinida como regla general.

En este contexto, el legislador ha establecido dos grandes modalidades contractuales:

- Contratos de duración determinada por circunstancias de la producción.
- Contratos de duración determinada para la sustitución de la persona trabajadora.

A estas modalidades se suman otras medidas, como la eliminación de los contratos por obra o servicio, así como la redefinición del contrato indefinido fijo-discontinuo, con dos modalidades básicas: (i) para trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades de temporada, (ii) para la prestación intermitente en periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.

Para que se entienda válidamente que concurre una causa justificada de temporalidad, es necesario que en el contrato se especifique con precisión la causa habilitante de la contratación, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista.

Así, el acaecimiento de la circunstancia recogida en el contrato debe conllevar la extinción de la relación, según lo previsto en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

Las personas contratadas en fraude de ley, o sin que concurren los requisitos exigidos por la norma, adquieren la condición de fijas conforme a la legislación laboral. No obstante, en el ámbito del empleo público, esta consecuencia no conlleva la declaración automática de fijeza, sino que se aplican figuras propias como la de la persona trabajadora indefinida no fija.

En relación con la compensación económica por incumplimiento de los plazos máximos de permanencia, la disposición adicional decimoséptima del EBEP, en la redacción dada por la Ley 20/2021, reconoce el derecho de la persona trabajadora afectada a una indemnización equivalente a la diferencia entre una cuantía máxima de 20 días de salario fijo por año de servicio (con el límite de 12 mensualidades) y la indemnización legalmente prevista por la extinción del contrato, prorrateándose por meses los períodos inferiores al año.

Este derecho nace en el momento del cese efectivo y se vincula exclusivamente al contrato del que derive el incumplimiento.

En caso de reconocimiento judicial, deberán compensarse las cantidades percibidas por otros conceptos. No se genera este derecho si la extinción deriva de un despido disciplinario declarado procedente o de una baja voluntaria de la persona trabajadora.

Los concretos efectos dependen de las modalidades de contratación temporal a la que acuda la administración, que como hemos dicho en el capítulo II nos encontraremos con (i) los contratos de interinidad (actualmente contratos de sustitución) y (ii) los contratos de duración determinada por circunstancia de la producción.

1. **Contratos de sustitución:**

- a. **Contratos de sustitución con reserva de puesto de trabajo o ordinarios (antiguo contrato de interinidad por sustitución).** En estos casos, la extinción del contrato se produce cuando: (i) se reincorpora la persona trabajadora sustituida; (ii) se extingue el derecho a la reserva de puesto; o (iii) se agota el plazo máximo previsto en la normativa específica, si lo hubiere.

Como regla general, la extinción del contrato de sustitución celebrado conforme a derecho no da lugar a indemnización ni compensación alguna. No obstante, si se utiliza esta modalidad para cubrir necesidades estructurales sin causa real de sustitución, o si se mantiene de forma prolongada y abusiva sin base legal, podría declararse su uso fraudulento, con el consiguiente reconocimiento de la condición de indefinida no fija. En su caso, a partir de la ley 20/2021, la indemnización de la disposición adicional 17<sup>a</sup> no esta teóricamente reconocida para esta modalidad, por ende, solo cabría a lo sumo dicha declaración de indefinido no fijo, salvo que se produzca un “*incumplimiento de los plazos máximos de permanencia*”.

- b. **Contratos de sustitución por vacante. Se utiliza esta modalidad para cubrir provisionalmente plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura inmediata mediante personas funcionarias de carrera. Este nombramiento exige la existencia de una vacante dotada presupuestariamente y la obligación, por parte de la Administración, de su cobertura definitiva mediante procedimientos reglamentarios en un plazo máximo de tres años, conforme al artículo 70.1 del EBEP. La extinción del nombramiento por vacante no da derecho a indemnización alguna si se produce dentro del plazo legal o por cobertura reglamentaria de la plaza.**

En cambio, si se supera el plazo máximo de tres años sin haberse convocado y resuelto el correspondiente proceso selectivo, se podrá declarar: (i) La condición de indefinido no fijo si el nombramiento se formalizó antes de la entrada en vigor de la Ley 20/2021 (esto es, antes del 30 de diciembre de 2021). (ii) El derecho a la compensación prevista en la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP si el nombramiento se formalizó con posterioridad a esa fecha, siempre que no se trate de ceses por causa disciplinaria o por renuncia voluntaria.

En caso de amortización de la plaza, la extinción deberá canalizarse conforme a las causas previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores (despido objetivo), y en su caso, si concurren los umbrales establecidos, por la vía del despido colectivo (art. 51 ET).

2. **Contrato de duración determinada por circunstancias de la producción.** Este tipo de contrato permite la cobertura temporal de situaciones imprevisibles o picos de actividad, y da derecho a una indemnización de 12 días por año trabajado al finalizar el contrato, según lo previsto en el artículo 49.1.c) del ET.

En caso de abuso o uso fraudulento —por ejemplo, si no existe causa real o se supera el plazo máximo legal—, y si la relación laboral se inició antes del 30 de diciembre de 2021, podrá declararse la condición de indefinido no fijo en el sector público.

Cuestión diferente será los futuros fraudes, entendiéndose este letrado que en principio no podría generarse el derecho de la a Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> del EBEP, debiendo calificarse como indefinido no fijo.

## **11.5.- Extinción de la relación laboral de la trabajadora y trabajador indefinido no fijo**

---

Previamente, debemos decir que nos encontramos ante relaciones en abuso de temporalidad surgidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 20/2021.

Sea cual sea el procedimiento que corresponda, debemos tener en cuenta que la relación debe haberse calificado como indefinida no fija, es decir, ante una relación laboral fraudulenta con la Administración, ya sea por encontrarnos ante una contratación: (i) en fraude de ley, (ii) con superación del límite de encadenamiento de contratos, (iii) en supuestos de cesión ilegal, o (iv) en interinidades por vacante.

Bien, determinado este elemento, a grandes rasgos solo cabe extinguir la relación de las personas indefinidas no fijas por dos vías: (i) o bien por amortización de la plaza (esto es, cuando se suprime del catálogo de puestos de trabajo, dejando de existir y, por tanto, sin posibilidad de ser ocupada por personal laboral), o (ii) por cobertura de la plaza que se venía ocupando.

1. La principal causa es la cobertura reglamentaria de la plaza por cualquiera de las modalidades existentes, siendo una causa lícita de extinción de la relación laboral existente (STS rec. 1664/2015, de 28 de marzo de 2017).

La cobertura puede realizarse a través de cualquiera de los procedimientos reglamentarios (selección, promoción interna, consolidación de empleo temporal, concurso de traslado, promoción profesional específica), pudiendo incluso participar el propio trabajador afectado.

En todo caso, si la cobertura es reglamentaria, la jurisprudencia (tras una oscilante evolución interpretativa) ha acabado reconociendo una indemnización de 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 meses, por analogía con la correspondiente al despido por causas objetivas, pero sin que en ningún caso deba acudir a la vía del despido objetivo (STS rec. 2552/2014, de 19 de mayo de 2015; STS rec. 1664/2015, de 28 de marzo de 2017), para aquellas relaciones iniciadas antes de entrar en vigor la ley 20/2021.

En este sentido, resulta esencial poner de manifiesto que la indemnización de veinte días por año ha de reconocerse siempre en el caso de extinción por cobertura de la plaza en contratos INF, sin que resulte relevante que posteriormente pueda producirse una nueva contratación (Rec. 1126/2023, de 16 de enero de 2024). Asimismo, en estos casos, la jurisprudencia (STS rec. 1664/2015, de 28 de marzo de 2017) incluso abre la vía para aumentar la cuantía indemnizatoria.

2. Cuestión diferente es que nos encontremos ante un caso de amortización de la plaza, debiendo en tal caso acudir a la vía del despido colectivo (art. 51 del ET) o despido objetivo (art. 52 y 53 del ET), según el número de trabajadores afectados, y abonarse la indemnización establecida en dichos preceptos (STS rec. 217/2013, de 24 de junio de 2014; STS rec. 3807/2020, de 20 de junio de 2017).

En caso de no acudir a esta vía, deberá abonarse la cuantía correspondiente al despido improcedente (33 días por año trabajado).

En caso de que la extinción de la relación laboral del INF no se encuadre en ninguna de estas modalidades, corresponderá reconocer la indemnización propia del despido improcedente, ya sea por inexistencia de causa o por fraude en la causa de contratación.

En el caso de despido improcedente, la calificación de la trabajadora como indefinida no fija permite a la Administración optar entre la readmisión y la indemnización no quedando limitada su posibilidad a la indemnización si no se vulneran los principios constitucionales de acceso a la función pública (STS rec. 1466/2003, de 3 de junio de 2004).

Sin embargo, como pusimos anteriormente de manifiesto en el capítulo II, la Ley 20/2021 busca acabar con la declaración de indefinido no fijo, y por tanto, en el caso de los INF del futuro, no estaríamos ante esta indemnización, sino ante una compensación, con todos los efectos jurídicos inherentes a dicha calificación.

## **11.6.- Extinción por causas objetivas**

---

La Disposición Adicional 16.<sup>a</sup> del Estatuto de los Trabajadores, bajo el título “Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público”, vino a reconocer expresamente la aplicabilidad del despido por causas ETOP al personal laboral del sector público.

Dicha disposición indicaba que los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción debían realizarse conforme a los artículos 51 y 52.c) del ET, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, estableció el procedimiento aplicable a los despidos colectivos en el sector público, incluyendo la especificación de causas presupuestarias, que se entendían concurrentes cuando existía una insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente durante tres trimestres consecutivos.

Asimismo, se recogía la prioridad de permanencia del personal laboral fijo que hubiera accedido mediante procedimientos selectivos conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, aunque no se ha producido una derogación expresa de la Disposición Adicional 16.<sup>a</sup> del ET, lo cierto es que ha desaparecido del texto vigente y ha perdido operatividad directa. Sin embargo, no se ha eliminado la posibilidad de aplicar el despido objetivo en el sector público, siempre que se cumplan las condiciones exigidas en los artículos 51 y 52 del ET, y en el propio RD 1483/2012, que continúa vigente.

Por tanto, el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas puede ser objeto de despido objetivo o colectivo, pero deben concurrir causas reales y demostrables (económicas, organizativas, técnicas o de producción), especialmente vinculadas a amortización efectiva de plazas, reestructuración administrativa u otras causas justificadas conforme a la legalidad presupuestaria.

En ningún caso resulta aplicable esta vía al personal funcional, cuya extinción de la relación de servicio debe regirse por lo previsto en el EBEP y, en su caso, mediante la amortización formal de plazas conforme a las normas presupuestarias y de función pública.



## **CAPÍTULO 12.-REPRESENTACIÓN DE LAS EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

### **12.1.- Representación del personal funcionarial al servicio de las administraciones públicas**

---

Como en el resto de los capítulos de la presente guía, en la misma, se trata de destacar elementos diferenciales, por lo que en las cuestiones no diferenciales se remite a la Guía del/a Delegado/a de CGT.

Se debe destacar que nos encontramos como en el resto de regulación de personas trabajadoras ante una doble representación, la unitaria y la sindical, la proveniente de procesos de elección y la proveniente de la actuación por medio de las organizaciones sindicales.

También se hará una breve mención a la denominada como acción institucional, que se trata de la intervención sindical en ámbitos que van más allá de la propia representación de las personas trabajadoras en un ámbito concreto de trabajo, pero que en ocasiones conllevan la afectación de esos mismos ámbitos.

### **12.2.- Representación del personal funcionarial públicos**

---

#### ***12.2.1.- Representación sindical***

En paralelo a la representación unitaria se encuentra la representación sindical, reconocida constitucionalmente (artículos 7, 28 y 37 CE) y en normativas internacionales (en especial los convenios 87, 98, 135 y 151 OIT), el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 6 de la Carta Social Europea, el artículo 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en la propia LOLS.

Aunque se invocarán determinadas cuestiones básicas, téngase en consideración acudir igualmente a la Guía del/a delegado/a en lo que conlleva un mayor desarrollo respecto de las peculiaridades objeto de la presente Guía.

#### ***12.2.1.1.- La sección sindical***

Las secciones sindicales son aquellas agrupaciones de afiliados en el seno de una empresa o centro de trabajo aplicado aquí a las personas funcionarias y/o empleadas públicas y en el ámbito de las administraciones públicas entendidas éstas en un sentido amplio.

No existiendo definición jurídica adoptada podemos considerar como empresa aquella administración reservándose el de centro de trabajo a la unidad administrativa con dotación de personal adscrito como criterio general.

Que lo anterior ha venido generando pronunciamientos jurisprudenciales sobre las distintas unidades, tanto conforme al marco normativo que se prefija en cada administración como a criterios de razonabilidad.

También se ha regulado en distintos Acuerdos, citando por su importancia el Acuerdo de las Mesas Generales de Negociación de la Administración General del Estado de 30 de mayo de 2017 (BOE 05.07.2017) que regula en el apartado 6 los centros de trabajo.

Así recoge, se entenderá por centro de trabajo en el ámbito de aplicación de este acuerdo:

- a. Cada uno de los Departamentos ministeriales incluidos en ellos, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social y todos los servicios provinciales de Madrid.
- b. Cada agencia, ente público u organismo no incluido en el apartado anterior, para todos los servicios que tenga en la provincia de Madrid, en tanto no se realice la adaptación prevista en la disposición adicional cuarta del la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- c. Cada Delegación o Subdelegación de Gobierno, en la que se incluirán los organismos autónomos, agencias que estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, las entidades gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social y las Unidades administrativas y servicios provinciales de todos los Departamentos ministeriales en una misma provincia, incluidos los funcionarios civiles que presten servicios en la Administración militar.
- d. Cada ente u organismo público, no incluido en el apartado anterior, para todos los servicios que tenga en una misma provincia o en las ciudades de Ceuta y Melilla. e) En la Administración de Justicia, uno en cada provincia, integrado por todas las unidades que correspondan a los servicios no transferidos.
- e. El conjunto de los Servicios Públicos de Salud en cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla y cada uno de los Hospitales de la Defensa.
- f. El conjunto de los centros públicos de enseñanza no universitaria de Ceuta y Melilla.

Respecto a que el centro de trabajo ocupe a más de 250 trabajadores debe entenderse conforme a lo anterior incluyendo a funcionariado cualquiera que sea su clase de contrato, y en el momento de la designación del delegado sindical.

Se tienen los derechos establecidos en el artículo 8 LOLS, conforme a los requisitos exigidos en el artículo 10 de más de 250 funcionarios/as y sindicato con presencia en la Junta de Personal, y que son derecho a tablón de anuncios, utilización de local adecuado y derecho a la negociación colectiva.

A falta de acuerdos específicos al respecto, el número de delegados sindicales por cada sección sindical de los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 de los votos en la elección al Comité de Empresa o al órgano de representación en las Administraciones públicas se determinará según la siguiente escala:

- De 250 a 750 trabajadores: Uno.
- De 751 a 2.000 trabajadores: Dos.
- De 2.001 a 5.000 trabajadores: Tres.
- De 5.001 en adelante: Cuatro.

Las Secciones Sindicales de aquellos sindicatos que no hayan obtenido el 10 por 100 de los votos estarán representadas por un solo delegado sindical.

Se recomienda comunicar la constitución de la sección sindical tanto para exigir derechos como para poder acreditar la oportuna existencia e implantación en el ámbito oportuno.

Las Secciones Sindicales de aquellos sindicatos que no hayan obtenido el 10 por 100 de los votos estarán representadas por un solo delegado sindical.

### **12.2.1.2.- El/la delegada/o sindical**

Las/os delegadas/os sindicales son cualquier persona funcionaria en el centro de trabajo de la sección sindical elegidos conforme a la normativa interna del sindicato.

En el artículo 10 de la LOLS se establece que las/os delegadas/os sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda.

2.º Asistir a las reuniones de los comités de empresa y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, con voz pero sin voto.

3.º Ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos.

Se tienen los derechos establecidos tanto en los artículos 10 LOLS y 41 EBEP destacando los derechos a crédito horario, libre circulación en el centro de trabajo, audiencia en los expedientes disciplinarios.

La protección contra el perjuicio de todo orden (también el económico) que pueda recaer sobre el representante sindical viene exigida por el Convenio 135 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la protección y facilidades de los representantes de los trabajadores en la empresa, ratificado por España, con la virtualidad hermenéutica que dicho Convenio tiene, ex artículo 10.2 de la Constitución Española. Y el artículo 1 del Convenio citado establece que aquellos representantes “deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos...por razón de su condición de representantes y de sus actividades como tales”. La Ley 9/1.987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en su artículo 11 apartado e) y respecto de aquellos funcionarios que ejerzan funciones de representación legal del personal funcionario, consagra la garantía de su no discriminación en su promoción económica y profesional, precisamente por el desempeño de su representación.

### ***12.2.1.3.- Funciones de la sección sindical***

Las funciones de la Sección sindical son todas aquellas que se decida desde la autonomía de la propia organización sindical, y en un doble ámbito, el interno conforme a los Estatutos de CGT y en la estructura sindical y la de representación del sindicato y la afiliación en la entidad en que se crea.

Las funciones son el desarrollo de la actividad sindical incluyendo las funciones que antes hacíamos referencia para delegados sindicales, como acceder a la misma información y documentación que la empleadora ponga a disposición de la Junta de personal, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda, a la asistencia a las reuniones de las Juntas de personal y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, con voz pero sin voto, y a la audiencia previa por la empleadora previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos.

En un sentido ampliador de derechos se ha reconocido los derechos de información a la sección sindical, aunque el sindicato no tenga representación en la Junta de Personal, en tal sentido STSJ Cantabria 468/2004, de 17 de junio, si bien modulada por sentencia posterior en sentido contrario, STSJ Cantabria 320/2009, de 15 de mayo.

Se tienen los derechos establecidos tanto en los artículos 10 LOLS y 41 EBEP a crédito horario, libre circulación en el centro de trabajo, audiencia en los expedientes disciplinarios y crédito horario.

La finalidad que persigue el referido precepto es la de que tales representantes puedan desarrollar sus funciones de representación sin que ello suponga merma alguna de sus retribuciones y, por tanto, las puedan desarrollar sin condicionamiento alguno y como si efectivamente desempeñarán o realizarán sus funciones en situación de actividad. Como ya se ha dicho, la liberación de servicios para tareas de representación de personal está presidida por un principio de indemnidad retributiva.

Se reconoce igualmente el derecho a la convocatoria y ejercicio del derecho de reunión conforme al artículo 46 EBEP.

### **12.2.2.- Representación unitaria**

Las principales normas que regulan la representación unitaria son la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), la Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LORAP) y la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

#### **12.2.2.1.- Sujetos titulares del derecho de representación unitaria**

Debe considerarse con derecho a la representación unitaria al conjunto del personal funcionario que no esté expresamente excluido.

Debe destacarse que existen numerosos colectivos que son excluidos de esta regulación, con independencia de que se está analizando su legalidad tanto en relación a los derechos fundamentales regulados en el ámbito de la legislación de la Unión Europea, como en el marco de los derechos regulados en la Carta Social Europea, existiendo exclusiones o legislaciones específicas propias para a) *Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.* b) *Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.* c) *Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.* d) *Personal militar de las Fuerzas Armadas.* e) *Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.* f) *Personal retribuido por arancel.* g) *Personal del Centro Nacional de Inteligencia.* h) *Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito* (art. 4 EBEP).

Debe destacarse que el art. 5 EBEP remite a normas propias al personal de Correos y Telégrafos, si bien si no existe normativa propia se aplica de forma supletoria el EBEP, conforme al artículo 59 del Estatuto del personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima.

Debe destacarse igualmente que el propio EBEP regula la representación de las personas que son empleados/as públicos/as, conforme establece el artículo 31 EBEP, sin embargo, el artículo 32 remite para los contratados laboralmente a la legislación laboral salvo los aspectos de aplicación expresa del capítulo referido, remitiendo por tanto al propio Estatuto de los Trabajadores.

### **12.2.2.2.- Órganos de representación unitaria: delegados de personal y juntas de personal**

El artículo 39 EBEP regula los órganos de representación de las personas funcionarias, Juntas y Delegados/as de Personal.

Debe destacarse que el EBEP no regula las unidades electorales, que exceden a esta Guía remitiéndose a la Guía de elecciones a representantes de las personas trabajadoras en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Delegadas/os de personal, corresponderán en las unidades electorales donde el número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50.

Hasta 30 funcionarias/os se elegirá un/a Delegado/a, y de 31 a 49 se elegirán tres, que ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente.

Las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarias/os.

Cada Junta de Personal se compone de un número de representantes, en función del número de funcionarias/os de la Unidad electoral correspondiente, de acuerdo con la siguiente escala, en coherencia con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores:

De 50 a 100 funcionarios: 5.

De 101 a 250 funcionarios: 9.

De 251 a 500 funcionarios: 13.

De 501 a 750 funcionarios: 17.

De 751 a 1.000 funcionarios: 21.

De 1.001 en adelante, dos por cada 1.000 o fracción, con el máximo de 75.

### **12.2.2.3.- Características esenciales**

Las Juntas de Personal elegirán de entre sus miembros un Presidente/a y un/a Secretario/a y elaborarán su propio reglamento de procedimiento, que no podrá contravenir lo dispuesto en el presente Estatuto y legislación de desarrollo, remitiendo copia del mismo y de sus modificaciones al órgano u órganos competentes en materia de personal que cada Administración determine. El reglamento y sus modificaciones deberán ser aprobados por los votos favorables de, al menos, dos tercios de sus miembros.

Las Juntas de Personal, toman las decisiones colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, los/as Delegadas/os de Personal, mancomunadamente.

Las Juntas de Personal deben elaborar un reglamento de funcionamiento, que deben comunicar al “órgano competente”, siendo habitual considerar tal al órgano responsable de personal y a la oficina pública de registro de actas electorales, si bien se trata de mero registro no teniendo funciones de control de legalidad respecto de los mismos.

### **12.2.2.4.- Funciones de representación, implicación, vigilancia y deber de sigilo**

Sus competencias se encuentran en el artículo 40 EBEP

a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

En todos los ámbitos se plantean dificultades y límites a obtener información de las administraciones, debiendo interpretarse en un sentido lo más amplio posible, comprendiendo todas las decisiones y actuaciones administrativas que tengan representación sobre las condiciones

del personal funcionario, incluyendo todas las políticas de contratación, nombramientos, ceses, retribuciones, etc.,... siempre con algunos límites, como la LOPD, pero de interpretación en favor de la información y no de la denegación.

Así, podemos invocar la STSJ Madrid 537/2017, de 10 de octubre, o la STSJ Castilla y León 7/2022, de 3 de enero, cuando mantiene que siendo las funciones de la representación unitaria *“vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, seguridad social y empleo, y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes”*, concluye que *y no parece posible vigilar el cumplimiento de estas normas, o ejercer las acciones judiciales oportunas sin que se posea esta información; como se mantiene en la sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos de 17 de febrero de 2016, recurso 465/17, no hay necesidad de que el sindicato informe cual es la función de esa información.”*

En igual sentido podemos invocar las resoluciones del CTBG, Resolución núm. R/0246/2017 de 22 Agosto 2017 y Resolución núm. 234/2025 de 27 Febrero 2025.

b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.

Para poder dar cumplimiento a este apartado debe ser aún más exigente la necesidad de información, no pudiendo darse por completa con el mero traslado del expediente administrativo, y debiendo dejarse constancia desde un inicio de los documentos y/o información que necesitamos y dejando constancia de la justificación tanto de haberla solicitado, como de la justificación de su necesidad.

Aunque no existe plazo, pero se suele utilizar analógicamente los plazos de diez días, o hasta quince días, de los artículos 80 y 82 LPAC.

c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.

d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.

e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.

Debe destacarse aquí, con la oportuna prudencia y en igual sentido que el recogido en la Guía del delegado, la facultad de la defensa de la vida y la salud por encima de la actividad laboral en supuestos de urgencia, inminencia y gravedad regulados en el artículo 21 LPRL.

Se defiende desde estas páginas que dicha función de control y vigilancia de la legislación funcional afecta a los pactos y acuerdos surgidos de la propia negociación colectiva de eficacia normativa, o de la normativa comunitaria e internacional de directa aplicación.

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

Estarán legitimados para iniciar, como interesadas/os, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones.

La referida legitimación establecida en el referido 40.2 EBEP permite acudir a la vía impugnatoria administrativa, a la contencioso administrativa, a las acciones en el ámbito laboral, en el ámbito de sus funciones y en relación con la referida función de vigilancia del cumplimiento de las normas pudiendo impugnar distintas materias tales como la materia de personal, las relaciones de puestos de trabajo, los niveles de destino del funcionariado, o incluso reglamentos de organización y funcionamiento de cuerpos de funcionarios.

Debe destacarse la expresa regulación disciplinaria en defensa de dicha actuación representativa, regulando *la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales* recogida en el artículo 95.2.K, así como en el artículo 6 del RD 33/1986.

El artículo 41.3 EBEP al igual que en el resto de representantes de las personas trabajadoras deben observar sigilo en los asuntos que tengan fijado carácter reservado.

Debemos comenzar indicando que la declaración de secreto debe ser jurídica y formal, bien por encontrarse dentro de los aspectos regulados en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales o tener resolución expresa que así lo acuerde con amparo en la misma, no sirviendo cualquier denominación “interna” de secreta, reservada o confidencial fuera de la protección normativa general como la protección de datos.

Podemos citar la SAN de fecha 29 de abril de 2010 que establece respecto a la publicación de datos retributivos no individualizados, pero que podrían ser individualizados en el ámbito propio de la representación porque *no se puede concluir “de forma indubitada” que la difusión del boletín sindical haya vulnerado el deber del secreto por exceder el ámbito propio, es decir que los destinatarios del mismo no fuese exclusivamente los funcionarios del Ayuntamiento.*

Las responsabilidades por el incumplimiento son personales y están consideradas como faltas graves, conforme al artículo 95 EBEP, si bien la interpretación debe ser siempre en favor de la extensión de los derechos fundamentales afectados, el derecho a la libertad de información, libertad de expresión e incluso libertad sindical en sentido amplio.

#### **12.2.2.5.- Derechos instrumentales y adicionales en el ejercicio de la representación**

Derechos de la representación.-

Podemos destacar los siguientes derechos para dichos representantes del personal funcionario, como el derecho de acceso y libre circulación por los centros de trabajo, el derecho a crédito horario de horas laborales retribuidas, y aunque no aparece en el propio EBEP, tablón y local se entiende deberían articularse los mismos por aplicación del artículo 42.4 LORAP y analógica LOLS, si bien habrá que estarse a la negociación colectiva para asegurar los mismos.

Las mejoras de medios no pueden ser injustificadas, ni ajenas a los datos de representación objetiva obtenida y siempre que esos mayores medios vayan ligados con una mayor actividad a desplegar en relación con esa mayor audiencia electoral, sin poder ser relacionadas como medida y elemento de justificación. Así el TC sostiene en su sentencia 132/2000, *que «las decisiones empresariales relativas a una mejora de los derechos sindicales han de respetar el derecho a la igualdad de trato entre sindicatos (SSTC 53/1982, de 22 Jul., 98/1985, de 29 Jul., 217/1988, de 21 Nov., entre otras muchas), así como el derecho a la igualdad de trato entre sus representantes», y añade, con cita de la STC 74/1998, de 31 Mar., que «el derecho a la libertad sindical garantizado por el art. 28.1 CE veda cualquier diferencia de trato por razón de la afiliación sindical o actividad sindical de los trabajadores y sus representantes, en relación con el resto de los trabajadores y también prohíbe diferencias de trato entre afiliados y representantes sindicales por razón del Sindicato en el que se integren o representen, pues son, en todo caso, las consecuencias negativas --por incentivación o disuasión-- respecto a la libertad sindical del trabajador, las que determinan que el derecho de libertad sindical también resulte afectado en estos casos. También veda la posibilidad de utilizar decisiones empresariales para introducir discriminaciones antisindicales».*

#### **12.2.2.6.- Garantías de las/os miembros**

El artículo 41 EBEP regula el crédito de horas mensuales dentro de la jornada de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo, de acuerdo con la siguiente escala:

- Hasta 100 funcionarias/os: 15.
- De 101 a 250 funcionarias/os: 20.
- De 251 a 500 funcionarias/os: 30.
- De 501 a 750 funcionarias/os: 35.
- De 751 en adelante: 40.

Las/os miembros de la Junta de Personal y Delegadas/os de Personal de la misma candidatura que así lo manifesten podrán proceder, previa comunicación al órgano que ostente la Jefatura de Personal ante la que aquélla ejerza su representación, a la acumulación de los créditos horarios.

Para no producirse ninguna discriminación el crédito horario debe ser retribuido como trabajo efectivo, incluyendo retribuciones básicas y complementarias, de tal forma que, la utilización del mismo, tenga un impacto neutro en la retribución.

Debe destacarse igualmente que el mismo artículo 41 EBEP establece una serie de garantías para las/os representantes, no pudiendo ser tratados de forma distinta, ni ser discriminados ni en su formación, su promoción económica y/o profesional, ni podrán ser trasladados durante el ejercicio de su mandato ni dentro del año siguiente a su expiración, siempre que esté relacionado con la actuación como representante y no se haya producido revocación o dimisión.

Existe derecho de audiencia del resto de delegados de personal o de la Junta de personal en el caso de incoarse procedimiento sancionador y su incumplimiento conlleva la nulidad de la sanción, siendo adicional a la de la propia persona funcionaria representante.

Se reconoce el derecho de reunión, y la posibilidad de convocatoria a delegados de personal y Juntas de Personal, y a los empleados públicos de las Administraciones respectivas en número no inferior al 40 por 100 del colectivo convocado (art. 46 EBEP).

Las reuniones en el centro de trabajo se autorizarán fuera de las horas de trabajo, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocarlas.

La celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios y los convocantes de la misma serán responsables de su normal desarrollo.

### **12.3.- Representación del personal laboral**

---

La representación, negociación colectiva y participación de los empleados públicos de las administraciones públicas con contrato laboral se rige por la legislación laboral con las especificidades del EBEP expresamente aplicables.

En ocasiones se realizan pactos y acuerdos anteriormente referidos con contenidos de materias y condiciones generales de trabajo comunes a personal funcionario y laboral, considerándose por tanto como convenios marco.

Como se ha indicado anteriormente en las Mesas de negociación participan igualmente los sindicatos en representación del personal laboral.

Existe debate jurisprudencial, hoy resuelto en el sentido de que los convenios sectoriales no serán de aplicación a los contratados laborales por las administraciones públicas locales sin convenio propio, así de entre otras SSTs 664/2020, de 16 de julio, 635/2020, de 9 de julio, 335/2019, de 6 de mayo y 334/2019, de 6 de mayo. La Jurisprudencia antes citada sostiene en ese sentido que la Administración Pública *-que no tienen convenio colectivo u otro específicamente aplicable-*, no puede quedar afectada por lo dispuesto en un convenio sectorial del que no ha formado parte ni está representada por las Asociaciones empresariales firmantes del mismo. Las Administraciones Públicas no pueden estar sujetas a normas convenidas por organizaciones patronales necesariamente guiadas por intereses particulares o sectoriales que muy difícilmente podrán coincidir con aquellos intereses públicos y generales.

Sin embargo, en su día se sostuvo la posibilidad de reclamar la aplicación de convenios colectivos con base en que la administración pública en el desarrollo de la actividad, dado que no puede sustraerse del sistema de fuentes laborales que incluye la normativa convencional, así como, que su inaplicación vulneraría el principio de igualdad, de entre otras dictadas en su día, la STS 07.10.2004, criterio que ha sido a día de hoy abandonado, pero que podría ser recuperado en un futuro.

Debe destacarse que el propio personal laboral al servicio de las administraciones públicas tiene incluso limitaciones en el ámbito de la negociación colectiva, como por ejemplo la limitación de los incrementos salariales a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.



## CAPÍTULO 13.- DERECHOS DE PARTICIPACIÓN, NEGOCIACIÓN Y REUNIÓN

### 13.1.- Derecho de participación

---

El art. 31 EBEP establece el derecho a participar a través de las organizaciones sindicales en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos en los que se haya establecido una habilitación legal.

El EBEP, sin embargo, no desarrolla este derecho, ni lo que se ha venido igualmente considerado como acción institucional o participación institucional de los sindicatos y que ha quedado a expensas de otras normas que concreten el referido derecho de participación.

Debe destacarse que en el ámbito de la participación institucional debe combinarse la representación del personal afectado con el funcionamiento objetivo y adecuado de los organismos públicos.

Entendemos que incluso en la meritada acción institucional debe acudir más allá de las fórmulas de acudir únicamente a los sindicatos más representativos, acudiendo a quienes tengan implantación, destacada actividad y una importante impronta en el ámbito correspondiente, pues como ha sostenido el Tribunal Supremo en STS 1254/2023, de 16 de octubre *la singular posición jurídica de los sindicatos más representativos a efectos de participación institucional no se extiende a los supuestos de la composición de órganos de participación cuyas funciones trascienden a las de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.*

### 13.2.- Elementos esenciales de la negociación colectiva en la/el empleada/o pública/o

---

Si bien el derecho de negociación no está prefijado de forma expresa para el personal funcionario, es innegable el alcance al mismo de lo prefijado en el artículo 37 de la Constitución, y tras un proceso de años, el reconocimiento del propio EBEP en sus artículos 31.5 y 33.

Del proceso de negociación colectiva del personal funcionario tienen un sometimiento pleno al derecho y a la ley en cuanto a las decisiones de gobierno de las relaciones de las administraciones, que conlleva, permitir limitaciones a la propia negociación colectiva.

Deben considerarse igualmente los fines de dar cumplimiento a los criterios de representación por los órganos de la voluntad popular electa, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso y el conjunto de la carrera funcional, así como el sometimiento a los intereses generales con objetividad.

El meritado artículo 33 EBEP establece determinados principios de aplicación en la negociación colectiva, los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad de la negociación, buena fe negocial, publicidad y transparencia, representatividad sindical y competencia.

### 13.3.- Materias objeto de negociación

---

Al igual que en el orden social estatutario y máxime cuando la administración tiene potestades de actuación para el supuesto de no llegarse a acuerdo frente a la otra parte negociadora, la negociación debe ser real, con intercambio de propuestas y contrapropuestas, con verdadera capacidad de modificar las propias posiciones y, en definitiva, una verdadera negociación en la que *se haya ofrecido a los representantes de los funcionarios, a través de un debate realizado en condiciones de igualdad y realmente contradictorio, la posibilidad de participar en el proceso*

*de formación de la decisión administrativa que esté legalmente sujeta a la necesidad de dicha negociación, STS 30.11.2011.*

En igual sentido, STS 1671/2017, de 6 de noviembre, que sostiene *La negociación colectiva no consiste, pues, en la consulta o en la mera audiencia. No se satisface con cualquier intercambio de información ni con la presentación de ideas o sugerencias. Tampoco se identifica, por tanto, con la participación en unos grupos de trabajo informales ni se satisface por contar con el parecer de la organización más representativa. La negociación colectiva requiere una mínima formalización. En los supuestos en los que la exige el legislador, debe dar lugar a un trámite o fase en el procedimiento en la que se convoque a todos los legitimados para participar en ella a negociar con la Administración. No comporta, naturalmente, la aceptación de las posiciones sindicales pero sí implica la posibilidad de que se expongan y debatan en las condiciones de igualdad y contradicción señaladas.*

El artículo 37 del EBEP regula las **materias objeto de negociación**.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a. La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.
- b. La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- c. Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- d. Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
- e. Los planes de Previsión Social Complementaria.
- f. Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- g. Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- h. Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- i. Los criterios generales de acción social.
- j. Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- k. Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.
- l. Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- m. Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

- a. Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.
- b. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

- c. La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
- d. La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- e. Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- f. La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

Debe destacarse la dificultad que en muchas ocasiones existe de deslindar las potestades y funciones de la responsabilidad de la autoridad administrativa y el órgano administrativo y las condiciones de personal.

Así, por ejemplo, se ha afirmado STS 06.07.2015, *o es posible la creación de servicios de una Consellería sin asignar las funciones correspondientes, y será posteriormente, una vez han sido creados estos servicios y asignadas las funciones que les corresponden mediante una decisión que tiene un marcado carácter organizativo, cuando habrá que negociar, a través de las RPT u otros instrumentos, las condiciones en que el trabajo de esos nuevos servicios tendrá que realizarse*, es decir, primero se desarrolla la unidad administrativa y sus funciones y posteriormente se acude a la negociación colectiva tras dicha facultad autoorganizativa.

Sin embargo, la STS 10.12.2014, anuló parte del *Reglamento de Régimen Interior de la Comisión Nacional del Mercado de Valores* y ordenó la *retroacción de actuaciones a fin de proceder a la negociación de las materias comprendidas en dichos preceptos, estableciendo el RRI regula otras que afectan a las condiciones de trabajo, básicamente en el Capítulo VII (del personal al Servicio de la CNMV), que están incluidas en el ámbito de la obligatoriedad de negociación, por disposición del artículo 37.1, letras c) y m) EBEP*, como son las de *contratación de personal laboral no permanente, organigrama y plantilla, normas generales de selección de personal, convocatorias y procesos selectivos, órganos de selección, desarrollo de las convocatorias de nuevo ingreso, propuesta de aprobados, adquisición de la condición de personal laboral fijo, régimen general de incompatibilidades, régimen especial de incompatibilidades, secreto profesional, obligación de comunicación de determinadas operaciones, responsabilidad y protección de los empleados de la CNMV en el ejercicio de sus funciones y de la defensa jurídica*.

En igual sentido, la anulación del Reglamento de la carrera diplomática, 1671/2017, de 6 de noviembre, porque *están sujetas a negociación las normas que fijan los criterios generales, entre otras en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, poca duda puede haber de que el proyecto del que acabaría siendo el Real Decreto 638/2014 estaba sujeto a la exigencia de la negociación*.

*Ninguna razón hay para sostener que el artículo 37.1 c) no juega en supuestos en los que es solamente un cuerpo funcional el que resulta objeto de negociación. Esa interpretación, además de no ajustarse al precepto no es la más favorable a la efectividad de un derecho que supone un contenido adicional a la libertad sindical garantizada por el artículo 28.1 de la Constitución, según ha dicho el Tribunal Constitucional en sus sentencias 80/2000 y 222/2005.*

Incluso sobre el proceso negociador, y las exigencias de negociar facilitando la oportuna información, podemos citar la SAN de fecha 09.03.2020 que anuló la relación de puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por personal al servicio de la Administración de justicia en la Mutualidad general judicial, por no producirse una negociación colectiva efectiva, al remitir la Administración les remitió la información tras tener por cerrada la negociación pese a haberse solicitado su paralización, por lo que ni esta última información, ni alguna otra que también se

había solicitado, pudo ser utilizada en esa negociación por las organizaciones sindicales manifestando *la realidad de una falta de negociación colectiva efectiva como forma real de participación de las organizaciones sindicales en la decisión de la aprobación de la RPT de referencia, y ello sin perjuicio de que al final se produzca o no un acuerdo en la negociación. En definitiva, no hubo en el caso una negociación colectiva en los términos exigibles para ser efectiva, cuya consecuencia es la nulidad de la orden ministerial que aprobó la RPT litigiosa.*

### **13.3.1.- Estructura negocial y sujetos negociadores**

Debemos destacar que los sujetos legitimados serán las representaciones sindicales conforme al artículo 33.1 EBEP. Es un modelo sindicalizado, y no se prevé cauce negocial para otros modelos de representación.

A este efecto, se constituirán Mesas de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, por otra, las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las organizaciones sindicales más representativas de comunidad autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución (más adelante desarrollamos la interpretación de este apartado).

Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.

Los sujetos legitimados no pueden ser alterados por la voluntad de las partes SSTC 80/2000 y 85/2001, lo que conlleva la exclusión de la negociación colectiva de las Juntas de personal.

El EBEP establece la existencia de un cuadro de mesas de negociación en un triple nivel, Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, Mesas de negociación en el ámbito de cada Administración Pública y Mesas de negociación a nivel supramunicipal.

Se constituye una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. La representación de éstas será unitaria, estará presidida por la Administración General del Estado y contará con representantes de las Comunidades Autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materias a negociar.

La representación de las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegadas/os de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Serán materias objeto de negociación en esta Mesa las relacionadas en el artículo 37 de este Estatuto que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las comunidades autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública.

Será específicamente objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales una Mesa General de Negociación.

Las organizaciones sindicales forman parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate (en este sentido STSJ Aragón 259/2022, de 9 de junio, STSJ Andalucía 1096/2024, de 25 de noviembre).

La representatividad mínima que exige para que una organización sindical que no forma parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas esté presente en la Mesa que negocia las cuestiones comunes a funcionarios y laborales debe poseerla por separado en ambos ámbitos: el del personal funcionario y el del personal laboral

Son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación.

Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales, las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate.

Al presente momento, podemos invocar la actual jurisprudencia que establece que ese 10% debe interpretarse de forma conjunta de personal laboral y funcionario, es decir, en ambos personales.

Así las SSTS 274/2022, de 3 de marzo y 856/2021, de 15 de junio, han configurado que *dicha exigencia el artículo 36.3 del Estatuto Básico del Empleado Público ha de interpretarse en el sentido de que el 10% de audiencia que requiere para que las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas participen también en la Mesa que negocia las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, ha de alcanzarse en el ámbito del Ayuntamiento correspondiente.*

*Asimismo, ha dicho que el requisito de esa misma audiencia al que alude el artículo 36.3 del Estatuto Básico del Empleado Público ha de cumplirse simultáneamente en uno y otro colectivo si el sindicato no forma parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas [sentencias n.º 2220/2016, de 11 de octubre (casación n.º 2651/2014); n.º 51/2018, de 18 de enero (casación n.º 702/2017); y n.º 765/2018, de 10 de mayo (casación n.º 3153/2015)].*

*En la sentencia de 15 de junio de 2021, se enjuicia el extremo relativo al ámbito en que se ha de apreciar la representatividad que las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas (artículo 36.1 del Estatuto Básico) han de poseer para formar parte también de la Mesa General de Negociación de materias comunes al personal funcionario y al personal laboral (artículo 36.3 del Estatuto Básico).*

*Se recalcó que: “La solución que se ha de dar al litigio precisa tener en cuenta los siguientes elementos normativos.*

*En la primera de esas Mesas, la del artículo 36.1, estarán las organizaciones sindicales que reúnan los requisitos de los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985.*

*A saber, por una parte, los sindicatos más representativos a nivel estatal, que son los que poseen una especial audiencia por contar con el 10% o más de delegados de personal o miembros de*

*comités de empresa; y a nivel autonómico, los que tengan el 15% o más, siempre que dispongan de al menos 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal; o los afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito autonómico que sea más representativa por disponer al menos del 10% de audiencia.*

*Y, por la otra, los sindicatos que, no teniendo la condición de más representativos, hayan obtenido el 10% o más de delegados y miembros de comité de empresa en un ámbito territorial y funcional específico.*

*En cambio, en la Mesa del artículo 36.3, la que negocia materias y condiciones de trabajo comunes a funcionarios, personal estatutario y laboral, estarán, además de los sindicatos más representativos, los representativos que “hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito de la Mesa de que se trate”.*

*Se debe tener presente, además, que el apartado 3 del artículo 36 dice, en su párrafo segundo, que son aplicables a las Mesas Generales los criterios de representación de las organizaciones sindicales previstos en el apartado 1, “tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación”.*

*Por último, se ha de recordar que, conforme al artículo 6.3 de la Ley Orgánica 11/1985, la condición de sindicato más representativo irradia a todos los niveles territoriales y funcionales, en lo que ahora importa, para la negociación colectiva [apartado b) de ese precepto].*

La denegación de la representatividad por la Administración debe justificar y ofrecer los concretos datos de los que se extraería la decisión de la administración, STS 17.11.2010.

La representación sindical en cada mesa no podrá superar los quince puestos (art. 35.4 EBEP).

Los puestos se reparten en función de la audiencia electoral obtenida bajo el principio de proporcionalidad, si bien, debemos repartir previamente los puestos de los sindicatos más representativos tanto a nivel estatal como autonómico, debiendo considerarse que la representación no es por puestos en la mesa sino conforme a la referida audiencia electoral.

Para que esté constituida válidamente la mesa deberán estar representadas las organizaciones sindicales que representen la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios 35.1 EBEP.

Entre las distintas mesas existe un reparto funcional, así, son materias objeto de negociación de las referidas mesas cuando se afecte a todo el personal de la administración pública correspondiente, mientras que las previsiones concretas y específicas deberán ser negociadas y pactadas en cada ámbito, con aplicación de los *criterios de primacía y de complementariedad*, artículo 34.5 y, sobre todo, artículo 38.9 de la Ley 7/2007.

*El criterio de primacía también está de alguna manera presente, por disposición legal, en las relaciones entre la mesa general de negociación y las mesas sectoriales (artículo 31.1 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.). Sin embargo en ese caso la primacía no supone un menoscabo del derecho a la negociación colectiva sino que forma parte de la configuración legal de ese derecho, que se materializa a través de un entramado institucional -mesa general y mesas sectoriales- y de reglas de funcionamiento y reparto de atribuciones, como es la determinación de que “la competencia de las mesas sectoriales se extenderá a los temas que no hayan sido objeto de decisión por parte de la mesa general” (artículo 31.1 citado, último párrafo). Estando legalmente configurado de ese modo el derecho a la negociación colectiva, la superposición extra legem de un foro de negociación que opera con primacía respecto a aquellos ámbitos previstos en la ley produce el efecto ya señalado de menoscabar la acción negociadora de quienes no han tenido acceso a aquél (STS 13.11.2006).*

Existe también conflictividad en las mesas delegadas por las propias mesas de negociación, que desarrollan la negociación en ámbitos específicos (SSTS 21.06.2013, 05.10.2015), entendiéndose éstas mesas delegadas para el ámbito descentralizado de negociación, que no debe confundirse con el sectorial (en el art. 34.1 TREBEP) y que está constituido por las respectivas Mesas Delegadas de la Mesa General de Negociación. Son de competencia de las Mesas Delegadas las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral.

Este recurso a las mesas delegadas plantea problemas de exclusión de negociadores que no encontrándose en la mesa general tienen representación en el ámbito negociador de dicha mesa delegada para no quedar excluidos de dichos ámbitos.

La STS 21.06.2013 mantuvo *la traslación a las Mesas Delegadas de la composición que corresponde en la Mesa General, resulta objetiva, adecuada, razonable y proporcional, habida cuenta, además, de que las Mesas Delegadas se crean por las Mesas Generales, de las que dependen, y aunque la recurrente disiente de dicho criterio esta Sala no puede sino estar de acuerdo con el razonamiento de la sentencia recurrida, pues no cabe olvidar que estamos ante mesas delegadas de la Mesa General y aunque se prevea la delegación de la negociación en mesas sectoriales, la previsión de que se traslade a las mismas la proporcionalidad existente en la primera es razonable, máxime si se prevé que si el ámbito de la delegación coincide con un ámbito electoral concreto se atienda a la composición de éste...* pudiendo excepcionarse o establecerse salvedad conforme ha fijado la STS 05.10.2005 o STSJ Madrid 15.10.2021.

### **13.3.2.- Procedimiento de negociación**

Se suele dividir a efectos explicativos el proceso negociador entre la parte puramente negociadora y la parte de aprobación por el órgano administrativo correspondiente.

El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical.

A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.

Si quien lo insta es la representación sindical, ésta debe representar a la mayoría de la representación sindical (combinando las exigencias de los artículos 33.1 y 35.1 EBEP).

Según el art. 31.2 del EBEP: “Por negociación colectiva, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.” Y, en el apartado 3, se establecen las formas y cauces y principios de la negociación. Por ello puede decirse que negociar no es informar, ni consultar, ni anunciar, sino aproximar posiciones, requerir y ceder, buscar el equilibrio de intereses, procurar llegar a acuerdos. Se exige que las reuniones tengan contenido real, en tal sentido STSJ Castilla La Mancha 641/2015, de 30 de junio.

Cosa distinta es que la “negociación” no es lo mismo que “concertación” esto es, que el bloque negociador no impide que la Administración apruebe las propuestas de cambio siempre y cuando haya precedido un escenario de reuniones, explicaciones y contraste dentro de la Mesa de Negociación que demuestre una voluntad seria de negociar; o sea, el derecho a “negociar” es el derecho a “sentarse, hablar e intentar alcanzar un acuerdo. Así se han pronunciado las SSTSJ Cantabria 21.04.2021 y STSJ Cataluña 3740/2023, de 16 de noviembre.

Existiendo el deber de negociar de buena fe conforme al art. 34.7 EBEP y de proporcionarse mutuamente la información necesaria, debiendo cumplirse incluso la posibilidad de examinarse dicha documentación, STSJ Galicia 103/2023, de 8 de febrero.

### **13.3.3.- Resultado de la negociación**

#### **1) PACTOS Y ACUERDOS**

Debe destacarse que la negociación colectiva va a generar un producto final que según los artículos 38 y siguientes del EBEP se configuran en pactos y acuerdos, que afectan a las condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas administraciones.

Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente (38.2 EBEP).

Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas.

Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos.

Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente (art. 38.3 EBEP), teniendo eficacia jurídica normativa.

Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa.

No obstante, en este supuesto, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado.

Cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el proyecto de ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes.

Se establece como contenido común en el apartado 4. del artículo, de Pactos y Acuerdos deberán determinar: las partes que los conciertan, el ámbito personal, funcional, territorial y temporal, así como la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia de los mismos.

Se establecerán Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen.

Los Pactos celebrados y los Acuerdos, una vez ratificados, deberán ser remitidos a la Oficina Pública que cada Administración competente determine y la Autoridad respectiva ordenará su publicación en el Boletín Oficial que corresponda en función del ámbito territorial.

Para el caso de Ausencia de Acuerdo en la Negociación Colectiva o en la renegociación prevista en el último párrafo del apartado 3 del presente artículo y una vez agotados, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, corresponderá a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios con las excepciones contempladas en los apartados 11, 12 y 13 del presente artículo. Este apartado de decisión unilateral resolviendo la negociación colectiva al margen de la parte de representación funcional tiene difícil encaje con lo establecido en el convenio 151 OIT si bien no nos consta resolución judicial cuestionadora conforme al oportuno control de convencionalidad de textos internacionales suscritos por el estado español y que conforme al texto constitucional, son derecho interno que debe ser respetado y aplicado.

Que dicha doctrina a día de hoy se encuentra consolidada desde la STS 21.03.2002 que estableció *No existe un límite legal en la potestad de ordenación del gasto público derivado de la vinculatoriedad de los Acuerdos suscritos, sino la subordinación a la Ley de Presupuestos de todo incremento en el gasto público, pues al aprobar el Parlamento los Presupuestos Generales del Estado que el Gobierno elabora, a tenor del artículo 134.1 de la Constitución, en el ejercicio de una función o competencia específica, derivada de la genérica potestad legislativa, amparada en el artículo 66.2 de la Constitución y no de una potestad no legislativa, como se señala en la sentencia impugnada, el articulado de la ley que los aprueba y su contenido adquiere fuerza de ley y a esta ley ha de someterse la voluntad negocial extraída de los acuerdos que se contienen en el Capítulo VI del Acuerdo Administración-Sindicatos de 1994, frente al criterio que tales Acuerdos prevalecen sobre la Ley de Presupuestos, como sostiene la sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Nacional de 7 Nov. 2000.*

Igualmente se ha admitido jurisprudencialmente la posibilidad de “volverse atrás” no ratificando el preacuerdo el órgano de la Administración, permitiendo una posterior regulación unilateral una vez que se ha cumplido con el deber de negociar.

En este sentido podemos invocar la STS 07.01.2014 que ampara la posibilidad por la administración de *elaborar una norma reglamentaria sobre las listas de empleo, de suerte que la negociación tiene un carácter meramente prenормativo.*

*No consta en las actuaciones que el acuerdo fuere ratificado por el órgano de Gobierno, como exige el art. 38.3 EBEP para su validez y eficacia.*

*Y aun cuando se otorgara al acuerdo un carácter normativo paccionado, como fuente del Derecho Administrativo, se situaría dentro de la estructura jerárquica del ordenamiento administrativo en la posición que ocupa el órgano que lo aprueba, subordinándose a las normas de superior rango.*

*Por todo ello el Decreto autonómico, en su calidad de norma reglamentaria, podría modificar como norma posterior el acuerdo alcanzado, ya que en ese punto el reglamento sustituiría al acuerdo por razones formales y de seguridad jurídica.*

#### *Análisis Jurídico*

#### *COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. Función Pública*

*Decreto 74/2010, de 1 julio, por el que se establece el procedimiento de constitución de listas de empleo para el nombramiento de funcionarios interinos en los sectores de la administración general y docente no universitario, así como de personal estatutario temporal en los órganos de prestación de servicios sanitarios: criterios para resolver los casos de empate (art. 4): impugnación: vulneración del derecho a la negociación colectiva: inexistencia: modificación por decreto autonómico posterior del acuerdo previamente alcanzado: procedencia*

**DECIMOQUINTO.-** *En cuanto al alcance de la libertad del órgano de Gobierno para modificar el acuerdo, debemos partir de la premisa de que cuando el acuerdo no se ratifica se debe iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes ( art. 38.3 in fine EBEP ).*

Los Pactos y Acuerdos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37, contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, tendrán la consideración y efectos previstos en este artículo para los funcionarios y en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral.

Los Pactos y Acuerdos en sus respectivos ámbitos y en relación con las competencias de cada Administración Pública, podrán establecer la estructura de la negociación colectiva así como fijar las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre las negociaciones de

distinto ámbito y los criterios de primacía y complementariedad entre las diferentes unidades negociadoras.

Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

Salvo acuerdo en contrario, los Pactos y Acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes.

La vigencia del contenido de los Pactos y Acuerdos una vez concluida su duración, se producirá en los términos que los mismos hubieren establecido.

Los Pactos y Acuerdos que sucedan a otros anteriores los derogan en su integridad, salvo los aspectos que expresamente se acuerde mantener.

#### CONTENIDO.-

El EBEP regula en su artículo 37 el contenido objeto de negociación de los meritados pactos y acuerdos.

En su primer apartado regula las materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a. La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.
- b. La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- c. Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- d. Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
- e. Los planes de Previsión Social Complementaria.
- f. Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- g. Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- h. Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- i. Los criterios generales de acción social.
- j. Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- k. Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.
- l. Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- m. Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

En el apartado 2 del mismo artículo 37 EBEP se regulan las materias que quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación.

Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

a. Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

b. La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

c. La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.

d. Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.

e. La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

La STSJ Andalucía 2345/2017, de 27 noviembre, establece *son objeto de negociación las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño de la actividad (artículo 37.1 d). Entendiéndose como tal el procedimiento que ha de medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados a efectos de la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias ligadas al rendimiento o al logro de resultados por parte de los empleados públicos. Se negocian normas, criterios generales o planes capaces de articular una política de recursos humanos pero no actos ni resoluciones administrativas que corresponden al ámbito de la gestión, organización y administración del personal cuya responsabilidad recae sobre los órganos activos de la Administración pública. Y efectivamente, esto es lo que hace la Orden en cuestión, que amparándose legalmente para su desarrollo en el artículo 20 de la Ley 7/2007, fija los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño de la actividad (artículo 37.1 d), que sin duda, son objeto de negociación colectiva. Es más la propia Administración, desde un inicio, en concreto la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Málaga (folios 18-21 del expediente administrativo) ya advertía que la Orden en cuestión afectaba a las condiciones laborales, debiendo tener presente la necesidad de la negociación colectiva con los Sindicatos.*

Aunque desde estas páginas entendemos que los principios deben ser en favor de la negociación colectiva y negociarse con la mayor amplitud posible no todos los precedentes jurisprudenciales han sido en dicho sentido.

Así, por ejemplo, la STS de 06.07.2015 establece que *Es a partir de la creación de los servicios, y tras la asignación de las funciones correspondientes, cuando deberá negociarse mediante las Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos, las condiciones de trabajo.*

Para los supuestos de desacuerdo en la negociación colectiva se puede acudir a la mediación, al arbitraje y a la decisión administrativa (art.s 38.7 y 45 EBEP).

En caso de desacuerdo, se puede acudir a la mediación, que será obligatoria cuando lo solicite una de las partes y las propuestas de solución que ofrezcan el mediador o mediadores podrán ser libremente aceptadas o rechazadas por las mismas.

También puede acudir a procedimiento de arbitraje, acordando voluntariamente encomendar a un tercero la resolución del conflicto planteado, comprometiéndose de antemano a aceptar el contenido de la misma.

Para el caso de no haberse acordado en procedimiento de mediación, ni haberse acordado acudir a arbitraje, puede el órgano de gobierno dictar resolución para cubrir el vacío normativo, estableciendo las condiciones de trabajo de los funcionarios con las excepciones contempladas en los apartados 11, 12 y 13 del artículo 38 EBEP.

Para alcanzar auténtica eficacia jurídica los órganos de gobierno deben realizar la aprobación expresa y formal.

Se debe aprobar expresamente lo acordado, no por meras remisiones, por silencio, necesi-tándose manifestación expresa de voluntad, y requiriendo la aprobación conforme al trámite correspondiente y culminando en la decisión administrativa homologada.

### **13.4.- Derecho de reunión**

---

El artículo 46 EBEP regula el derecho de reunión del personal funcionario.

1. Están legitimados para convocar una reunión, además de las organizaciones sindicales, directamente o a través de los Delegados Sindicales:

- a. Los Delegados de Personal.
- b. Las Juntas de Personal.
- c. Los Comités de Empresa.
- d. Los empleados públicos de las Administraciones respectivas en número no inferior al 40 por 100 del colectivo convocado.

Es un derecho que afecta a todo el personal funcionario y no únicamente a las/os afiliadas/os al sindicato/s que pudiera/n convocar.

Las reuniones en el centro de trabajo se autorizarán fuera de las horas de trabajo, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocarlas (46.2 EBEP).

La celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios y los convocantes de la misma serán responsables de su normal desarrollo.

La jurisprudencia no ha sido especialmente garantista, permitiendo en ocasiones limitar el ejercicio del mismo en base a las condiciones de la prestación de la actividad y la finalidad de la reunión (SSTS 16.10.1990 y 31.01.1993), sosteniendo es *razonable que durante el breve período de tiempo en el que el servicio de Correos está sobrecargado por la campaña electoral, a la preeminente finalidad pública de las elecciones se sacrifique cualquier posible perturbación del mismo, incluida la que pudiere derivarse de la celebración de las reuniones dentro del horario de trabajo, lo que, por otra parte, no constituye una facultad atribuida por la Ley al arbitrio exclusivo de los sindicatos*, si bien estas páginas entienden que la valoración debe ser la misma que se ha configurado constitucionalmente en el ámbito del ordenamiento social, sin existir elementos diferenciadores que deban conllevar limitar dicho derecho fundamental.

No obstante, la lógica general es hacerse fuera del horario de trabajo, en tal sentido STS 22.11.2010, resolución del Tribunal administrativo de Navarra 5383/2013, de 4 de septiembre, STSJ Cataluña 840/2005, de 7 de julio, STSJ Aragón 143/2004, de 26 de febrero y STSJ Madrid 187/2007, de 28 de febrero.

La administración no tiene la facultad sobre intervenir en qué materias deben tratarse sosteniendo la STS 26.09.2005, *no corresponde a la Administración decir qué es lo que se puede tratar en las reuniones de las que estamos hablando y qué es lo que no cabe abordar en ellas porque eso equivale a sentar un requisito que la Ley no exige*, en igual sentido STSJ Cataluña 489/2016, de 10 de junio.

Tampoco puede la administración dificultar la asistencia a la reunión, y así podemos destacar la STSJ Castilla y León 537/2008, de 10 de septiembre, que sostiene *Si estos habitualmente disponían al menos de quince minutos libres dentro del horario de la concentración convocada y además no solamente podían, sino que debían abandonar el centro de trabajo, el día de la reunión se alteró el régimen de descanso para excluir, precisamente, el horario de la convocatoria, arrogándose la directora del centro de forma manifiestamente exorbitante la facultad de calificar la legalidad de una reunión en la vía pública, fuera del centro de trabajo. ... Al cambiar el horario de descanso dicho día se impidió el ejercicio del derecho de reunión, precisamente por su incompatibilidad horaria sobrevinida con las obligaciones laborales. Y ese cambio solamente tenía como objetivo declarado impedir a los trabajadores su asistencia a la reunión convocada* (para funcionarios y personal laboral).

Se debe justificar la denegación por causas del servicio STSJ Madrid 973/2009, de 9 de julio, *en cualquier supuesto de limitación de un derecho fundamental, el poder público que lo limita, en este caso un Ayuntamiento, debe ofrecer las razones de tal limitación, pues sólo así es posible conocer que la limitación del derecho fundamental se encuentra constitucionalmente justificada por haber respetado el principio de proporcionalidad que exige cualquier limitación de un derecho fundamental, esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida limitativa del derecho fundamental, correspondiendo a la Administración que limita el derecho la carga de su justificación en los términos expuestos (por todas, STC 207/96), y en igual sentido STSJ Madrid 1575/2009, de 24 de noviembre.*

### **13.5.- Derecho de huelga**

---

El derecho de huelga, además de haber sido admitido inicialmente por el Tribunal Constitucional (SSTC 11/981, 99/1987 y 126/1992) para el personal funcionario tiene expreso reconocimiento en el EBEP, artículos 15.c, 30.2 95.2.l) y m), además del art. 2.2.d) LOLS.

Limitaciones a personal funcionario del derecho de Huelga.-

Existen determinados colectivos funcionariales que tienen limitaciones al ejercicio del derecho de huelga.

Debe destacarse que el TEDH no ha sido garantista amparando frente a la privación del derecho de huelga, STEDH 21.04.2015, en igual sentido que nuestro Tribunal Constitucional, de entre otras resoluciones ATC 99/2009, de 23 de marzo.

Más garantista y reconocedor del derecho de huelga ha sido la interpretación que de dicho precepto ha realizado el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano máximo de interpretación de la Carta Social Europea, que es la que sigue *“Los funcionarios públicos tienen derecho a la huelga en virtud del artículo 6 parágrafo 4”*.

*Por lo tanto, una prohibición general de huelga impuesta a los funcionarios públicos es incompatible con esta disposición. Los funcionarios públicos deben poder cesar colectivamente sus actividades; por lo tanto, su derecho de huelga no puede limitarse al de convocar una huelga simbólica.*

*El derecho de huelga de ciertas categorías de funcionarios, como los miembros de las fuerzas armadas, puede estar restringido. A la luz del artículo G, es importante que las restricciones se limiten a los funcionarios que ejercen funciones que, por su naturaleza o grado de responsabilidad, están directamente relacionadas con la seguridad nacional, el orden público, etc.*

Y se pronuncia sobre un concreto personal, pero la valoración es extensible a cualquier cuerpo al sostener *“Con respecto a los miembros de la policía, una prohibición absoluta del derecho de huelga solo podría considerarse conforme al Artículo 6 parágrafo 4 si hubiera razones imperiosas*

*para hacerlo. Por el contrario, la imposición de restricciones a las modalidades y formas de huelga puede ser acordes con la Carta”*

Para el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), no es una materia nueva. Existe una jurisprudencia consolidada, adoptada mediante los dos mecanismos de control de cumplimiento del tratado a los Estados, sobre la prohibición del derecho de huelga para este colectivo y su adecuación al art. 6.4 de la Carta Social Europea en sus dos versiones -CSE (1961) y CSEr (1996)-. Este garantiza el “derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga (...)”.

En distintos procedimientos de reclamaciones colectivas, la decisión sobre el fondo de 2 de diciembre de 2013, *Confédération européenne de Police (EuroCOP)* contra Irlanda, reclamación colectiva n° 83/2012, resolvió varias cuestiones en las que la organización alegaba la existencia de violación de los derechos de libertad sindical, de negociación colectiva y de ejercer el derecho de huelga de los miembros de los servicios de policía (*Garda Síochána*). Limitándose a este último, el CEDS resolvió que la prohibición absoluta supone una violación del art. 6.4 de la CSEr. En su argumentación, se procedió a verificar si la exclusión o, en su caso, restricción, observaba las condiciones del artículo G de la CSEr: un establecimiento por norma de rango de ley; la persecución de un fin legítimo y la necesidad en una sociedad democrática, de forma que observe una proporcionalidad. En el examen, claramente se respetaban las dos primeras. Ahora bien, llegado a la tercera se apreció que, en la actualidad, existen países que reconocen este derecho, como, por ejemplo, Noruega o Croacia. Así se había constatado anteriormente en las Conclusiones emitidas a los mismos (Conclusiones IV-1, 1998 y XIX-3, 2010). Este panorama se complementaba con un Informe presentado en la instrucción del procedimiento elaborado por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP), la *European Confederation of Police (EuroCOP)* y la *European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL)*) en el que se indicaba que, en el caso de los agentes de policía, Bélgica, Croacia, Montenegro, Países Bajos (jurisprudencia casuística), Macedonia del Norte, Eslovenia y Suecia reconocen este derecho de huelga con restricciones.

La huelga no requiere implantación para su convocatoria, así sostiene expresamente la STSJ Galicia 27.05.2004 *la legitimidad para convocar la huelga, no es exigible, para plantear una huelga, ningún grado de representatividad vinculada a la posibilidad de negociar un convenio colectivo.*

La convocatoria del derecho de huelga obliga a la negociación con el convocante de la huelga, no pudiendo eludirse acudiendo a la representación que se considere para eludir al convocante de la huelga.

Así la STS 21.02.1986 sostiene *la improcedente actuación de proceder de la Administración que prescinde del órgano convocante para, al margen del ejercicio del Derecho de Huelga que pueda ejercitarse por un grupo de trabajadores, se pretende proponer por la vía de acuerdo con otros grupos representados por otros Sindicatos que no han sido convocantes en la huelga, con olvido de que tal derecho en la forma que se regula en el artículo 28-2 de la Constitución es inherente de aquellos trabajadores que lo actualizaron y no puede para bien o para mal excluirseles como grupo inexistente, porque con tal conducta se desconoce, no la correcta o incorrecta procedencia de las pretensiones que se tratan de alcanzar con la huelga, sino que lo que se cuestiona, y esto es más grave, el derecho mismo a la huelga, marginándoseles con la intervención de otros sindicatos no participantes y por tanto con una participación de relativo interés en las cuestiones suscitadas y que se esgrimen como motivadoras de la huelga.*

## ANEXO - BIBLIOGRAFÍA:

AAVV, Memento práctico Social, ed. Lefebvre – El Derecho, S.A., 2024.

Roqueta Buj, Remedios, Derecho del empleo público, ed. Tirant lo blanch, 3ª y 5ª edición.

Roqueta Buj, Remedios y Sala Franco, Tomás, Los derechos sindicales de los funcionarios públicos, 2ª edición.

Sánchez Morón, Miguel, Derecho de la función pública, ed Tecnos, 15ª edición.

Sistema de Derecho Administrativo I . Civitas, Thomson Reuters. 4ª Edición. German Garcia Farreres.

AAVV, Memento Empleado Público, ed. Lefebvre – El Derecho. S.A 2023.

Los indefinidos no fijos ¿una historia interminable hacia su terminación?. Revista de Jurisprudencia Laboral núm. 2, 2024, CASAS BAAMONDE. Mª.E.

El derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna de los empleados Públicos”. Bomarzo, Alicante. 2022, SALA FRANCO. T y RAMIREZ MARTINEZ. Mª

Retribuciones y evaluación del desempeño en el sector público, Aranzadi, Pamplona 2017.

Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, Aranzadi, Pamplona 2015. GIL PLANA.

UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, Página Web, Ignasi Beltran de Heredia Ruiz. Blog del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.









**Confederación  
General del  
Trabajo**  
[cgt.org.es](http://cgt.org.es)