

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

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

**Agut García, Carmen** (Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaime I. Letrada coordinadora del Gabinete del Tribunal Supremo).

**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).

**Goerlich Peset, José María** (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia).

**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).

**Herrero Ruiz, Fernando** (Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado).

**Jiménez-Clar Hernández, Antonio** (Cuerpo de Abogados del Estado).

**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** (Catedrática 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).

**Muñoz Pedraz, Ana María** (Cuerpo de Abogados del Estado).

**Nores Torres, Luis Enrique** (Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia).

**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).

**Selma Penalva, Alejandra** (Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia).

**Sequeira de Fuentes, Marcial** (Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad 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.  
clientes@lefebvre.es  
www.efl.es  
Precio: 94,64 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18647-80-2  
Depósito legal: M-33193-2021

Impreso en España  
por Printing '94  
Paseo de la Castellana, 93 - 2º. 28046 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**

**2022-2023**

Fecha de edición: 12 de noviembre de 2021



# Plan General

	<b>Número 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. Reversión de los servicios públicos: consecuencias laborales.....	6300
Capítulo 16. Protección social.....	6400
Capítulo 17. Régimen de Clases Pasivas del Estado.....	6500
Capítulo 18. Régimen especial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado (MUFACE).....	7700
Capítulo 19. Personal Estatutario de los Servicios de Salud.....	8600
Capítulo 20. Orden jurisdiccional competente.....	9100
<b>ANEXOS</b>	<b>9700</b>

## TABLA ALFABÉTICA

# Abreviaturas

<b>AAPP</b>	Administraciones Públicas
<b>Admón</b>	Administración
<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>AP</b>	Audiencia provincial
<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 Comisión 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>CSNCEP</b>	Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas
<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>DGOSS</b>	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
<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>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>LCon</b>	Texto refundido de la Ley Concursal (RDLeg 1/2020)
<b>LCP</b>	Ley de Clases Pasivas (RDLeg 670/1987)
<b>LCSP</b>	Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017)
<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 para la 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>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>MHFP</b>	Ministerio de Hacienda y Función Pública
<b>MPr</b>	Ministerio de Presidencia
<b>MTES</b>	Ministerio de Trabajo y Economía 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>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<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 (AAPP) 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 (CCAA). En el supuesto de las entidades locales, su autonomía es administrativa y exclusivamente, con potestad reglamentaria. La descentralización territorial opera, en suma, entre distintas AAPP.

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 AAPP de base territorial, integrada por:

- la Administración General del Estado (AGE);
- las AAPP de las CCAA (17);
- las AAPP de ciudades con Estatuto de Autonomía (2);
- las AAPP de las entidades locales (8.131 municipios);
- las AAPP 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 AAPP 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 AAPP 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 UE; 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 AAPP, al objeto de que los ciudadanos tengan un tratamiento común ante aquellas. Los Estatutos de Autonomía de las CCAA tienen atribuida la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.

Ello origina que, en el juego de bases/desarrollo entre Estado y CCAA, sean las **CCAA** las que puedan disponer, en el contexto precisado por las bases, de un **régimen jurídico** de Administración Pública **propio**. En general, las CCAA no han regulado, en virtud de su potestad de autoorganización, las AAPP 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 TCo, 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 CCAA 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, la 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 funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las AAPP (TCo 99/1987).

- 155** 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 AAPP y de la misma función pública (TCo 99/1987).

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

[Const art.137, 140, 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 CCAA 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 AAPP 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 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.

**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).

156

170

172