

Memento Empleado Público  
es una obra colectiva realizada por iniciativa  
y bajo la coordinación de la redacción de  
**Francis Lefebvre**

**A la memoria de:**

**Marcial Sequeira de Fuentes**

(Coordinador de este Memento desde su primera edición).

**Han colaborado en esta o en ediciones anteriores:**

**Agut García, Carmen** (Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaime I).  
**Alfonso Mellado, Carlos** (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia).  
**Blasco Lahoz, José Francisco** (Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia).  
**Cabeza Pereiro, Jaime** (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo).  
**Cosmen del Riego, Fernanda** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Díaz de Líaño y Argüelles, Fernando** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Dietta Rodríguez, Lourdes** (Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social).  
**Espejo Megías, Patricia** (Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha).  
**Fernández Docampo, Belén** (Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo).  
**Galindo Meño, Carlos** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**González Alonso, Augusto** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Gualda Alcalá, Francisco José** (Responsable del Gabinete de Estudios Jurídicos de CC00. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha).  
**Guisán Ceinos, Paloma** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Jiménez-Clar Hernández, Antonio** (Cuerpo de Abogados del Estado. Abogado del Estado en el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social).  
**López Barrero, Esther** (Profesora Doctora en Derecho. Universidad a Distancia de Madrid).  
**López Gandía, Juan** (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Politécnica de Valencia).  
**Marchena Navarro, Julia** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Merino Segovia, Amparo** (Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha).  
**Monedero Palacios, Julián** (Abogado y Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha).  
**Palomar Olmeda, Alberto** (Magistrado de lo contencioso-administrativo).  
**Panizo García, Antonio** (Cuerpo de Abogados del Estado. Abogado del Estado-Jefe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública).  
**Pérez de la Cruz, Jaime** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).  
**Pretus Pascual, Carmen** (Cuerpo de Gestión de la Administración General del Estado).  
**Sanz Barrera, Pablo J.** (Cuerpo de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).  
**Simón García, Javier** (Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado).  
**Toscani Giménez, Daniel** (Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia).  
**Trillo Párraga, Francisco** (Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha).  
**Vázquez Garranzo, Javier** (Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social. Letrado Jefe del Servicio de Salud de las Islas Baleares).

© FRANCIS LEFEBVRE  
LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.  
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.  
www.efl.es  
Precio: 91,52 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-17985-26-4  
Depósito legal: M-37405-2019

Impreso en España  
por Printing '94  
C/ Orense, nº 4 - 2º. 28020 Madrid

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

**MEMENTO** **PRÁCTICO**  
FRANCIS LEFEBVRE

**Empleado  
Público**

**2020-2021**

Fecha de edición: 15 de noviembre de 2019



# Plan general

|   | <b>Número<br/>marginal</b> |
|---|----------------------------|
| Capítulo 1. Introducción, fuentes y clases de empleados públicos.....                                     | 100                        |
| Capítulo 2. Acceso al empleo público y carrera profesional.....   | 500                        |
| Capítulo 3. Situaciones administrativas de los funcionarios.....  | 1100                       |
| Capítulo 4. Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos.....                         | 1400                       |
| Capítulo 5. Tiempo de trabajo.....  | 1700                       |
| Capítulo 6. Retribuciones.....  | 2100                       |
| Capítulo 7. Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.....  | 3500                       |
| Capítulo 8. Régimen disciplinario del empleado público.....   | 3900                       |
| Capítulo 9. Pérdida de la condición de empleado público.....  | 4500                       |
| Capítulo 10. Prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas.....                        | 4800                       |
| Capítulo 11. Representación de los empleados públicos.....  | 5100                       |
| Capítulo 12. Derechos de participación, negociación y reunión.....  | 5600                       |
| Capítulo 13. Convenios colectivos en el ámbito de las Administraciones Públicas.....                      | 6000                       |
| Capítulo 14. Huelga y conflicto colectivo.....  | 6200                       |
| Capítulo 15. Protección social.....   | 6400                       |
| Capítulo 16. Régimen de Clases Pasivas del Estado.....  | 6500                       |
| Capítulo 17. Régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado (MUFACE)..... | 7700                       |
| Capítulo 18. Personal Estatutario de los Servicios de Salud.....  | 8600                       |
| Capítulo 19. Orden jurisdiccional competente.....   | 9100                       |
| <b>ANEXOS</b>   | <b>9700</b>                |

## TABLA ALFABÉTICA

# Abreviaturas

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>AAPP</b>        | Administraciones Públicas   |
| <b>Admón</b>       | Administración  |
| <b>AGE</b>         | Administración General del Estado   |
| <b>AN</b>          | Audiencia Nacional  |
| <b>AP</b>          | Audiencia provincial  |
| <b>APU</b>         | Ministerio de las Administraciones Públicas   |
| <b>art.</b>        | artículo/s  |
| <b>BOCA</b>        | Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma  |
| <b>BOE</b>         | Boletín Oficial del Estado  |
| <b>CC</b>          | Código Civil  |
| <b>CCAA</b>        | Comunidades Autónomas   |
| <b>CCol</b>        | Convenio Colectivo  |
| <b>CCol Único</b>  | Convenio Colectivo Unico para el personal laboral de la Administración General del Estado |
| <b>CDGAE</b>       | Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos                                    |
| <b>CECIR</b>       | Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones                                |
| <b>CGPJ</b>        | Consejo General del Poder Judicial  |
| <b>CIR</b>         | Comisión Interministerial de Retribuciones  |
| <b>Circ</b>        | Circular  |
| <b>Const</b>       | Constitución Española   |
| <b>cont-adm</b>    | contencioso-administrativo  |
| <b>CP</b>          | Código Penal  |
| <b>D</b>           | Decreto   |
| <b>DG</b>          | Dirección General   |
| <b>DGCL</b>        | Dirección General de Cooperación Local  |
| <b>DGFP</b>        | Dirección General de la Función Pública   |
| <b>Dir</b>         | Directiva   |
| <b>disp.adic.</b>  | disposición adicional   |
| <b>disp.derog.</b> | disposición derogatoria   |
| <b>disp.final</b>  | disposición final   |
| <b>disp.trans.</b> | disposición transitoria   |
| <b>EBEP</b>        | Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg 5/2015)                                       |
| <b>ET</b>          | Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)   |
| <b>FEMP</b>        | Federación Española de Municipios y Provincias  |
| <b>IGAE</b>        | Intervención General de la Administración del Estado                                      |
| <b>INGESA</b>      | Instituto Nacional de Gestión Sanitaria   |
| <b>INSST</b>       | Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo                                     |
| <b>INSS</b>        | Instituto Nacional de la Seguridad Social   |
| <b>IPA</b>         | Incapacidad permanente absoluta   |
| <b>IPP</b>         | Incapacidad permanente parcial  |
| <b>IPREM</b>       | Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples   |
| <b>IPT</b>         | Incapacidad permanente total  |
| <b>ISFAS</b>       | Instituto Social de las Fuerzas Armadas   |
| <b>IT</b>          | Incapacidad temporal  |
| <b>ITSS</b>        | Inspección de Trabajo y Seguridad Social  |
| <b>J</b>           | Juzgado   |
| <b>JCA</b>         | Juzgado Contencioso Administrativo  |
| <b>JCCA</b>        | Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo  |
| <b>JS</b>          | Juzgado Social  |

|               |   |
|---------------|---|
| <b>L</b>      | Ley   |
| <b>LA</b>     | Laudo arbitral  |
| <b>LCAP</b>   | Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RDLeg 2/2000)  |
| <b>LCP</b>    | Ley de Clases Pasivas (RDLeg 670/1987)  |
| <b>LEC</b>    | Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)  |
| <b>LECrIm</b> | Ley de Enjuiciamiento Criminal (RD 14-9-1882)   |
| <b>LETT</b>   | Ley de Empresas de Trabajo Temporal (L 1/1994)  |
| <b>LFCE</b>   | Ley de Funcionarios Civiles (D 315/1964)  |
| <b>LGS</b>    | Ley General de Sanidad (L 14/1986)  |
| <b>LGSS</b>   | Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015)   |
| <b>LJCA</b>   | Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998)   |
| <b>LMRFP</b>  | Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública (L 30/1984)   |
| <b>LO</b>     | Ley Orgánica  |
| <b>LOFAGE</b> | Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (L 6/1997)   |
| <b>LOLS</b>   | Ley Orgánica de Libertad Sindical (LO 11/1985)  |
| <b>LOPJ</b>   | Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)   |
| <b>LOTC</b>   | Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979)  |
| <b>LORAP</b>  | Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las AAPP (L 9/1987) |
| <b>LOREG</b>  | Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LO 5/1985)  |
| <b>LPAC</b>   | Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)  |
| <b>LPFP</b>   | Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (L 8/1987)  |
| <b>LPGE</b>   | Ley de Presupuestos Generales del Estado  |
| <b>LPRL</b>   | Ley de Prevención de Riesgos Laborales (L 31/1995)  |
| <b>LRFCE</b>  | Ley de medidas para la reforma de la Función Pública (L 30/1984)  |
| <b>LRJS</b>   | Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (L 36/2011)  |
| <b>LRJSP</b>  | Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)  |
| <b>LSSFCE</b> | Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (RDLeg 4/2000)  |
| <b>MESS</b>   | Ministerio de Empleo y Seguridad Social   |
| <b>MPr</b>    | Ministerio de Presidencia   |
| <b>MTIN</b>   | Ministerio de Trabajo e Inmigración   |
| <b>MTMS</b>   | Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social  |
| <b>MUFACE</b> | Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado   |
| <b>MUGEJU</b> | Mutualidad General Judicial   |
| <b>MUNPAL</b> | Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local   |
| <b>OEP</b>    | Oferta de Empleo Público.   |
| <b>OIT</b>    | Organización Internacional de Trabajo   |
| <b>OJSS</b>   | Ordenación Jurídica de la Seguridad Social  |
| <b>OM</b>     | Orden Ministerial   |
| <b>OOAA</b>   | Organismos autónomos  |
| <b>Proc</b>   | Procedimiento   |
| <b>RD</b>     | Real Decreto  |
| <b>RDL</b>    | Real Decreto ley  |
| <b>RDLeg</b>  | Real Decreto Legislativo  |
| <b>Rec</b>    | Recurso   |
| <b>Redacc</b> | redacción   |
| <b>RESFCE</b> | Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado   |
| <b>RESS</b>   | Régimen Especial de la Seguridad Social   |
| <b>Resol</b>  | Resolución  |
| <b>RETT</b>   | Reglamento de Empresas de Trabajo Temporal (RD 417/2015)  |
| <b>RGMA</b>   | Reglamento General del Mutualismo Administrativo (RD 375/2003)  |
| <b>RGSS</b>   | Régimen General de la Seguridad Social  |

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>Rgto</b>          | Reglamento  |
| <b>RMPS</b>          | Reglamento de Mutualidades de Previsión Social (RD 1430/2002)               |
| <b>ROSSP</b>         | Reglamento de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (RD 2488/1988)    |
| <b>RFPF</b>          | Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones (RD 304/2004)                    |
| <b>RPT</b>           | Relación de puestos de trabajo  |
| <b>RSP</b>           | Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (RD 39/1997) |
| <b>SE</b>            | Secretaría de Estado  |
| <b>SEAP</b>          | Secretaría de Estado de Administraciones Públicas                           |
| <b>SEFP</b>          | Secretaría de Estado de la Función Pública                                  |
| <b>SEH</b>           | Secretaría de Estado de Hacienda  |
| <b>SEHP</b>          | Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos                             |
| <b>SEPE</b>          | Servicio Público de Empleo Estatal  |
| <b>SEPG</b>          | Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos                               |
| <b>SESS</b>          | Secretaría de Estado de la Seguridad Social                                 |
| <b>SG</b>            | Secretaria General  |
| <b>SGAP</b>          | Secretaria General para la Administración Pública                           |
| <b>SGSS</b>          | Secretaria General de la Seguridad Social                                   |
| <b>SGTPF</b>         | Secretaria General del Tesoro y Política Financiera                         |
| <b>SMI</b>           | Salario Mínimo Interprofesional   |
| <b>SNS</b>           | Sistema Nacional de Salud   |
| <b>SS</b>            | Seguridad Social  |
| <b>Subsecr</b>       | Subsecretaría   |
| <b>TCo</b>           | Tribunal Constitucional   |
| <b>TCJ</b>           | Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales                                     |
| <b>TCT</b>           | Tribunal Central de Trabajo   |
| <b>TEA</b>           | Tribunal Económico Administrativo   |
| <b>TEAC</b>          | Tribunal Económico Administrativo Central                                   |
| <b>TGSS</b>          | Tesorería General de la Seguridad Social                                    |
| <b>TJCE</b>          | Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas                            |
| <b>TR</b>            | Texto refundido   |
| <b>TS</b>            | Tribunal Supremo  |
| <b>TSJ</b>           | Tribunal Superior de Justicia   |
| <b>UE</b>            | Unión Europea   |
| <b>Unif doctrina</b> | Unificación de doctrina   |

## CAPÍTULO I

# Introducción, fuentes y clases de empleados públicos

|  |     |            |
|--|-----|------------|
| <b>I. Introducción</b> .....   | 110 | <b>100</b> |
| A. Modelo de Administración pública .....  | 110 |            |
| B. Sistema de mérito y sus garantías .....   | 130 |            |
| C. Reserva de ley en materia de función pública .....  | 150 |            |
| D. Distribución de competencias en materia de función pública .....  | 170 |            |
| E. Significado y contenido de las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios .....   | 190 |            |
| <b>II. Fuentes</b> .....   | 210 |            |
| A. Ley de medidas para la reforma de la función pública .....  | 220 |            |
| B. Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas .....   | 240 |            |
| C. Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas ..... | 260 |            |
| D. Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) .....   | 280 |            |
| 1. Bases del régimen estatutario de los funcionarios .....   | 285 |            |
| 2. Sistema de fuentes para el personal laboral .....   | 295 |            |
| 3. Desarrollo del EBEP en las leyes de función pública de la AGE y de las CCAA .....   | 300 |            |
| <b>III. Clases de personal</b> .....   | 320 |            |
| A. Concepto de empleado público .....  | 320 |            |
| B. Clases de empleados públicos .....  | 330 |            |
| 1. Funcionarios de carrera .....   | 335 |            |
| a. Concepto .....  | 335 |            |
| b. Adquisición de la condición .....   | 340 |            |
| c. Funciones reservadas .....  | 345 |            |
| 2. Funcionarios interinos .....  | 360 |            |
| a. Concepto .....  | 360 |            |
| b. Supuestos de interinidad .....  | 365 |            |
| c. Régimen jurídico .....  | 380 |            |
| 3. Personal laboral .....  | 385 |            |
| a. Concepto .....  | 385 |            |
| b. Normas del EBEP aplicables al personal laboral de las Administraciones públicas .....   | 390 |            |
| c. Trabajadores indefinidos no fijos .....   | 405 |            |
| 4. Personal eventual .....   | 415 |            |
| a. Concepto .....  | 415 |            |
| b. Funciones .....   | 420 |            |
| c. Régimen jurídico .....  | 425 |            |
| 5. Personal directivo profesional .....  | 435 |            |

## I. Introducción

### A. Modelo de Administración Pública

Nuestro modelo de Administración Pública constitucional se sustenta en los siguientes **pre-supuestos**: **110**

**1.** Es una institución **al servicio** de los **intereses generales**, lo que significa que carece de intereses propios. Esto define y determina la actividad de la Administración Pública que debe ser realizada con objetividad sin discriminaciones o favoritismos en su actuación. Por ello, la Administración debe operar bajo los principios propios de una organización profesional, cuyo personal sea seleccionado con criterios de mérito y de capacidad y con la garantía de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y que, además, sea una organización que deba funcionar con eficacia (Const art.103.1 y 3).

2. Ha de **distinguirse** entre **Gobierno** y **Administración**. El Gobierno dirige la Administración civil y militar y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (Const art.97).

En este contexto, el Gobierno o los Gobiernos, ya sea el de la Nación o los de las Comunidades Autónomas (CCAA), o los Alcaldes, Concejales, Presidentes de Diputaciones Provinciales y Diputados Provinciales, o miembros de Cabildos y Consejos Insulares, ya reciban sus poderes de los cuerpos electorales directa, o indirectamente de las Administraciones Públicas respectivas, han de respetar la legalidad y actuar con objetividad en la función de dirección administrativa y proceder con imparcialidad. La Administración Pública está dirigida por el Gobierno pero se halla, estrictamente hablando, no al servicio del Gobierno sino al servicio de los ciudadanos y para el cumplimiento de los intereses generales, habiendo de ser leal al Gobierno existente en cada momento.

3. La Administración Pública es **una organización plural** y en clave de autonomía que debe actuar bajo el **principio de descentralización**, lo que afecta a la descentralización territorial y a la descentralización funcional (Const art.103.1).

La descentralización **territorial** puede ser política o administrativa. Está orientada, en todo caso, a entes territoriales y conduce al concepto de autonomía, más potente en el caso de la descentralización política, con organizaciones con capacidad de orientación política propia y potestad legislativa de las Asambleas correspondientes (Comunidades Autónomas). En el supuesto de las Entidades Locales, su autonomía es administrativa y exclusivamente, con potestad reglamentaria. La descentralización territorial opera, en suma, entre distintas Administraciones Públicas.

La descentralización **funcional** se dirige hacia organismos con personalidad jurídica propia para atribuirles la gestión de actividades o de servicios.

Esto supone la existencia de una constelación de Administraciones Públicas de base territorial, integrada por:

- la Administración General del Estado;
- las Administraciones Públicas de las CCAA (17);
- las Administraciones Públicas de Ciudades con Estatuto de Autonomía (2);
- las Administraciones Públicas de las Entidades Locales (8.131 Municipios);
- las Administraciones Públicas de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

Y, además, la existencia de una extensa variedad de entidades con personalidad jurídica propia dependientes o vinculadas a las Administraciones Públicas territoriales con la finalidad instrumental de la realización de una actividad o de la gestión de un servicio. Estos entes instrumentales conforman el **Sector Público Institucional**.

El **principio de desconcentración**, a diferencia de la descentralización, se orienta a las relaciones internas de las Administraciones Públicas y no a relaciones entre Administraciones; y consiste en atribuir mayores competencias a los órganos o unidades inferiores o periféricas de la misma Administración Pública.

4. El **sometimiento pleno** de la Administración a la **Ley y al Derecho** supone, como consecuencia del Estado democrático de Derecho, la sujeción de la Administración Pública a la Ley en su sentido formal y al Derecho, concepto más amplio, que incluye la Constitución, la Ley, los Reglamentos; los Tratados Internacionales; el Derecho derivado de las Instituciones de la Unión Europea; los principios generales del Derecho, la Jurisprudencia (Const art.1.1 y 103.1).

5. Se trata de una Administración Pública **prestadora de servicios universales**, fundamentalmente, en los ámbitos de la sanidad, de la educación y de las prestaciones sociales y no una Administración Pública simplemente observadora, espectadora, de lo que acontece en la sociedad (Const art.1.1).

6. Es una Administración Pública **participativa**, ya que se establece la participación y audiencia de los ciudadanos, directamente, o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de **elaboración** de las **disposiciones administrativas que les afecten**, y se ordena a los poderes públicos la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (Const art.9.2 y 105.a).

7. Debe ser una Administración **transparente**. Se ordena que la ley regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (Const art.105.b; L 19/2013).

**112 Régimen jurídico de la Administración pública** (Const art.147. a y 149.1.18ª) Dentro del marco jurídico común de actuación, el Estado tiene reservada la **competencia** exclusiva para la **aprobación de las bases del régimen jurídico** de las Administraciones públicas, al objeto de que los ciudadanos tengan un tratamiento común ante aquellas. Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas tienen atribuida la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.

Ello origina que, en el juego de bases/desarrollo entre Estado y Comunidades Autónomas, las **Comunidades Autónomas** puedan disponer, en el contexto precisado por las bases, de un **régimen jurídico** de Administración Pública **propio**. En general, las Comunidades Autónomas no han regulado, en virtud de su potestad de autoorganización, las Administraciones Públicas correspondientes en los Estatutos de Autonomía, sino más bien en Leyes de desarrollo de los citados Estatutos de Autonomía.

## B. Sistema de mérito y sus garantías

[Const art.103.3]

Por mandato constitucional la Ley debe ser la que regule el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, según la Constitución el **mérito y la capacidad** son principios determinantes y los criterios que han de regir el acceso a la función pública.

130

**Igualdad en el acceso a la función pública** [Const art.14, 23.2 y 103.3] El reconocimiento del **sistema de mérito** debe vincularse con el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad, con los requisitos que establezcan las leyes, a las funciones y cargos públicos. Se garantiza, de este modo, la igualdad de oportunidades, siendo la manifestación específica en el ámbito de la función pública del principio general de **igualdad ante la ley** o en aplicación de la ley [Const art.14].

132

El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se proyecta tanto sobre los cargos electivos de carácter representativo, como sobre las funciones y cargos públicos no electivos, es decir, sobre el acceso a la **función pública profesional**.

Además, el concepto de función pública debe ser entendido en este precepto en un sentido funcional. No puede limitarse sólo en un sentido subjetivo, es decir, referido estrictamente a quienes tengan un vínculo jurídico de la naturaleza estatutaria con la Administración, como son los funcionarios públicos. De ese modo, las garantías que la Constitución impone para el acceso de los ciudadanos a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad se extienden, también, al empleo público de naturaleza laboral, como reiteradamente declara la jurisprudencia que más adelante se cita (nº 134).

Se trata de un **derecho fundamental** que, por su ubicación, goza de una tutela judicial reforzada a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en último término, a través de la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, estando así abierta la posibilidad de interposición de recursos ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción constitucional [Const art.53.2].

**Doctrina constitucional** Los procesos de acceso a la función pública (nº 500 s.) se rodean de una serie de **garantías especiales** a través de los recursos de amparo constitucional que han creado una importante doctrina. Entre los **pronunciamientos del TCo** se destacan los siguientes:

134

1. El derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad es un **derecho** con carácter puramente **reaccional** para la impugnación ante la jurisdicción ordinaria y, ante la jurisdicción constitucional cuando las normas o su aplicación quiebren el principio de igualdad [TCo 138/2000; 166/2001].

2. El principio de igualdad ante la ley o su aplicación supone que para el acceso a la función pública no puedan exigirse condiciones que no sean imputables a los principios de mérito o de capacidad [TCo 50/1986]. El **derecho a la igualdad**, en este ámbito, postula que no haya diferencia de trato que carezca de justificación razonable y objetiva a la luz de los principios de mérito y de capacidad y que el elemento diferenciador no sea arbitrario o carezca de racional fundamento.

En ese contexto, el legislador y el aplicador del derecho, aún disponiendo de un amplio margen de actuación, tienen **límites** [TCo 67/1989; 27/1991; 99/1999]:

- en positivo: las bases de las convocatorias de pruebas selectivas de acceso han de estar formuladas en términos generales y abstractos, coherentes con los principios de mérito y de capacidad;

- en negativo: la regulación de las condiciones de acceso debe hacerse de forma que no favorezca a unas personas más que a otras.

3. Los **requisitos** exigidos para el **acceso** a los empleos públicos han de tener la condición de mérito o de capacidad para el desempeño de las funciones a desarrollar. Y ello significa, a la inversa, que no pueden dejar de ser exigidos requisitos para el desarrollo de determinadas

funciones (TCo 138/2000). En esa línea se ha estimado que el **conocimiento de la lengua cooficial** propia de las Comunidades Autónomas pueda evaluarse y constituir, en su caso, un requisito de acceso, si bien ello ha de estar proporcionado a la función a desempeñar al objeto de no resultar un criterio discriminatorio (TCo 46/1991).

4. El mérito y la capacidad exigidos para el acceso a la función pública a los aspirantes al ingreso en la misma han de ser valorados por **órganos de selección** y, en ese sentido, hay que asegurarse de su imparcialidad y objetividad, ya que van a ejercitar facultades con discrecionalidad técnica y deben ser órganos técnicos en su composición, habiendo de disponer de la preparación técnica suficiente para realizar la función seleccionadora. Ha de garantizarse así la imparcialidad de los componentes de los órganos de selección para que su juicio sea libre, sin ceder a consideraciones externas (TCo 73/1998).

Los **principios constitucionales** reseñados afectan, por tanto, al acceso del personal funcionario y del personal laboral, si bien el derecho de igualdad que se proyecta sobre los principios de mérito y de capacidad en el caso del personal laboral tienen menos virtualidad en momentos sucesivos a la selección, ya que no han de abordarse en los mismos términos que con los funcionarios.

### C. Reserva de ley en materia de función pública

- 150 La Constitución prevé la existencia de una reserva de ley para el **estatuto general** de los funcionarios públicos y de una reserva de ley para **estatutos específicos** de colectivos de funcionarios públicos. Ello se expresa así en relación a los estatutos específicos:

| Reserva de ley  | Estatuto específico   |
|-----------------|---|
| Const art.72.1  | Estatuto de personal de las Cortes Generales, regulado por las Cámaras.   |
| Const art.104.2 | Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, determinado por Ley Orgánica.  |
| Const art.122.1 | Estatuto jurídico de Jueces y Magistrados que forman un cuerpo único y del personal al servicio de la Administración de Justicia, determinado por Ley Orgánica. |
| Const art.124.3 | Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, por Ley  |
| Const art.165   | Estatuto de los miembros del Tribunal Constitucional, regulado por Ley Orgánica.  |

- 152 **Reserva de ley** (Const art.23.2, 28.1 y 103.3) Existe una **reserva material** a que las normas que regulen las condiciones de acceso tengan rango o carácter de ley, ya sea ésta del legislador estatal o del legislador autonómico, de acuerdo con la distribución de competencias en esta materia (nº 170 s.).

La reserva de ley no se limita exclusivamente a la regulación de las condiciones y procedimientos de acceso a la función pública, también para el **estatuto de los funcionarios**, las peculiaridades de su derecho a la **sindicación**, el sistema de **incompatibilidades** y las **garantías de imparcialidad** en el ejercicio de sus funciones.

Además, en el caso del **ejercicio de derechos sindicales** de los funcionarios se le otorga carácter de derecho fundamental (Const art.28.1). En el desarrollo normativo posterior, se reconoce el derecho de sindicación de los funcionarios públicos (LO 11/1985). Las peculiaridades en el ejercicio del derecho de libertad sindical han quedado referidas, pues, exclusivamente al sistema de representación y participación del personal y de negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que, según reitera la jurisprudencia constitucional, deben formar parte del estatuto de la función pública.

- 154 **Régimen estatutario** (Const art.103 y 149.1.18) El alcance del enunciado constitucional **estatuto de los funcionarios** ha sido precisado por el **Tribunal Constitucional** al declarar que se trata de una expresión cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori. Enumera, además, una serie de **materias** que deben **incluirse** en las normas que, con rango de ley, regulen el estatuto de los funcionarios, tales como la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa y las situaciones que en esta puedan darse, los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas de funcionarios y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas (TCo 99/1987).

De acuerdo con esta doctrina, los **aspectos nucleares** del régimen estatutario de los funcionarios públicos, reservados necesariamente a la regulación a la ley son los siguientes:

1. Las normas sobre el acceso a la función pública como son los **requisitos para el acceso** y los **procedimientos de selección** en los que se garantizan los principios de igualdad, mérito, capacidad, y publicidad.
2. Las normas relativas a actuaciones posteriores al acceso a la función pública como son las condiciones de **ascenso y promoción** (carrera profesional), las **situaciones administrativas**, y la forma de **provisión de puestos** de trabajo.
3. Las normas sobre las causas de **pérdida de la condición de funcionario**, así como los **derechos** (incluidos los retributivos), **deberes, responsabilidades**, y su **régimen disciplinario**.
4. La regulación específica de las **garantías para la imparcialidad y objetividad** en el ejercicio de las funciones de los funcionarios públicos (sistema de incompatibilidades y régimen disciplinario); del derecho al cargo de los funcionarios públicos y a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

Las normas que disciplinen estos ámbitos han de ser, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos y dicha normación, en virtud de la reserva constitucional debe ser dispuesta por el legislador en términos tales que sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos incluidos en el estatuto funcional (TCo 99/1987).

La reserva de ley en lo que se refiere al Estatuto de los funcionarios públicos comporta que quedan sujetos a un régimen de derechos y obligaciones definido en forma de una norma con rango de ley. Esto no supone radicalmente la eliminación del **reglamento** del ámbito del Estatuto de la Función Pública, pero sí que éste debe operar con carácter de reglamento ejecutivo, de desarrollo de la Ley, es decir, el reglamento no sustituye a Ley en la determinación del ámbito del estatuto de los funcionarios, sino que colabora con ella.

En ese sentido, la **colaboración** reglamentaria es casi obligada en materia de función pública por cuanto no se puede prever en la ley una casuística exhaustiva del contenido de las actuaciones de los funcionarios (TCo 99/1987).

En definitiva, las disposiciones reglamentarias, cuando así lo requiera la ley, deben completar una previa determinación legislativa, pero el reglamento no puede actuar sustituyendo o innovando la regulación de la ley.

Tampoco cabe que la ley realice **remisiones incondicionadas** o carentes de límites para el órgano titular de la potestad reglamentaria competente en cada caso.

**Precisiones** Como ejemplo de ello, puede citarse la declaración de inconstitucionalidad y, por tanto, de nulidad, de la L 30/1984 art.15.1. En la redacción original, el mencionado precepto facultaba al entonces Ministerio de la Presidencia para determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos. En opinión del Tribunal, la redacción de ese precepto otorgaba un **apoderamiento indeterminado** al Ministerio de la Presidencia y suponía la renuncia del legislador a su tarea de establecer una regulación de una materia que es crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la misma función pública (TCo 99/1987).

## D. Distribución de competencias en materia de función pública

[Const art.137, 140 y 147.2 c y 148.1.1ª]

El Estado se **organiza territorialmente** en municipios, provincias y CCAA. A los Ayuntamientos les corresponde su propio gobierno y administración con los límites legales correspondientes. A las Comunidades Autónomas les compete la organización de sus instituciones de autogobierno, lo que supone ordenar su propia Administración a través de leyes.

Esto supone el reconocimiento por la Constitución de la **potestad de autoorganización** sobre sus Administraciones Públicas a las entidades territoriales antes citadas. Entre esas potestades de autoorganización se halla la de disponer de función pública propia (en el caso de las CCAA integrada por el personal transferido y el seleccionado por las mismas) y, con mayor o menor intensidad, dependiendo del nivel de autonomía, menor en el caso de las Entidades Locales.

Estas potestades se proyectan no solo sobre el régimen jurídico subjetivo de los funcionarios públicos (por ejemplo, derechos, deberes e incompatibilidades) sino también sobre el régimen jurídico objetivo (estructuración de la correspondiente función pública).

De esas consideraciones se deduce que el régimen jurídico de la función pública en España no se configura sobre la base de un sistema homogéneo. Por el contrario, la **heterogeneidad** de regímenes jurídicos en materia de **función pública** así como la diversidad de políticas de

155

156

170

personal son inherentes al modelo descentralizado de organización territorial del Estado, si bien deben garantizarse elementos que cohesionan el conjunto (nº 176).

Esa diversidad de regímenes jurídicos es más clara en el caso de las CCAA que pueden disponer de sus propias leyes de función pública.

**172 Competencia local** El **poder normativo** de la Administración local en materia de función pública debe sujetarse a las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva. Tanto las leyes estatales como las autonómicas, deben ser respetuosas con la autonomía local (Const art.137).

La competencia normativa local en esta materia tiene un campo de desarrollo centrado principalmente en los **aspectos funcionales y de organización** de la función pública, pues los aspectos subjetivos del régimen jurídico de los funcionarios quedan sujetos a la reserva de ley (nº 152).

**174 Competencia autonómica** La **competencia legislativa** de las CCAA para establecer el régimen de su función pública no es una competencia exclusiva, sino compartida por el Estado desde el momento en que es a el a quien le corresponde establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios (Const art.149.1.18) (nº 155).

En esta materia, la competencia que corresponde a las CCAA es el **desarrollo legislativo y reglamentario**, así como la **ejecución** de esa legislación básica estatal. Ello es así aunque en ocasiones algunos Estatutos de Autonomía de las CCAA aludan a este tipo de competencias con la expresión competencia exclusiva.

**Precisiones** Una cierta excepción al juego de bases (Estado) y desarrollo (CCAA) en materia de función pública la constituye la **Comunidad Foral Navarra**. El TCo ha reconocido como actualización de un derecho histórico, que Navarra mantenga las competencias sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos que ejercía en el momento de aprobarse la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA) si bien, con respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica estatal reconozca a los funcionarios públicos (LO 13/1982 art.49.1.b). (TCo 94/1985 y 149/1990).

**176 Competencia estatal** La Constitución establece como competencia del Estado el establecimiento de un **régimen estatutario funcional** que sea **común** a todas las Administraciones públicas, a través de unas bases que garanticen a los administrados un tratamiento común entre ellos y una sustancial igualdad en sus condiciones de empleo, principalmente en el acceso a las funciones y cargos públicos (Const art.149.1.18).

Estas **bases** del régimen estatutario de los funcionarios públicos (sobre los que incide un principio de reserva formal) pueden ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, lo que ha llevado a la consideración de hallarnos ante un sistema mixto, de función pública basado en el binomio Estado/Comunidades Autónomas que postula la existencia de Leyes de Función Pública (estatutarias) del Estado y de Leyes de Función Pública de las CCAA, cada una de ellas con sus propias burocracias, pero conformando un sistema coordinado de funciones públicas.

**Otros títulos competenciales** del Estado que operan sobre la materia de función pública son: - la **legislación laboral** que es competencia exclusiva del Estado e incide directamente sobre el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (Const art.149.1.7ª); - la bases y la coordinación de la **planificación general de la actividad económica** y de sus principales magnitudes (por ejemplo, el sistema retributivo de los funcionarios públicos) (Const art.149.1.13ª).

Además, hay otros títulos competenciales estatales como, por ejemplo, la **legislación penal** que es competencia exclusiva del Estado y afecta al régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas (Const art.149, 1, 6ª).

**Precisiones** El **Código Penal** tipifica los delitos cometidos por los funcionarios públicos o autoridades en el ejercicio de su cargo (CP art.404 s.).

## E. Significado y contenido de las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios

**190** Las **materias** que constituyen las **bases del régimen estatutario** de los funcionarios son aquellas que forman parte del estatuto subjetivo de la relación de servicios de los funcionarios públicos cuya regulación se reserva a la ley (nº 152 s.).

Más complejo resulta, sin embargo, determinar la **intensidad de regulación** que han de tener las bases estatales, ya que en principio, no pueden agotar la regulación de una materia vaciando de contenido las competencias de desarrollo normativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.

**Normas básicas** Las bases o normas básicas son aquellas que establecen para el conjunto del Estado un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias, puede establecer una legislación propia y diferenciada que le permita desarrollar sus propias opciones (TCo 1/1982). Ello supone que no pueda determinarse, a priori, ni el alcance de la legislación básica ni del desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. 192

Por ello, corresponde al Estado establecer en cada caso el contenido de la legislación básica, si bien, en el supuesto de existencia de **conflicto** entre Estado y Comunidades Autónomas, con sometimiento al control último del Tribunal Constitucional.

El **ámbito y extensión** de las bases puede considerarse desde un **punto de vista positivo**, en relación a los objetivos, fines y orientaciones generales del Estado, exigidos en pro de la unidad del mismo y de la igualdad sustancial de todos sus miembros; y **en sentido negativo**, constituyendo el límite dentro del que han de moverse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, aún definiéndose éstas como exclusivas (TCo 25/1983). 193

Por otra parte, la intensidad de regulación de lo básico por el Estado en unas determinadas materias, no tiene que ser la misma en otras materias. De este modo, corresponde al Estado fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (TCo 1/2003; 48/1988). No obstante, el propio TCo también ha aludido a norma principal, o de principios, o de estándar de mínimos al aludir a las normas básicas (TCo 227/1988 y 147/1991).

Las normas de carácter básico también deben guardar relación con los **motivos financieros** (Const art.149.1.13 y 156.1). En este sentido, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, establecen prescripciones generales y techos sobre el incremento global de las **retribuciones** del personal que conforma el sector público, comportando un límite a la potestad de gasto de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. 194

Por ello, no resulta injustificado que en razón a la contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, se establezcan topes legales máximos del incremento de la masa salarial de los empleados públicos (TCo 96/1990).

También se concede carácter básico a las normas sobre cuantías de las retribuciones básicas de los funcionarios de las distintas Administraciones Públicas para obtener una mínima homogeneidad (TCo 86/2009).

Sobre el régimen retributivo de los empleados públicos, ver más detalladamente nº 2100 s.

**Precisiones** A modo de ejemplo, el Estado aprobó medidas extraordinarias para la **reducción del déficit público** y, entre otras, redujo la masa salarial del sector público en un 5% y procedió a modificar el límite del incremento global de las retribuciones de los empleados públicos que había sido fijado en un 0,3% (RDL 8/2010).

**Carácter formal de las bases** Las normas básicas deben regularse **mediante ley formal** salvo que el carácter cambiante, coyuntural o marcadamente técnico de la materia a regular por norma básica justifique la utilización de la potestad reglamentaria. 196

Este carácter formal está vinculado a la observancia de las garantías de certidumbre jurídica que son precisas para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad de conocer cuál es el marco básico al que deben desarrollar sus competencias (TCo 80/1988).

En este sentido, el TCo ha declarado que no es posible deducir las normas básicas de la **legislación anterior a la Constitución**, y esto ha supuesto un giro relevante respecto de los pronunciamientos anteriores, y ello con el fin de dotar de certidumbre y de estabilidad a las normas básicas (TCo 37/2002).

Esta noción formal de las bases que, según la doctrina constitucional, significa que deben estar así reguladas por una ley, no hay que confundirla con la reserva de ley de las materias que forman parte del estatuto de los funcionarios (nº 155), aunque haya una coincidencia material entre ambos (nº 152 s.).

**Precisiones** Esta decisión del TCo afectó especialmente a la materia de función pública, por cuanto al ser la **Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública** (LMRFP) una Ley fragmentaria en su contenido había que acudir hasta entonces racionalmente a lo que pudiera ser constitutivo de legislación básica en normativa anterior a la Constitución.

## II. Fuentes

**210** La Constitución establece que la Ley debe regular el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio del derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (Const art.103.3).

La aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg 5/2015), vino a cumplir, con carácter general, este mandato constitucional. No obstante, con posterioridad a la Constitución, se había ido dictando una densa, aunque dispersa y fragmentada, legislación parcial sobre la materia, y entre esa legislación, estaba fundamentalmente la **Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública** (L 30/1984) que cambió de manera sustancial aspectos nucleares del régimen de nuestra función pública.

La **legislación básica postconstitucional** de carácter general, sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, antes del aprobación del EBEP, es la siguiente:

1. Ley de medidas para la reforma de la función pública (L 30/1984) (nº 220).
2. Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (L 53/1984) (nº 240).
3. Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (L 9/1987) (nº 260).

Se analiza el alcance de cada una de estas tres leyes como **normas básicas del régimen estatutario** así como la vigencia total o parcial de las mismas tras la entrada en vigor del EBEP.

**Precisiones** Una cuestión que no propició que se cumpliera con prontitud el mandato constitucional acerca del estatuto de los funcionarios públicos fue, probablemente, el hecho de que, hasta un momento determinado, la **jurisprudencia constitucional** había estado defendiendo la existencia de preceptos, de normas preconstitucionales que realizaban la función normativa básica.

A partir de 2002, la jurisprudencia constitucional opta por la posición de que la normativa postconstitucional de función pública sea la única aplicable en el conjunto de las Administraciones Públicas en cuanto normativa básica (TCo 37/2002).

### A. Ley de medidas para la reforma de la función pública

(L 30/1984)

**220** La Ley de medidas para la reforma de la función pública abordó de forma parcial y provisional el régimen funcional hasta entonces existente, confirmó el **carácter básico de algunos** de sus **preceptos**, y anunció que el Gobierno, sin tardanza, abordaría la elaboración del texto del nuevo marco normativo de la función pública y su envío a las cámaras. No obstante, se tardaron más de 20 años en poner en práctica el mandato constitucional.

Esta Ley determinó, de entre sus artículos, los **preceptos** que tenían **carácter de básico** y que, por tanto, eran aplicables a todas las Administraciones Públicas, y los **preceptos no básicos** (L 30/1984 art.1.3). Estos últimos se aplicaban directamente solo al personal de:

- la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos;
- la Administración Militar y de sus Organismos Autónomos;
- funcionarios de la Administración de la Seguridad Social.

Y además, sin perjuicio del carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluidos en su ámbito de aplicación (por ejemplo a funcionarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, personal de Correos y Telégrafos...).

La Ley ha sido objeto de amplio **desarrollo reglamentario** para la Administración General del Estado y, también a través de Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas y las consiguientes normas reglamentarias de desarrollo de las mismas.

**222 Vigencia tras la aprobación del EBEP** La **técnica normativa** utilizada para el EBEP, es que éste se configura en casi su totalidad como una norma básica y ha de ser desarrollada por Ley de Función Pública de la Administración General del Estado y por Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas con independencia de los desarrollos reglamentarios correspondientes. Por tanto, la aprobación del EBEP ha supuesto una **derogación parcial** de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública que se desarrolla de la siguiente manera:

1. Las **normas básicas** de esta Ley han sido expresamente derogadas y sustituidas por las normas básicas del EBEP, que son de aplicación directa tras su entrada en vigor en los casos que así se considera en el EBEP (ISGAP Resol 21-06-07 instruc. 1.3).

2. En cuanto a la Administración General del Estado se mantienen vigentes, con carácter transitorio, los **preceptos no básicos** de la L 30/1984, siempre que no se opongan a lo establecido en el EBEP.

3. La **vigencia** de estos preceptos, en el ámbito de la Administración General del Estado se mantiene hasta que se dicte la Ley de la Función Pública de la Administración General del Estado y sus normas de desarrollo. Se han relacionado los preceptos que continúan vigentes hasta que se apruebe dicha Ley (ISGAP Resol 21-06-07 instruc.1.3 ).

4. El EBEP va a producir **efectos** a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP (en los casos de carrera profesional, promoción interna, evaluación del desempeño, derechos retributivos, provisión de puestos de trabajo y movilidad entre distintas Administraciones Públicas).

## B. Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas

(L 53/1984)

La Ley de incompatibilidades, como señala su exposición de motivos, cumplimenta, con carácter básico general, el mandato constitucional de sentar las bases del régimen estatutario de los funcionarios. **240**

La operatividad de un **régimen general** de incompatibilidades exige, como hace esta Ley, un planteamiento uniforme al respecto entre las distintas Administraciones Públicas, que garantice a los interesados un tratamiento común entre ellas.

El régimen de **incompatibilidades** del personal al servicio de las Administraciones públicas se estudia en el nº 3500 s.

**Precisiones** La **exposición de motivos** de esta Ley establece que la regulación de las incompatibilidades parte, como principio fundamental, de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

**Carácter básico de sus normas** (L 53/1984 disp.final 1ª) El carácter básico de casi la totalidad de los preceptos de esta Ley se declara expresamente al considerar sus normas, bases del régimen estatutario de la función pública dictadas al amparo de la Const art.149.1.18ª. **242**

Además, este carácter básico ha sido expresamente ratificado por el **Tribunal Constitucional** que ha entendido:

1. Que cada uno de los preceptos de esta Ley que configuran el sistema de incompatibilidades, son aspectos básicos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que corresponden a un **principio estructural organizativo** del personal a su servicio que se proyecta sobre el sector público en su conjunto (TCo 178/1989).

2. Que las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienden a garantizar su **objetividad de actuación** en evitación de relaciones de dependencia perturbadoras y su eficacia procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo, lo que conlleva el carácter básico de la norma, prohibiendo, con carácter general, simultanear actividades con la única excepción de la compatibilidad en el desempeño de cargo electivo siempre que no se perciban retribuciones periódicas por tal actividad (TCo 172/1996).

**Vigencia tras la aprobación del EBEP** Esta Ley se mantiene vigente tras la entrada en vigor del EBEP y, por lo tanto, el régimen jurídico del sistema de incompatibilidades sigue siendo el establecido en esta norma que conserva el carácter de norma básica. **244**

## C. Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas

(L 9/1987)

Se analiza la tercera y última ley que contiene legislación básica postconstitucional del régimen estatutario de los funcionarios públicos, a los únicos efectos de comprobar la vigencia total o parcial de sus preceptos tras la entrada en vigor del EBEP. **260**

Es preciso recordar que las **peculiaridades** del ejercicio del **derecho de sindicación** de los funcionarios públicos deben ser reguladas por ley (Const art.28.1 y 103.3).

**Libertad sindical** (OIT Conv núm 87; OIT Conv núm 98; OIT Conv núm 135; LO 11/1985 art.1) Todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales. También son trabajadores los que lo sean mediante una relación de **262**

carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas. Por lo tanto, la LOLS da un **tratamiento unificado** del contenido esencial del derecho de libre sindicación en lo que se refiere a personal laboral y a personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas.

Respecto de su **contenido**, comprende tanto el derecho de los individuos a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, como el derecho de que los sindicatos realicen las funciones que de ellos se espera de acuerdo con el carácter democrático del Estado (TCo 51/1982).

**Precisiones** 1) La regulación específica del ejercicio del derecho de sindicación de los miembros del **Cuerpo Nacional de Policía**, que se configura conforme a su propia normativa como un Instituto armado de naturaleza civil, conlleva características especiales en relación al derecho de sindicación y a la acción sindical. En efecto, los policías nacionales pueden constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, pero sólo pueden afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por policías nacionales y únicamente pueden formar parte de organizaciones internacionales sindicales de su mismo carácter (LO 9/2015, art.2 y 8.1).

2) Respecto de la **Guardia Civil**, Instituto armado de naturaleza militar, no puede ejercer el derecho de sindicación (LO 11/2007). Los guardias civiles tienen derecho a asociarse libremente, y a constituir asociaciones para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales, pero no llevar a cabo actividades sindicales. Los miembros de la Guardia Civil solo pueden afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo y no pueden agruparse con otras asociaciones que no estén integradas exclusivamente por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil. Sí pueden formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter (LO 11/2007 art.9).

3) En lo que se refiere al Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los funcionarios de la **Ertzaintza** pueden afiliarse a los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales de su elección (L País Vasco 4/1992 art.98).

4) Los miembros del Cuerpo de **Mossos d'Esquadra** tienen derecho a afiliarse libremente a las organizaciones sindicales siempre que cumplan los requisitos establecidos en la LOLS (L Cataluña 10/1994 art.50)

5) Los miembros pertenecientes a los cuerpos de **Policía de Navarra** tienen derecho a afiliarse a las organizaciones sindicales con los requisitos establecidos por la legislación sobre libertad sindical (LF Navarra 23/2018 art 53. c).

6) En cuanto a las **Fuerzas Armadas** se prohíbe el ejercicio del derecho de sindicación a sus componentes (LO 9/2011 art.7.1).

**264 Vigencia tras la aprobación del EBEP** La ratificación por España de los Convenios de la OIT, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública y sobre el fomento de la negociación colectiva, obligaban a regular, a semejanza de lo establecido para los trabajadores por cuenta ajena en el ET, los **órganos de representación de los funcionarios públicos** (Convenios OIT nº 151 y nº 154).

La entrada en vigor del EBEP ha supuesto la **derogación expresa** de la L 9/1987 (EBEP disp.derog.única c) con las siguientes **excepciones**:

- mantiene su vigencia la L 9/1987 art.7, que establece las **unidades electorales** en las que se debe constituir una Junta de personal (EBEP disp.derog.única c);

- se mantienen, también, en vigor la L 9/1987 art.13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, y 29, como normativa básica, en tanto se determine el **procedimiento electoral general** previsto en el EBEP (EBEP disp.trans.5ª).

**265** En **resumen**, y como conclusiones de lo expuesto, ha de señalarse que:

1. El contenido de la L 9/1987, a excepción de los dos supuestos que se han señalado (nº 264), ha sido **sustituido por** los preceptos del **EBEP** (EBEP Tít. III Cap. IV), dedicados específicamente a regular: el derecho a la negociación colectiva (EBEP art.31 a 38), el derecho de representación y a la participación institucional (EBEP art.31 y 39 a 44), el derecho al planteamiento de conflictos de conflictos colectivos (EBEP art.15 d y 45) y el derecho de reunión (EBEP art.46).

2. El hecho de que los **derechos individuales ejercidos colectivamente** (libertad sindical; negociación colectiva, participación en la determinación de las condiciones de trabajo, ejercicio del derecho de huelga, y planteamiento de conflictos colectivos de trabajo y el derecho de reunión), se reconozcan de forma conjunta a todos los empleados públicos, funcionarios y personal laboral (EBEP art.15), no supone que todos los preceptos de la EBEP Tít.III Cap.IV se apliquen indistintamente a ambas clases de personal.

Respecto de la regulación de los **derechos colectivos**, ver nº 5600 s.

## D. Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)

[EBEP art.1 a 6 y disp.final 1ª]

280

Una de las características del EBEP es la dualidad de su objeto, ya que establece las bases del régimen jurídico de los funcionarios, y también determina las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Es aplicable, por tanto, a los **funcionarios** y en lo que proceda al **personal laboral** al servicio de las siguientes **Administraciones públicas**:

- Administración General del Estado;
- Administraciones de las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla;
- Administraciones de las entidades locales;
- Organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas;
- Universidades públicas.

**[Precisiones]** 1) El EBEP sólo se aplica directamente cuando así lo disponga su **legislación específica** al siguiente personal (EBEP art.4):

- a. Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CCAA.
- b. Personal funcionario de los demás órganos constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las CCAA.
- c. Jueces, Magistrados y 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 Fondos de Garantía de Depósitos.

2) El EBEP también se aplica al personal al servicio de las **autoridades administrativas independientes de ámbito estatal** en la forma prevista en sus leyes de creación (EBEP disp.adic.4ª). Según el informe sobre el personal al servicio del Sector Público Estatal de 2018, elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, son cinco las autoridades administrativas independientes existentes a fecha del estudio: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y el Consejo de Seguridad Nuclear, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La naturaleza de estas entidades puede consultarse en el Inventario de entes del Sector Público Estatal (INVESPE) en la siguiente dirección: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/ClnInvespe/Paginas/Invespe.aspx>

3) La única **exclusión** de aplicación de las normas de derecho laboral que expresamente señala el EBEP es la referida al personal laboral de la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos** sometido exclusivamente a la legislación laboral y demás normas convencionales. El personal funcionario de la sociedad se rige por sus normas especiales y, supletoriamente, por lo dispuesto en el EBEP (EBEP art.5).

**Legislación administrativa y legislación laboral en el EBEP** [EBEP disp.final 1ª] El EBEP contiene, pues, **dos tipos de regulación** en un mismo texto legal:

282

1. Legislación **administrativa**, referida al régimen estatutario básico de los funcionarios públicos, dictada al amparo de la habilitación competencial de la Const art.149.1.18ª. Las CCAA pueden aprobar su legislación propia en el marco de dichas bases estatales (nº 304).

2. Legislación **laboral**, es decir, normas de derecho necesario que son aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas y que derogan, a partir de la entrada en vigor del EBEP cualquier otro precepto, legal o convencional, que se les oponga.

El hecho de que el EBEP contenga dos tipos de legislación, administrativa y laboral, tiene consecuencias diferentes para su **desarrollo normativo**.

Así, la legislación de desarrollo del régimen estatutario de los **funcionarios públicos** está constituida por las leyes reguladoras de la función pública (nº 300). Estas leyes son tanto las de la AGE como las de las CCAA que, respectivamente, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA. Se denominan expresamente **Leyes de función pública** y operan sobre la regulación del régimen estatutario, pero no pueden innovar sobre la legislación laboral, ya que es competencia exclusiva del Estado (Const art.149.1.7).

Por tanto, las menciones en diversos preceptos del EBEP a las leyes de función pública son legislación administrativa referida al régimen estatutario de los funcionarios públicos. Así se explica, por ejemplo, la remisión a que sean las leyes de función pública las que regulen la carrera horizontal de los funcionarios de carrera [EBEP art.17]. En cambio, la carrera profesional y promoción interna del **personal laboral** se ha de hacer efectiva a través de los procedimientos previstos en el ET o en los convenios colectivos [EBEP art.19]. Lo mismo ocurre respecto de las situaciones en las que puede encontrarse el personal laboral cuya regulación se