

LECCIÓN 6

LA RELACIÓN DE SERVICIO DEL EMPLEADO PÚBLICO. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS ¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 6.1. *La relación de servicio del empleado público: naturaleza jurídica. Personal funcionario y personal laboral.*
- 6.2. *Derechos profesionales de los funcionarios: ejercicio del cargo, inamovilidad, carrera profesional y protección sanitaria y social.*
- 6.3. *Los derechos económicos de los funcionarios.*
- 6.4. *Derechos colectivos de los funcionarios*
- 6.5. *Los deberes de los empleados públicos. El régimen disciplinario.*
- 6.6. *Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la administración y de los altos cargos.*

6.1. LA RELACIÓN DE SERVICIO DEL EMPLEADO PÚBLICO: NATURALEZA JURÍDICA. PERSONAL FUNCIONARIO Y PERSONAL LABORAL

Estructura de los
derechos y
deberes de los
empleo público

§ 127. El **contenido de la relación de servicio de los empleados públicos** se refiere a los **derechos y deberes** que comprende, así como el **régimen de incompatibilidades** que completa la definición de dicho contenido.

El conjunto de derechos y deberes de los empleados públicos constituye en sí mismo el **estatuto** al que se refiere el artículo 103.3 CE y en estos se encierra la especificidad de su régimen jurídico.

Este estatuto, como conjunto de derechos y obligaciones propio, se proyecta para todas las clases de personal de los empleados públicos, aunque no son iguales para todos ellos. Si bien las obligaciones son comunes para todos los empleados públicos, el alcance y contenido de los derechos **dependen de la clase de personal** de que se trate comenzando por la inamovilidad que es el derecho que distingue y caracteriza la posición de los funcionarios de carrera frente al resto.

¹ Revisado en octubre de 2024.

Dentro de los derechos se distinguen aquellos de carácter **individual**, que se refieren a los intereses particulares de cada uno de los funcionarios, de los **colectivos**, que atañen a sus intereses comunes.

Los derechos individuales pueden agruparse en derechos funcionales, que se refieren a las condiciones de desarrollo de su actividad –desde la inamovilidad a la promoción profesional y el derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones (Capítulo II y Capítulo V del Título III)–, y, por otra, los derechos económicos y prestaciones –referidos a cuestiones retributivas (Capítulo III del Título III) y a sus derechos relativos a la Seguridad Social–.

Los derechos colectivos se refieren a mecanismos de participación y defensa de sus intereses comunes, en concreto, el derecho de sindicación, el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional y el derecho de reunión regulados en el Capítulo IV del Título III.

§ 128. Antes de entrar a analizar cada uno de los derechos individuales debe tenerse en cuenta que en el TREBEP se han incorporado junto a los más tradicionales otros de reciente reconocimiento en el ámbito de la función pública. Se trata de derechos fundamentales que los empleados públicos tienen ya reconocidos a nivel constitucional, pero que especifican ahora en el ámbito de sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Se trata, en primer lugar, del **derecho a la no discriminación** por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. (art. 14 i) TREBEP), que se deriva el principio de no discriminación reconocido en el artículo 14 CE. Este derecho no debe confundirse a la igualdad que se exige en el acceso a la función pública que es otra manifestación específica del principio de no discriminación.

En segundo, el **derecho al respeto** de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral (art. 14 h) TREBEP), que trae causa del derecho a la derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen reconocido en el artículo 18 CE, al que se añade como novedad la dignidad en el trabajo frente a los fenómenos de acoso en el trabajo (*mobbing*) que están siendo últimamente objeto de especial atención en las relaciones laborales y que adopta una significado especial en el caso de

los empleados públicos². Dentro del derecho a la intimidad se ha introducido recientemente un derecho específico a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (art. 14 j bis) TREBEP). En cuanto a la intimidad en el uso de sus ordenadores y otros dispositivos esta se equipara a la que tienen los trabajadores ordinarios para los que se exige información al trabajador, proporcionalidad en el intrusión, que este se encuentre legítimamente justificada y que tenga garantías para el afectado³.

En tercer lugar se encuentra la **libertad de expresión** dentro de los límites del ordenamiento jurídico (art. 14 k) TREBEP). Este derecho está reconocido con carácter general como derecho fundamental en el artículo 20.1 a) CE que se refiere a la posibilidad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Su reconocimiento específico se justifica por la singular situación en que se encuentra el personal al servicio de la Administración que forma parte de ésta y se encuentra sometido a ella. Por eso es importante señalar que las ideas y opiniones personales deben distinguirse de las propias de la Administración a que se sirve y no pueden verse censuradas por los superiores jerárquicos, siempre que el ejercicio de este derecho no colisione con el deber de obediencia de las instrucciones y órdenes profesionales de sus superiores, así como a su deber de atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos⁴.

² En el caso de los funcionarios, la inamovilidad es un elemento que puede llevar a cometer abusos por parte de los superiores sobre aquellos que no pueden ser removidos de su puesto de trabajo ni de su condición para provocar el abandono cuando existe algún tipo de conflicto entre ambos. Se manifiesta, por lo general, en la ausencia de asignación de tareas, en el empeorar sus condiciones de trabajo (horarios, ubicación), entre otros. Así en su STC 56/2019, de 6 de mayo de 2019, el Tribunal Constitucional ha otorgado protección constitucional a un funcionario acosado al considerar que se produce un trato «degradante» o lesivo de la «integridad moral» (art. 15 CE).

³ Se trata del test Barbulescu que se contiene en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de septiembre de 2017, y que se aplica a todos los trabajadores, y, a partir de la STS de 7 de octubre de 2024 (rec. 6949/2022), se extiende de los trabajadores asalariados a los funcionarios que no se consideran a estos efectos en una relación de sujeción especial. .

⁴ En estos casos debe recordarse que la jurisprudencia reconoce que «Precisamente, las extralimitaciones verbales en un contexto de lucha política o sindical (elecciones, conflictos laborales, etc.) determinan la prevalencia de la libertad de expresión y la libertad sindical, siempre y cuando exista

6.2. DERECHOS PROFESIONALES DE LOS FUNCIONARIOS: EJERCICIO DEL CARGO, INAMOVILIDAD, CARRERA PROFESIONAL Y PROTECCIÓN SANITARIA Y SOCIAL

La inamovilidad

§ 129. Dentro de los derechos individuales es posible identificar una serie de **derechos funcionales** que si bien garantizan las condiciones en que los empleados públicos desempeñan a nivel particular sus funciones, caracterizan con carácter general la relación de servicio del empleo público, así como su dinámica y estructura.

Entre los derechos funcionales destaca **la inamovilidad** en la condición de funcionario público (art. 14 a) TREBEP). Este derecho es consecuencia del elemento más característico en la configuración de la función pública que supuso un punto de inflexión en la profesionalización y la independencia del personal al servicio de la Administración Pública frente al sistema de cesantías (*spoil system*). En efecto, este derecho exclusivo de los funcionarios de carrera no debe contemplarse como un privilegio corporativo sino como la garantía más importante de su imparcialidad. La inamovilidad implica que ningún funcionario puede ser privado de su condición si no es por sanción de separación del servicios o sentencia de inhabilitación general o especial, aunque incluso en este caso, una vez cumplida la sanción o pena impuesta nada impide que se pueda solicitar la rehabilitación que debe ser otorgada por la autoridad competente.

Derecho a desempeñar un puesto de trabajo

§ 130. La inamovilidad de la condición de funcionario debe distinguirse de la del puesto de trabajo, que no se reconoce específicamente como derecho. A este respecto únicamente se reconoce a todos los empleados públicos el **derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas** propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional (art. 14 b) TREBEP). Se trata de un reconocimiento a ocupar puestos de trabajo correspondientes a su categoría, nivel, etc. sin que pueda vaciarse de contenido o

interés público y las expresiones no sean objetivamente injuriosas (sentencias 350/2011, de 1 de junio; y 429/2020, de 15 de julio)» (STS de 30 de septiembre de 2022, rec. 524/2024).

sobrecargarse con actividades espurias –lo que constituye una garantía frente posibles situaciones de acoso laboral– y a los que corresponde las retribuciones correspondientes.

Sin embargo, no se garantiza el derecho a ocupar un puesto de trabajo concreto de forma absoluta ya que este derecho debe equilibrarse con la capacidad de organización de las Administraciones Públicas de sus recursos humanos en función de las necesidades del servicio. En todo caso, una vez que se ocupa un determinado puesto de trabajo la asignación de forma unilateral a otro sólo puede producirse en situaciones tasadas –movilidad forzosa por supresión de órgano, remoción por negativa evaluación del desempeño–.

El derecho a ocupar un puesto de trabajo depende así de la progresión alcanzada en el desarrollo profesional que constituye, por tanto, otro derecho autónomo. En efecto, se reconoce a todos los empleados públicos el **derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna** según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación (art. 14 c) TREBEP), que se desarrolla en Capítulo II del Título I del TREBEP. Debe recordarse que la efectividad de este derecho se garantiza a través del **derecho a la formación continua** y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral a través de los correspondientes permisos⁵ (art. 14 g) TREBEP).

§ 131. Aparejado a este derecho, figuran otros como es el **derecho a participar en la consecución de los objetivos** atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar (art. 14 e) TREBEP). Se pretende así evitar la alienación de los empleados públicos que pasan a implicarse en los proyectos desarrollados en sus respectivas unidades.

Otro derecho directamente relacionado con el ejercicio de funciones es el que se reconoce a la **defensa jurídica y protección de la Administración Pública** en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos común en que se concrete (art.

⁵ Cada Administración dispone las condiciones para disfrutar de este Derecho. En el caso de la AGE, la [Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos](#), dispone en su apartado 10 lo relativo al tiempo de formación.

14 f) TREBEP). De este modo se garantiza la objetividad e imparcialidad de los empleados públicos que no habrán de temer por las consecuencias de sus actuaciones siempre que se desarrollen dentro de la legalidad, ya que, en caso de denuncia o querrela personal, la propia administración se hace cargo de su defensa procesal cuyo coste habrá de repercutir en caso de demostrarse la ilegalidad de sus actos.

Con respecto a las condiciones de ejercicio de sus funciones se reconoce el derecho a recibir **protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo** (art. 14 l) TREBEP), conforme a lo establecido para todos los trabajadores en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que es una de las normas que completan el estatuto jurídico de los empleados públicos con carácter básico más allá de lo dispuesto en el TREBEP.

§ 132. Dentro de los derechos relativos a las condiciones en que los empleados desarrollan sus funciones, aunque diferenciados de todos los anteriores, pueden incluirse los relativos a **la jornada de trabajo, permisos y vacaciones** que reconocen en el artículo 14 m) TREBEP y que se desarrollan en el Capítulo V del Título III del TREBEP.

Antes de entrar en el detalle de estos derechos debe mencionarse otro complementario que modula su contenido que es el derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (art. 14 j) TREBEP), que se introduce de manera novedosa en el TREBEP y que se ha materializado con una serie de permisos que se justifican precisamente por esa razón. Pero, además, este derecho constituye una guía para determinar la duración de la jornada de trabajo, los permisos y las vacaciones, tanto a través de medidas preceptivas como dispositivas⁶.

En cuanto a la **jornada de trabajo** se concreta de forma específica en cada una de las Administraciones Públicas que establecen la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos (art. 47 TREBEP). No obstante, para optimizar la prestación de su servicio, se han adoptado de forma excepcional medidas de ordenación del tiempo de trabajo para todos los empleados públicos imponiéndose para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria de trabajo tendrá un

⁶ Un ejemplo de estas últimas fue el Plan Concilia para la Administración General del Estado que, entre otras medidas, preveía que la jornada laboral no se extendiese más allá de las 18:00. Las CCAA y demás Administraciones aprobaron planes de contenido similares.

promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan⁷. Las distintas Administraciones (autonómicas y local) pueden modular o reestructurar esta jornada, pero no fijar una inferior ya que se considera básica para todas ellas⁸. En el caso de la Administración General del Estado, la concreción de la jornada de trabajo se lleva a cabo conforme lo previsto en la [Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos](#), a través de los calendarios laborales que son aprobados por los Subsecretarios, los responsables de personal de los correspondientes organismos, y los Delegados y Subdelegados del Gobierno, previa negociación con los representantes de los trabajadores, y en el que se fija la duración de la jornada, horario y fiestas. Las 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos sesenta y cuatro horas anuales que pueden distribuirse en jornada de mañana o mañana y tarde⁹, e incluye una pausa de 30 minutos¹⁰. Existen para todas las oficinas

⁷ Esta jornada de 37 horas y media se impuso a través del artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y se confirma en la disposición adicional septuagésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

⁸ Así la STC de Sentencia de 29 de enero de 2018 y, en la misma línea, la STS Sala de 29 de enero de 2018 (rec.1190/2017): «*Los anteriores criterios son plenamente aplicables al presente supuesto. Siendo una regulación que tiene por objeto fijar la jornada de trabajo, guarda directa relación con los derechos del personal al servicio del sector público (arts. 47 y 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público), así como con sus deberes (art. 54.2). Así pues, de modo similar al caso de la STC 156/2015, esta regulación encuentra fundamento en la competencia estatal reconocida en los arts. 149.1.18 y 149.1.7 CE, en relación, respectivamente, con los funcionarios y el personal laboral al servicio del sector público. Estos son los títulos que resultan aplicables por ser más específicos que el que, con carácter más genérico, recoge el art. 149.1.13 CE (STC 84/2016, de 28 de abril, FJ 5, con cita de otras, allí en relación al ámbito material de la educación). En relación con ello, la norma que examinamos viene a modular el marco derivado de los arts. 47 y 51 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (reproducidos ahora en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), de tal forma que la libertad que esos preceptos otorgan a las Administraciones públicas para establecer la jornada de trabajo de su personal se ejerce ahora en el contorno predeterminado por la norma impugnada, al fijar ésta una jornada mínima.*».

⁹ La jornada puede distribuirse de la siguiente forma:

- a) Jornada de mañana. El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9:00 a 14:30 horas de lunes a viernes. El tiempo restante hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible, entre las 7:00 y las 9:00 de lunes a viernes y entre las 14:30 y las 18:00 de lunes a jueves, así como entre las 14:30 y las 15:30 horas los viernes.
- b) Jornada de mañana y tarde. El horario fijo de presencia en el puesto de trabajo será de 9:00 a 17:00 horas, de lunes a jueves, con una interrupción para la comida que no computará como trabajo efectivo y que será como mínimo de media hora, y de 9:00 a 14:30 los viernes, sin perjuicio del horario aplicable al personal destinado en oficinas de apertura ininterrumpida al público que cuenta con regulación especial. El resto de la jornada, hasta completar las treinta y siete horas y media o las cuarenta horas semanales, según el régimen de dedicación, se realizará en horario flexible entre las 7:00 y las 9:00 horas, de lunes a viernes, y entre las 17:00 y las 18:00 horas, de lunes a jueves, así como entre las 14:30 y las 15:30 horas los viernes.

la posibilidad de adoptar una jornada de verano consistente en una jornada intensiva de trabajo dentro del cómputo anual de horas¹¹, y para determinados puestos de trabajo jornadas de especial dedicación que alcanzan las 40 horas, o jornadas reducidas sólo de mañana a las que se ajustan igualmente las retribuciones. La jornada laboral también es objeto de flexibilidad horaria para garantizar la conciliación¹².

La jornada de trabajo para cada funcionario puede ser a tiempo completo o a tiempo parcial, lo que se determina a través de su preferencia en función de la definición que se haga de cada uno de los puestos de trabajo¹³.

El control y seguimiento del cumplimiento de la jornada se lleva a cabo a través del sistema que dispone cada una de las Administraciones Públicas, que requieren la justificación de la ausencia y admite una cierta flexibilidad en el cumplimiento de los horarios sin suponga una reducción de horas¹⁴.

Teletrabajo

§ 133. Como consecuencia de la generalización del uso de las TIC, acelerada por el confinamiento derivado de la crisis del COVID, se formalizó una modalidad de trabajo que se había ido incorporando de manera puntual y aislada, que es **el teletrabajo** que se define como aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de TICs.

Se trata de una modalidad prevista en el artículo 47 bis EBEP que debe estar expresamente autorizada y debe ser compatible con la modalidad presencial. Su

¹⁰ Es la conocida “pausa del café” que no puede afectar al servicio y debe tener lugar entre las 10:00 y las 12:30.

¹¹ Se puede adoptar durante el período comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre, ambos inclusive, se podrá establecer una jornada intensiva de trabajo, a razón de seis horas y media continuadas de trabajo, a desarrollar entre las ocho y las quince horas, de lunes a viernes. Este período se amplía del 1 de junio al 30 de septiembre para quienes tengan hijos o personas a su cargo menores de 12 años.

¹² En el caso de personas que tengan personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad hasta el segundo grado pueden flexibilizar su jornada en una hora (siendo dos si el familiar es de primer grado), también se permite asistir a reuniones de los centros educativos o asistenciales, etc.

¹³ La duración de la jornada viene definida en la configuración que se hace de los puestos de trabajo a través de las RPTs, Cada empleado público opta por una dedicación a tiempo completo o parcial optando a los puestos que se configuren en dichas condiciones.

¹⁴ En el caso de la AGE, la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, detalla en los apartados 11 y 12 las condiciones para justificación de las ausencias, así como para el control y vigilancia de la jornada. Si se inicia la jornada con retraso, esto obliga a recuperar las horas en el día o a lo largo de la semana.

regulación es muy escueta y se limita a garantizar que el personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tenga los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos que los presten sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales, y que cuenten con los medios necesarios.

Su concreción está **pendiente de desarrollo** de lo dispuesto en el artículo 47 bis TREBEP, que, por ahora se ha llevado a cabo en algunas Comunidades Autónomas¹⁵.

§ 134. Con respecto a **las vacaciones** [art. 14 m) y artículo 50 TREBEP] los funcionarios públicos tienen derecho a disfrutar como mínimo, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor. No se considerarán como días hábiles los sábados, sin perjuicio de las adaptaciones que se establezcan para los horarios especiales, por lo que la suma total alcanza el mes (30 días). A estos días se suman los llamados “canosos” o días de vacaciones adicionales por tiempo de servicio prestado, hasta cuatro que fijan las Administraciones¹⁶.

Este derecho se ejerce dentro de la concreción que cada Administración lleve a cabo del calendario laboral. Para la Administración General del Estado, en la mencionada Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, se establece con, carácter general, que las vacaciones deben disfrutarse, previa autorización y siempre que resulte compatible con las necesidades del servicio, dentro del año natural y hasta el 31 de enero del año siguiente, en periodos mínimos de 5 días hábiles consecutivos (aunque excepcionalmente pueden disfrutarse sueltos hasta 5) y dentro de período estival (del 16 de junio al 15 de septiembre). Si las vacaciones coincidiesen o no pudiesen ser disfrutadas por una situación de incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia, riesgo durante el embarazo o con los permisos de maternidad o paternidad o permiso acumulado de lactancia, no serán computadas como tales y se podrán disfrutar en fecha distinta y, si no fuera posible, en el año natural

¹⁵ Como es el caso de Castilla la Mancha con el Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, o el País Vasco, con el 113/2023, de 18 de julio, sobre teletrabajo para el personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

¹⁶ Los canosos desaparecieron con el Real Decreto-ley 20/2012 y se han recuperado a través del Real Decreto-Ley 10/2015 que va sumando 1 día a los 22 de vacaciones con carácter general a partir de los 15 años de servicio activo hasta los 30 años.

siguiente; y otro tanto ocurre si la incapacidad sobreviniera durante el disfrute de las vacaciones¹⁷.

§ 135. Además de por las vacaciones, se reconoce un **derecho a la interrupción de la prestación del servicio por permisos y licencias** (art. 14 m) TREBEP). Estos permisos vienen establecido de forma general para los funcionarios todas las Administraciones Públicas en los artículos 48 y 49 TREBEP, sin perjuicio de que cada una de ellas pueda concretar los supuestos de concesión de permisos dentro de los establecido con carácter básico y ampliar los supuestos en que se conceden¹⁸. Todos los permisos se consideran como servicio activo sin que afecten a sus retribuciones y demás derechos, excepto en los casos expresamente señalados.

A) Por **accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización** que precise de reposo domiciliario del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el primer grado por consanguinidad o afinidad, así como los que convivan y necesiten cuidado, cinco días hábiles. Si se trata de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, será de cuatro días hábiles.

Cuando se trate **del fallecimiento** del cónyuge, pareja de hecho o familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles si es en la misma localidad, y cinco días hábiles si es en distinta; y si se trata de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad serán dos o cuatro días

B) Por **traslado de domicilio** sin cambio de residencia, un día.

¹⁷ Así se deriva de una jurisprudencia de la que se deriva que estas situaciones de incapacidad y demás no consumen vacaciones (STJUE en una sentencia de 21 de junio de 2012, asunto C-78-11, sobre una cuestión prejudicial planteada precisamente por el Tribunal Supremo en un asunto relacionado con una relación laboral ordinaria).

¹⁸ Así lo ha reconocido la STC de 29 de octubre de 2012 que desestima el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 26 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2006, de 5 de julio, de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las administraciones públicas de Cataluña, en relación con el art. 48.1 h) TREBEP, ya que de haberse producido una supuesta vulneración respecto de la igualdad de derechos de todos los funcionarios, como argumentaba el órgano judicial como premisa que debería servir para atribuir a la letra h) del art. 48.1 TREBEP la condición de norma básica, al afectar a «un beneficio o derecho social» que los poderes públicos tienen la obligación de asegurar -en este caso la protección social económica y jurídica de la familia, aquella no se producía como consecuencia de la regulación autonómica impugnada. El TC indica que la supuesta vulneración del principio de igualdad que produciría un diferente trato normativo en materia de permisos dependiendo de la regulación existente en cada Comunidad Autónoma, pone de relieve es que el verdadero trasfondo de la cuestión es la discrepancia sobre la forma en que el legislador estatal ha decidido ejercer en este caso la competencia básica que le atribuye el art. 149.1.18 CE, cuando es el propio legislador estatal el que permite que las Administraciones públicas determinen los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración, y que solo «en defecto de legislación aplicable» los permisos y su duración serán, al menos, los establecidos en el citado precepto.

C) Para realizar **funciones sindicales o de representación del personal**, en los términos que se determine.

D) Para concurrir a **exámenes finales y demás pruebas definitivas** de aptitud, durante los días de su celebración.

E) Por **matrimonio** o registro o constitución formalizada por documento público de **pareja de hecho**, quince días.

F) Relacionados con **el nacimiento de los hijos** se reconocen los permisos que se enumeran a continuación. Debe tenerse en cuenta que los permisos por parto, maternidad y paternidad se computan a todos los efectos como servicio activo con plenitud de derechos y dan derecho, una vez finalizado, a reintegrarse a su puesto de trabajo en términos y condiciones que no les resulten menos favorables al disfrute del permiso. Lo previsto para el permiso por nacimiento, adopción, guarda o lactancia se aplica no solo a los funcionarios, sino que se extiende en los mismos términos que estos para el personal laboral, por lo que no se les aplica la suspensión del contrato de trabajo prevista en el Estatuto de los Trabajadores (art. 7 TREBEP):

- Para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas, en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción, para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales.
- Permiso de maternidad por parto, con una duración de 16 semanas ininterrumpidas, y dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo y, por cada hijo a partir del segundo, en los supuestos de parto múltiple. Se pueden distribuir a opción de la funcionaria (sea a jornada completa o a tiempo parcial) siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto que serán en todo caso de descanso obligatorio e ininterrumpidas. Este permiso es exclusivo de la madre biológica, sin que pueda transmitirse, aunque en caso de fallecimiento, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste de permiso. En los casos de prematuros este permiso se ampliará en tantos días como el neonato se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales; a esto se añade que, el o la cónyuge tendrá derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de dos horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras, y a

reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

- Permiso por adopción, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente, de dieciséis semanas ininterrumpidas a jornada completa o parcial. Este permiso se ampliará en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del menor adoptado o acogido y por cada hijo, a partir del segundo, en los supuestos de adopción o acogimiento múltiple. En el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas de descanso obligatorio, el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al hecho causante hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses. Se contempla un supuesto especial para los casos de adopción o acogimiento internacional para adaptarse a los trámites y desplazamientos que conlleven reconociéndose el derecho a un permiso de hasta dos meses de duración, percibiendo durante este periodo exclusivamente las retribuciones básicas.
- Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija (tradicionalmente identificado como permiso de paternidad), es de dieciséis semanas de las cuales las seis semanas inmediatas posteriores al hecho causante. Este permiso ha experimentado una asimilación al de la madre biológica (originariamente era de cuatro semanas) de modo que se incrementará en los mismos términos que este (discapacidad del hijo; segundo nacimiento, adopción o guarda; neonato). Este permiso puede distribuirse siempre que las seis primeras semanas sean ininterrumpidas e inmediatamente posteriores al hecho causante, y en el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas, puede disfrutarse de manera interrumpida hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses.
- Por lactancia de un hijo menor de doce meses se reconoce indistintamente a uno u otro de los progenitores, en el caso de que ambos trabajen, el derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Puede sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada o, en una hora al inicio o al final de la jornada, con la

misma finalidad. No se puede transferir al otro progenitor. Igualmente se puede solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente. En todos los casos este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto, adopción, guarda o acogimiento múltiple.

G) Para **cuidado de menores y mayores dependientes** del funcionario se reconocen los siguientes permisos:

- Por razones de guarda legal, para cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.
- Para cuidado directo un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida, en las mismas condiciones que las anteriores.
- Para cuidado de un familiar de primer grado, se puede solicitar una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes. Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso, el plazo máximo de un mes.
- Un supuesto especial se contempla en el caso de cuidado de hijo menor de 18 años afectado por cáncer u otra enfermedad grave. En dicho caso el funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de la duración de aquella, percibiendo las retribuciones íntegras.

H) Permiso por razón de **violencia de género** sobre la mujer funcionaria, en cuyo caso las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda. Asimismo, las funcionarias víctimas de violencia sobre la mujer o de violencia sexual, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral,

tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que para estos supuestos establezca el plan de igualdad de aplicación o, en su defecto, la Administración competente, si bien se mantendrán las retribuciones íntegras cuando reduzca su jornada en un tercio o menos. Estas mismas medidas se aplican, en términos muy similares, a los funcionarios y familiares que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista.

I) Por tiempo indispensable para el cumplimiento de un **deber inexcusable** de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

J) Por **asuntos particulares**, seis días (son los conocidos como “moscosos”). Si bien se suprimieron a la mitad durante un período por razón de la crisis, se recuperaron los seis días previstos originalmente¹⁹, a los que se suman días adicionales por antigüedad²⁰.

6.3. LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS FUNCIONARIOS

§ 159. **Los derechos económicos** se concretan en el derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio (art. 14 d) TREBEP).

Los derechos retributivos de los funcionarios se regulan en el Capítulo III del Título III del TREBEP, aunque debe recordarse que su entrada en vigor está diferida hasta que no se desarrolle por las Leyes de Función Pública estatal y autonómica (disposición final cuarta, apartado segundo TREBEP), por lo que mientras esto sucede será de aplicación lo dispuesto en la LMRFP. No obstante, analizaremos la regulación contenida en el TREBEP que recoge la misma estructura de la regulación precedente.

Las cuantías concretas y los incrementos de las retribuciones de los funcionarios **se fijan** para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos

¹⁹ A través de la modificación introducida por el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre.

²⁰ Estos días adicional fueron suprimidos por el Real Decreto-ley 20/2012 y se han recuperado a través del Real Decreto-Ley 10/2015. A partir del sexto trienio se tiene derecho a 2 días., y al cumplir el octavo trienio 1 día más, y así por cada trienio adicional.

(art. 21 TREBEP)²¹, así como la masa salarial del personal laboral si bien su concreción se lleva a cabo, de acuerdo con la legislación laboral, conforme al convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo. La fijación de las retribuciones básicas alcanza a todo el personal al servicio del sector público tanto estatal, como autonómico y local, si bien en cada uno de los niveles territoriales tiene lugar la concreción de las retribuciones complementarias (en particular el complemento específico) que da lugar a que a veces funcionarios que cumplen una función idéntica perciban distintas retribuciones²².

Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias (art. 22 TREBEP), sin que pueda retribuírseles por participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas.

Se **estructuran** en doce pagas anuales con dos pagas extraordinarias, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias salvo el complemento de productividad y de servicios extraordinarios²³. Se entiende que son retribuciones por servicios prestados, por lo que la parte de jornada (incluso como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga) no realizada dará lugar a la deducción proporcional de haberes, que no tendrá carácter sancionador –dejando al margen evidentemente los permisos disfrutados–. Las

²¹ Así, para el año 2024, las determinaciones básicas de las retribuciones se contienen en el Título III sobre los gastos de personal de la [Ley 4/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2024](#). Se discute si las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas son elevadas o no. Sin pretender entrar en polémicas, resulta interesante señalar algunos datos objetivos como el hecho de que los salarios en el sector público sean más elevados que en el privado en el caso de los trabajadores de menor cualificación y que, en el caso de los directivos, los salarios son más elevados en el sector privado tal y como se deduce de la Encuesta de Estructura Salarial. Sobre esta cuestión se pueden consultar los informes de FEDEA: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=27106>

²² En este aspecto no incide sólo el título competencia relativo a las bases del estatuto básico del empleo público (art. 149.1.18ª CE) sino también la competencia estatal relativa a las bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE). En su momento se produjo un conflicto entre el Estado y algunas CCAA con ocasión de la supresión de la paga extraordinaria de Navidad (Real Decreto-ley 20/2012) que fue eludido por alguna Comunidad que mantuvieron la cantidad suprimida a través de diversos conceptos. En todo caso, y al margen de estas actuaciones, existe una asimetría en las retribuciones de los funcionarios que puede llegar a alcanzar un 60% como ocurre ente los funcionarios de la AGE y de algunas CCAA.

²³ En la actualidad la cuantía es menor, ya que desde el año 2010, cuando a los empleados públicos se les aplicó una reducción de sus retribuciones en el 5%, de forma paralela se empezaron a fijar cuantías distintas para los sueldos y los trienios de los diferentes grupos según se tratara de las pagas ordinarias y de las extraordinarias, situación que se ha mantenido hasta la fecha en las sucesivas Leyes de Presupuestos, por lo que las pagas extraordinarias no se corresponde con lo que establece TREBEP. Por otra parte, y como se ha indicado, en 2012, justificado por el elevado déficit público derivado de la crisis económica, se llevó a cabo por primera vez la supresión de la paga extraordinaria de diciembre (paga extra de Navidad) a través del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012 que se fue devolviendo de manera fraccionada en enero de 2015 y febrero de 2016.

retribuciones se hacen efectivas a través de las nóminas que se comunican mensualmente a los trabajadores y que constituyen verdaderos actos administrativos y son, por tanto, recurribles, si bien debe tenerse en cuenta se tienen cuatro años para reclamar cantidades indebidas (plazo de prescripción de las deudas de la Administración).

A) Las **retribuciones básicas** son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Las retribuciones básicas se fijan anualmente por la Ley de Presupuestos²⁴ y están integradas por (art. 23 TREBEP):

- El sueldo asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo.
- Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio²⁵.

B) Las **retribuciones complementarias** son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño,

²⁴ Las retribuciones estuvieron congeladas desde 2011 hasta 2016 año en que subieron 1%. El sueldo y los trienios fijados para 2024 son los siguiente:

Grupo/Subgrupo EBEP	Sueldo – (Euros)	Trienios – (Euros)
A1.	15.459,72	595,08
A2.	13.367,76	485,28
B.	11.685,24	425,76
C1.	10.036,92	367,32
C2.	8.353,56	250,08
E (Ley 30/1984) y Agrupaciones Profesionales (EBEP).	7.645,68	188,16

Y en las pagas extraordinarias los mismos importes que se recogen a continuación (como se ha indicado anteriormente no coinciden con el sueldo y trienios de las pagas ordinarias):

Grupo/Subgrupo EBEP	Sueldo – (Euros)	Trienios – (Euros)
A1.	795,00	30,61
A2.	812,45	29,48
B.	841,63	30,68
C1.	722,91	26,42
C2.	689,78	20,62
E (Ley 30/1984) y Agrupaciones Profesionales (EBEP).	637,14	15,68

²⁵ El artículo 25.2 TREBEP terminó por reconocer el derecho a los trienios a los funcionarios interinos tras una sistemática negación del mismo a la que posteriormente se opuso el TJUE con sentencias como la de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro e Iglesias, C-444/09 y C- 456/09 o últimamente la de 9 de julio de 2015, Regojo Dans, C-177/14 en la que se pronuncia obligando a reconocer dicho derecho con carácter retroactivo

rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario²⁶.

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias se establecen por las correspondientes Leyes de cada Administración Pública atendiendo a (art. 24 TREBEP):

- La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa (complemento de destino). Este complemento corresponde al nivel del puesto de trabajo que se desempeña en ese momento o bien el grado que se haya consolidado si el nivel del puesto que ocupa es inferior (el grado se consolida cada dos años de servicio activo en dos niveles superiores como máximo). El complemento por niveles se fija con carácter general para todas las Administraciones Públicas²⁷.
- La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo (complemento específico), que es el elemento que verdaderamente establece la diferencia entre puestos de trabajo que pueden tener un nivel idéntico.
- El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos (complemento de productividad).
- Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo (complemento por servicios extraordinarios).

Se añaden a estas retribuciones las posibles **indemnizaciones** (dietas,

²⁶ Aunque las características del puesto de derivan de la Relación de Puesto de Trabajo, se ha desarrollado una jurisprudencia por la que se obliga a reconocer los complementos correspondientes a los empleados públicos que desempeñen según la cual al funcionario que acredita la realización de las funciones de un puesto de trabajo distinto del suyo y con retribuciones complementarias superiores se le deben satisfacer los complementos de destino y específico del que efectivamente ha desempeñado. Esa jurisprudencia no ha considerado que el significado del nombramiento en el que se detiene el escrito de oposición impidiera dar igual trato retributivo a quien realice iguales cometidos (STS de 19 de febrero de 2020, recurso núm. 4552/2017)

²⁷ De acuerdo con las siguientes cuantías referidas a doce mensualidades:

Nivel	Importe – Euros
30	13.504,20
29	12.112,56
28	11.603,52
27	11.093,76
26	9.732,96
25	8.635,20

Nivel	Importe – Euros
24	8.125,80
23	7.617,00
22	7.107,24
21	6.598,56
20	6.129,48
19	5.816,64
18	5.503,68
17	5.190,48
16	4.878,24
15	4.564,68

14	4.252,20
13	3.938,88
12	3.625,68
11	3.312,48
10	3.000,00
9	2.843,76
8	2.686,80
7	2.530,44
6	2.373,96
5	2.217,48
4	1.982,76
3	1.748,52
2	1.513,92
1	1.279,44

indemnizaciones, gastos de viaje) por razón del servicio que se regulan Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, y que corresponden a comisiones de servicio con derecho a indemnización; desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio; traslados de residencia; asistencias por concurrencia a Consejos de Administración u Órganos Colegiados, por participación en tribunales de oposiciones y concursos y por la colaboración en centros de formación y perfeccionamiento del personal de las Administraciones públicas.

Quedan fuera de esquema común de retribuciones los funcionarios interinos que reciben idénticas retribuciones (incluidos los trienios) excepto el complemento por servicios extraordinarios y los funcionarios en prácticas que reciben como mínimo el sueldo del Subgrupo o Grupo al que aspiren a ingresar.

§ 160. Los derechos económicos de los empleados públicos se completan con el **derecho a las prestaciones de la Seguridad Social** correspondientes al régimen que les sea de aplicación (art. 14 o) TREBEP), que garantizan el mantenimiento de los ingresos frente a las diversas contingencias (enfermedad, vejez, etc.) que pueden presentárseles al igual que ocurre con cualquier otro trabajador asalariado.

Los empleados públicos se encuentran sometidos, con carácter general —en concreto el personal al servicio de las Administraciones autonómicas y local—, al **régimen general de la Seguridad Social** por lo que se refiere a las prestaciones económicas en caso de incapacidad temporal, por jubilación (forzosa por edad, por incapacidad permanente para el servicio y voluntaria), viudedad, orfandad y a favor de padres).

Al margen de este sistema de protección social general se encuentran los funcionarios civiles del Estado —al igual que el personal al servicio de las Fuerzas Armadas y de la Administración de Justicia²⁸— que se someten a un **régimen especial de Seguridad Social**²⁹ articulado, por un lado, por el sistema de mutualismo

²⁸ En el caso del personal al servicio de las Fuerzas Armadas el organismo de gestión del régimen de mutualidades es el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) dependiente del Ministerio de Defensa, mientras que para el Personal de la Administración de Justicia es la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) dependiente del Ministerio de Justicia. A los funcionarios de la AGE dependientes de MUFACE se añade los funcionarios docentes en general. Quedan fuera los funcionarios de las CCAA y de la Entidades Locales.

²⁹ Se regula en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, desarrollado por el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general del mutualismo administrativo.

administrativo por lo que corresponden a las prestaciones por incapacidad temporal y las prestaciones sanitarias que son gestionadas por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)³⁰. Por otro lado se encuentra el llamado régimen de clases pasivas³¹ para los derechos pasivos por jubilación (forzosa por edad, por incapacidad permanente para el servicio y voluntaria), viudedad, orfandad y a favor de padres), gestionado por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, que es un sistema a extinguir ya que solamente se mantiene para aquellos funcionarios del Estado que se hubieran integrado con anterioridad del 1 de enero de 2011³², mientras que los demás pasan al régimen general de la Seguridad Social.

Aunque el régimen de protección social de los empleados públicos es una materia que excede de nuestro objeto de estudio merece la pena hacer mención a algunas particularidades. Por una parte, se reconocen cuatro días de ausencias por enfermedad a lo largo del año natural en los que no se produce descuento alguno, de los cuales sólo tres podrán tener lugar en días consecutivos, siempre que estén motivadas en enfermedad o accidente, y no den lugar a incapacidad temporal³³. Por otra, si bien durante un período se limitó el reconocimiento de los derechos económicos en las bajas

³⁰ En el caso de las prestaciones sanitarias pueden optar por recibirla de la sanidad privada que prestan aseguradoras (Asisa, Adeslas, etc.) que tiene concierto con MUFACE que las financia o de la sanidad pública a través de los correspondiente Servicios autonómicos de salud.

³¹ Que se regula en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

³² El artículo 20 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, establece que los funcionarios de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011 se encuadrarán en el Régimen General de la Seguridad Social a los exclusivos efectos de Clases Pasivas.

³³ Así se dispone en la Orden HAP/2802/2012, de 28 de diciembre, por la que se desarrolla para la Administración del Estado y los organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, lo previsto en la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal. Esta se dicta ya que el artículo 9.3 del Real Decreto-Ley 20/2012 prevé que las Administraciones Públicas puedan establecer supuestos en los que se recibe el 100% de las retribuciones en determinadas circunstancias.

de corta duración por incapacidad temporal debida a contingencias comunes³⁴, a partir de 2018 se acordó recibir la totalidad de las retribuciones ordinarias³⁵.

6.4. LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

§ 161. **Los derechos colectivos** de los empleados públicos se refieren a aquellos que se encuentran vinculados con sus intereses comunes. Entre los derechos individuales de ejercicio colectivos se encuentra el derecho de libre asociación profesional, el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional, y el derecho de reunión (art. 15 TREBEP) que se regulan en el Capítulo IV del Título III del TREBEP. El reconocimiento de estos derechos fue una reivindicación histórica que se planteó desde comienzos del siglo XX que, de hecho, resultó determinante para la introducción de la inamovilidad a través del Estatuto de Maura que optó por profesionalizar a los funcionarios y no ceder a las presiones sindicales que los reclamaban. El reconocimiento de estos derechos es más limitado que para el común de los trabajadores por razón de la naturaleza de su estatuto jurídico, así como de la organización en la que se integran, si bien en nuestro país se hace un reconocimiento generoso en comparación con otros (como EE.UU. o Suiza) donde se encuentran directamente excluidos.

§ 162. En primer lugar, el **derecho a la libre asociación profesional** (art. 14 p) TREBEP) responde al derecho fundamental de todos a sindicarse libremente (art. 28 CE), que, sin embargo, es matizado para el caso de los funcionarios, para los que precisamente el artículo 103.3 CE prevé que su estatuto regule las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación.

³⁴ El artículo 9 del [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad](#) y la disposición adicional trigésimo octava de la Ley de Presupuesto para 2013 dispusieron que en casos de incapacidad temporal puede por contingencias comunes (enfermedad común –una gripe, por ejemplo–) la cobertura es siempre completa desde el primer día de baja, es decir, uno recibe íntegramente sus retribuciones. Sin embargo, en el caso de contingencias comunes, los 3 primeros días sólo se recibe el 50% de las retribuciones, entre 4 y 20 días se percibe el 75%, entre el día 21 y el 90 el 100%, lo cual no se aplica en supuestos excepcionales como hospitalización o intervención quirúrgica. Este régimen no era aplicable al caso de contingencias profesionales (un accidente laboral –por ejemplo, una fractura causada por una caída en el trabajo–).

³⁵ Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes.

El desarrollo de este derecho se lleva a cabo para todos los trabajadores en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, incluyendo entre los trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas (art. 1.2). Por lo tanto, los **empleados públicos en general** no encuentran ninguna peculiaridad en la regulación de este derecho por lo que pueden ejercer libremente y con total plenitud su derecho a la libre asociación profesional y fundar sindicatos o afiliarse a los existentes³⁶.

Quedan **exceptuados** del ejercicio de este derecho el servicio de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados de carácter militar (Guardia Civil) y los Jueces y Magistrados³⁷ (art. 1.2). Por otra parte, el personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de naturaleza no militar se rigen por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos³⁸.

§ 163. A partir de la representación sindical se articula la negociación colectiva que se reconoce como **derecho a la negociación colectiva** de la determinación de condiciones de trabajo. Se trata de un derecho reconocidos constitucionalmente para todos los trabajadores (art. 37 CE) que se reconoce de forma expresa a los empleados de las Administraciones Públicas (art. 15 b) y 31 TREBEP). Este derecho a la negociación se vincula a los derechos a las representación y participación institucional, que son previos y necesarios para articular la negociación, y a los que se hace referencia más adelante.

En el caso de las condiciones de los funcionarios públicos, al tratarse de una negociación que afecta a aspectos institucionales de un poder público, se somete a los **principios** de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial,

³⁶ Los sindicatos mayoritarios a nivel estatal son UGT, CCOO y Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F).

³⁷ Para el personal al servicio de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados de carácter militar, ese concreta así la excepción de su derecho de sindicación que prevé el artículo 28 CE. No obstante, pueden integrarse en asociaciones. En el caso de Jueces, magistrados y fiscales, el artículo 127 CE dispone que no pueden pertenecer a sindicato alguno mientras se hallen en activo. No obstante, existen asociaciones conformadas por estos colectivos (Asociación Profesional de la Magistratura, Jueces por la Democracia, Asociación Francisco de Vitoria) que, sin ser sindicatos, actúan en representación de sus intereses.

³⁸ Las peculiaridades de la sindicación del personal de los Institutos armados (no militares) se contiene en los artículos 18 a 24 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si bien pueden sindicarse, sólo pueden hacerlo en sindicatos específicos de estos colectivos que están limitados en sus funcionalidades.

publicidad y transparencia. (art. 33 TREBEP) Las condiciones del personal laboral se negocian en las mismas condiciones que el resto de trabajadores (art. 32 TREBEP)

Este derecho se ejerce a través de las **Mesas de Negociación** con quince miembros como máximo entre los que deben contarse los representantes de la Administración Pública correspondiente –que pueden ser órganos de naturaleza técnica creados ad hoc– y de las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, autonómico y los sindicatos que hayan obtenido el 10 % o más de los representantes en las elecciones a delegados o juntas de personal (art. 35 TREBEP)³⁹.

Se constituye una Mesa de Negociación General por cada nivel territorial –siendo a nivel local una por cada municipio con la posibilidad y reconociéndose representación a las asociaciones de municipios y provincias–. También pueden constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número. Además de unas y otras, existe una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, prevista en el artículo 36 TREBEP, presidida por la Administración General del Estado y con representantes de las CCAA, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materias a negociar.

La constitución de la Mesa tiene lugar cuando, además de concurrir los representantes de la Administración, lo hagan los representantes de las organizaciones sindicales que representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate (art. 35 TREBEP).

Las materias objeto de negociación dependen del ámbito de la Mesa y se proyectan en relación con las competencias de cada Administración Pública en cuanto a las condiciones de trabajo de sus empleados públicos y se refieren a la concreción de cuestiones relacionadas con:

- a) El derecho de acceso a la función pública⁴⁰
- b) La jornada y los derechos a permisos, licencias y vacaciones⁴¹.

³⁹ Las variaciones en la representatividad sindical, a efectos de modificación en la composición de las Mesas de Negociación, serán acreditadas por las Organizaciones Sindicales interesadas, mediante el correspondiente certificado de la Oficina Pública de Registro competente, cada dos años a partir de la fecha inicial de constitución de las citadas Mesas (art. 35.2 TREBEP)

⁴⁰ Los criterios generales sobre ofertas de empleo público (apartado I)

⁴¹ Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos

- c) Los derechos retributivos⁴²;
- d) El derecho a la progresión profesional⁴³
- e) Los derechos de protección social⁴⁴;
- f) Las condiciones materiales del puesto de trabajo⁴⁵;
- g) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación (apartado h).

Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación determinadas cuestiones que, si bien pueden incidir en las condiciones de trabajo de los empleados públicos, debe responder exclusivamente al interés general, sin interferencia alguna por parte de los intereses de aquéllos ya que afectan a la esencia misma de la estructura y el funcionamiento de las Administraciones Públicas como poder público institucionalizado⁴⁶.

La negociación en la correspondiente mesa de negociación no sólo es un derecho para los empleados públicos, sino que es un deber para la Administración que no puede imponer unilateralmente las condiciones de trabajo. La negociación debería dar lugar a **Pactos y Acuerdos** con la representación de las organizaciones sindicales para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones (art. 38 TREBEP)⁴⁷. Los Pactos tienen un alcance concreto y se limitan a materias sobre

humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos (apartado m)

⁴² La aplicación del incremento de las retribuciones establecida en la Ley de Presupuestos –no el incremento en sí–, la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios (apartado a); Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley (apartado k).

⁴³ Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos (apartado c); Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño (apartado d).

⁴⁴ Los planes de Previsión Social Complementaria (apartado e); los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna (apartado f); Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas; los criterios generales de acción social (apartado g).

⁴⁵ Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales (apartado j)

⁴⁶ Se trata de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización –siempre que no afecten a las condiciones de trabajo–; la regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas; la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo; los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica; la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

⁴⁷ Un ejemplo es el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes.

las que tenga competencial el órgano administrativo que lo suscriba aplicándose exclusivamente a su personal. Por su parte, los Acuerdos tienen un alcance general y se refieren a materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para el seguimiento de unos y otros se constituyen Comisiones Paritarias. En cuanto a su duración, los Pactos y Acuerdos se prorrogan cada año siempre que no se disponga otra cosa o no haya denuncia expresa de los mismos.

Una cuestión problemática es la **validez y la eficacia** que tienen estos pactos y acuerdos cuando se alcanzan. En primer lugar, en tanto los pactos y los acuerdos no tienen eficacia directa, sino que tienen que ser autorizados por el órgano administrativo (pacto) o el órgano de gobierno correspondiente (acuerdo) para adquirir validez y eficacia. El problema se deriva cuando el acuerdo afecta a materia sometidas a reserva de Ley en cuyo caso sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, por lo que el acuerdo carece de eficacia directa (art. 38.3 TREBEP). No obstante, en este supuesto, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del correspondiente proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado. Cuando no se incorpore lo acordado en el Proyecto de Ley se obliga a renegociar.

En cuanto al **cumplimiento y a la vinculatoriedad** de los pactos y acuerdo, con carácter general se garantiza su cumplimiento si bien se distingue entre los funcionarios y el personal laboral, para los que tiene fuerza de convenio colectivo (art. 38.10 TREBEP). En el caso de los funcionarios se dispone que se cumplirán siempre que sea posible⁴⁸, sin que pueda imponerse su contenido en el caso de que se incumpla por parte del legislador ya que la potestad legislativa no puede quedar constreñida por un instrumento de este tipo⁴⁹.

⁴⁸ Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público (art. 38.10 EBEP).

⁴⁹ De hecho, alguna jurisprudencia elevó la fuerza vinculante de estos acuerdos reconociendo incluso una limitación a la potestad legislativa. Se trata de la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000 que se pronunció sobre un Acuerdo suscrito en 1994 en el que fijó el incremento automático de las retribuciones de los empleados según el IPC. El Tribunal Supremo a través de su sentencia de 21 de marzo de 2002 señaló que la Ley de Presupuestos es parte del ejercicio de la potestad legislativa y por tanto «no existe un límite legal en la potestad de ordenación del gasto público derivado de la vinculatoriedad de los acuerdos resultantes de la negociación colectiva, sino la subordinación a la Ley de Presupuesto de todo

Por último, debe tenerse en cuenta que la negociación puede resultar infructuosa y no culminar en pacto ni acuerdo, en cuyo caso, se somete a los procedimientos de **solución extrajudicial de conflictos** que serán de mediación o arbitraje en los términos dispuestos en el artículo 45 TREBEP.

En caso de que tampoco se alcance acuerdo a través de la solución extrajudicial, corresponde lógicamente a los **órganos de gobierno** de las Administraciones Públicas establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios (art. 38.7 TREBEP).

§ 164. Al margen de la representación sindical que se ejerce a través del derecho a la libre sindicación, para todos los empleados públicos se reconoce un **derecho a la representación** institucional se reconoce en el artículo 15 b) TREBEP y está regulado en el Capítulo IV del Título III del TREBEP, que viene a ser completado para lo relativo al procedimiento electoral general por la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

La representación en el caso de los funcionarios se entiende como la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados. Esta representación implica una acción directa en la que los representantes elegidos se integran en la organización administrativa colaborando a la elaboración de la elaboración y ejecución de la política de personal. Esto por lo que se refiere a los funcionarios, ya que en el caso del personal laboral se rigen por los sistemas comunes de participación y representación (delegados de personal y comités de empresa).

La representación se ejerce por unidades electorales que son determinadas por el Estado y las CCAA mediante Ley, sin perjuicio de que los órganos de gobierno puedan adaptarlas.

incremento en el gasto público y, por ende, la sujeción de los convenios colectivos (como es el acuerdo Administración-Sindicatos de 1994) a las normas previstas en los Presupuestos del Estado».

Desde entonces, y con ocasión de la crisis económica, el incumplimiento de los acuerdos se ha repetido sin que se plantee su vinculatoriedad, en particular sobre la base del artículo 38.10 TREBEP. En efecto, el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009, adoptó entre otras medidas, unas previsiones relativas al incremento de los salarios que fueron suspendidas a través del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.10 EBEP.

En la actualidad, el acuerdo de referencia es el "Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI" (Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública).

Los órganos específicos de representación de los funcionarios son los **Delegados de Personal** y las **Juntas de Personal** que se diferencian únicamente por razón del número de funcionarios a que se represente en la unidad electoral: entre 6 y 30 se elige un Delegado mientras que entre 31 y 49 se eligen tres; y a partir de 50 se constituye una Junta de Personal cuyo número depende de los funcionarios representados –desde 5 representantes de 50 a 100 funcionarios, a 21 de 751 a 1000 funcionarios– (art. 41 TREBEP).

Su mandato es de cuatro años, pudiendo ser reelegidos, entendiéndose prorrogado si, a su término, no se hubiesen promovido nuevas elecciones (art. 42 TREBEP). Se reconoce con capacidad para promover nuevas elecciones a los sindicatos en función de determinada representación, aunque también por acuerdo mayoritario de los funcionarios de la unidad electoral (art. 43 TREBEP). El procedimiento electoral, determinado reglamentariamente, se basa en el sufragio personal, directo, libre y secreto, entre y por funcionarios en servicio activo que se pueden presentar dentro de las candidaturas de Organizaciones Sindicales (art. 44 TREBEP).

Sus funciones son (art. 40 TREBEP): recibir información sobre personal (retribuciones, etc.); emitir informe sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo; ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves; tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos; vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes; colaborar para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad; iniciar acciones administrativas o judiciales en el ámbito de sus funciones.

Derecho de reunión

§ 165. El **derecho de reunión** constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 18 CE que se reconoce igualmente a los empleados públicos en el artículo 15 d) TREBEP para que puedan ejercerlo en determinadas condiciones teniendo en cuenta las peculiaridades de su estatuto. En efecto, el derecho de reunión no puede ser ejercicio de manera omnímoda por los empleados sino conforme a lo previsto en el artículo 46 TREBEP. Solamente pueden convocar reuniones los representantes sindicales, los Delegados de Personal, las Juntas de Personal, los Comités de Empresa o

los empleados en número no inferior al 40% del colectivo convocado. Las reuniones en el centro de trabajo se autorizarán fuera de las horas de trabajo, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocarlas. La celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios y los convocantes de la misma serán responsables de su normal desarrollo

Derecho de huelga

§ 166. Por último, el **derecho a la huelga** no se reconoce expresamente para los empleados públicos. En todo caso tienen reconocido dicho derecho fundamental en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 CE que lo reconoce a todos los trabajadores para la defensa de sus intereses, siempre que se asegure el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad –lo que se lleva a cabo a través de los decretos de servicios mínimos–.

6.5. LOS DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

Los deberes de los empleados públicos

§ 167. La condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. El servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar.

Esto justifica que en el TREBEP se introduzca por primera vez una regulación general de los **deberes básicos** de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estos deberes se incorporan en el Capítulo VI del Título III con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.

Principios generales

§ 168. Con carácter general se dispone que los empleados públicos deben desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes **principios generales** (art. 52

TREBEP): objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta.

Principios éticos

§ 169. Estos principios se concretan en otros, que se estructuran, por una parte en **principio éticos** (art. 53 TREBEP) entre los que se incluyen los siguientes:

A) Principios relativos al **cumplimiento de las normas**: respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (1), de los derechos fundamentales y libertades públicas evitando cualquier discriminación (4),

B) Principios relativos al **desarrollo de sus funciones**: actuar conforme a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos (3); actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización (8); cumplir con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia (11); guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público (12).

C) Principios relativos a **su imparcialidad**: actuación para la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos de forma objetiva y orientadas hacia la imparcialidad y el interés común (2); abstención en asuntos en los que tengan un interés personal (5); no contraer obligaciones económicas ni intervenir en operaciones que puedan derivar en conflicto de intereses (6); no aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada (7); no influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa (9); ejercer sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos (11).

§ 170. Además de estos principios éticos, se especifican otros **principios relativos a su conducta** (art. 54 TREBEP).

A) Principios relativos a **los superiores**: Tratar con atención y respeto a sus superiores y a los restantes empleados públicos (1); obediencia las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que infrinjan el ordenamiento (3); poner en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados (10)

B) Principios relativos a **los ciudadanos**: Tratar con atención y respeto a los ciudadanos (1); Informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (4); garantizar la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio (11).

C) Principios relativos **al servicio**: Administrar y conservar los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas (5); garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables (7);

D) Principios relativos **a su actividad**: Desempeño de las tareas de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos (2); rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal (6); mantener actualizada su formación y cualificación (8); Observar las normas sobre seguridad y salud laboral (9).

§ 171. El cumplimiento de sus deberes se garantiza para los empleados públicos a través de la **potestad disciplinaria** que se ejerce sobre ellos. Se trata de una manifestación de la potestad sancionadora con finalidad correctiva interna que tiene su fundamento en el principio de jerarquía y en la potestad organizatoria. Esta responsabilidad disciplinaria no impide que de los hechos infractores se pueda derivar responsabilidad patrimonial –indirecta en caso de daño a terceros mediante la acción de regreso, o directa cuando se irroguen daños o perjuicios directamente a la Administración con dolo, culpa o negligencia grave– o penal –respetando en este caso la precedencia penal y el *non bis in idem*–.

La evolución del régimen disciplinario en la función pública se ha caracterizado por el paso de una situación de total indefensión de los empleados públicos frente a la Administración a una progresiva incorporación de garantía propia del ámbito penal como sucedió en todo el ámbito sancionador. En todo caso, la potestad disciplinaria sobre los empleados públicos no se equipara al resto de las potestad sancionadora ya que se ejerce sobre una relación de **sujeción especial**, en la que los empleados públicos ven disminuidas sus garantías por razón de su integración en la propia Administración.

Las **bases del régimen disciplinario** de los empleados públicos se contiene en el Título VII TREBEP, que espera ser desarrollado por las respectivas Leyes de Función pública estatal o autonómicas, así como en el Reglamento de régimen disciplinario, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, en todo lo que no se oponga al TREBEP.

El régimen disciplinario de los empleados públicos es subsidiario a las responsabilidades penales que se puedan derivar de sus actuaciones (art. 94.3 TREBEP) y que se regulan en el Título XIX del Libro II de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁵⁰.

§ 172. Al ejercicio de la potestad disciplinaria se aplican **los principios** propios de la potestad sancionadora⁵¹ que, a su vez, derivan en gran medida del ámbito penal (art. 94 TREBEP).

La potestad disciplinaria se ejerce sobre el **principio de responsabilidad** personal de las infracciones (art. 93 TREBEP), aunque de los funcionarios que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos, así como aquellos

⁵⁰ Resulta interesante ver el contenido de este Título XIX del Código Penal ya que hace referencia a comportamiento que, si no alcanzan relevancia penal, se convierten en faltas disciplinarias: De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos (Capítulo I); Del abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos (Capítulo II); De la desobediencia y denegación de auxilio (Capítulo III); De la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos (Capítulo IV); Del cohecho (Capítulo V); Del tráfico de influencias (Capítulo VI); De la malversación (Capítulo VII); De los fraudes y exacciones ilegales (Capítulo VIII); De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función Capítulo IX); De los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales Capítulo X).

⁵¹ Se trata del principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos (a); Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor (b); Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación (c); Principio de culpabilidad (d); Principio de presunción de inocencia (e).

que los encubrieren cuando se trate de infracciones graves o muy graves y se derive daño grave para los ciudadanos o las Administraciones.

La tipificación de las infracciones tiene lugar en las Leyes de Función Pública estatal y autonómica, si bien el propio TREBEP se encarga de tipificar determinadas conductas como infracciones muy graves son las siguientes (artículo 95 TREBEP):

A) **Comportamientos anticonstitucionales:** incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía (a); discriminación (b); violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito (h); la obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales (k); realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga (l); incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga (m); la incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (ñ).

B) **Conductas relacionadas con el servicio:** abandono del servicio y de tareas (c) adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave (d); publicación o utilización indebida de documentación o información (e) difusión de secretos oficiales (f); notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas (g); desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior (i) prevalencia de la condición de empleado público (j) incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades (n) el acoso laboral (o)

Además de estas faltas muy graves la Leyes de Función Pública podrán añadir otras, así como faltas graves y en función del grado en que se haya vulnerado la legalidad, de la gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos y del descrédito para la imagen pública de la Administración.

Las sanciones serán igualmente concretadas las Leyes de Función Pública estatal o autonómica, y pueden ser las siguientes (art. 96 TREBEP): separación del servicio de los funcionarios en caso de faltas muy graves; en el caso del personal laboral, despido disciplinario laboral en caso de falta muy grave o suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo con una duración máxima de 6 años; para ambos traslado forzoso de carácter temporal, con o sin cambio de localidad de residencia; demérito – penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria-; apercibimiento.

Al imponer las sanciones se debe tener en cuenta el grado de intencionalidad,

descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

Las infracciones muy graves **prescribirán** a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses; mientras que las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año (art. 97 TREBEP). El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas, mientras que, en las sanciones, será desde la firmeza de la resolución sancionadora.

En cuanto al **procedimiento** asume los principios de los procedimientos sancionadores para que sean definidos por las Leyes de Función Pública⁵². No obstante, el artículo 98 TREBEP ofrece unas coordenadas generales y distingue las faltas graves y muy graves, de las faltas leves que pueden ventilarse a través de un procedimiento sumario con audiencia al interesado. El aspecto más singular se refiere a la posible adopción de medidas provisionales como la **suspensión provisional** que no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo.

El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo. Si se eleva a definitiva tras concluir el procedimiento disciplinario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla, debiendo la Administración restituir lo dejado de percibir si fuere al contrario. En este último caso, el tiempo de duración se computa como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.

6.6. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS ALTOS CARGOS

⁵² Los procedimientos deben estructurarse distinguiendo entre la fase instructora y la sancionadora que se encomiendan a órganos distintos, y conforme a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

§ 173. La búsqueda de un desempeño de funciones eficaz y eficiente desde la más absoluta imparcialidad han motivado la formación de un régimen de **incompatibilidades**. Es lógico que alguien que presta sus servicios no sólo a la Administración sino a un tercero no sólo puede ver afectado su rendimiento sino también su neutralidad. En los sistemas de empleo público, la introducción de un régimen de incompatibilidades suele venir acompañada con unas retribuciones compensatorias a quienes se les exige exclusividad en su trabajo.

La regulación del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos se encuentra fuera del TREBEP, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Debe recordarse que este sistema de incompatibilidades es un elemento preventivo con la doble finalidad de garantizar el buen funcionamiento de la Administración y evitar el conflicto de intereses, por lo que no afecta a los mecanismos previstos cuando el conflicto de intereses se produce como son la abstención y la recusación (arts. 23 y 34 LRJSP)

El régimen de las incompatibilidades alcanza a los empleados públicos, e incluso se extiende al personal de empresas públicas y de fundaciones en mano pública⁵³. No debe confundirse este régimen de incompatibilidades previsto para las autoridades contenido en la Ley 3/2015 (y las Leyes equivalentes de rango autonómico) que es más estricto y se refiere a los miembros del Gobierno y a los Altos Cargos de la Administración.

Como norma general se dispone que el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda

⁵³ En concreto el artículo 2 de la Ley 53/1984 señala en su ámbito de aplicación:

- a) El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado, así como quienes están al servicio de Entes y Organismos Públicos.
- b) Las personas al servicio de las administraciones de las Comunidades Autónomas, corporaciones locales y de los organismos de ellas dependientes, así como de sus asambleas legislativas y órganos institucionales.
- c) Quienes desempeñan funciones públicas y perciben sus retribuciones mediante arancel, además de las personas al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
- d) El personal al servicio de la Seguridad Social y de sus entidades gestoras.
- f) Quienes están al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios, cuyos presupuestos se dotan ordinariamente en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
- g) El personal que presta servicios en empresas cuyo capital esté participado por las Administraciones Públicas en más de un 50%.
- h) El resto del personal al que se le aplica el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia (art. 1.3). Sin embargo, la Ley entra a identificar en qué circunstancias se produce la afectación del desempeño del puesto de trabajo o entran en conflicto los intereses y lo hace distinguiendo entre las incompatibilidades entre actividades públicas a las que se dedica el Capítulo III de la Ley y las incompatibilidades con actividades privadas reguladas en el Capítulo IV.

Incompatibilidades
con actividades
públicas

§ 174. En el caso de las **incompatibilidades entre actividades públicas**, la regla general es la incompatibilidad total ya que ninguna persona puede desempeñar un segundo puesto, trabajo o actividad en el sector público, aunque sea en otra Administración, órgano constitucional o ente instrumental (art. 1). Esto no sólo se refiere a contar con dos puestos como empleado público, lo que era habitual antiguamente cuando las retribuciones eran insuficientes sino también con cargos públicos siempre que sean retribuidos, ya que en dicho caso pasaría necesariamente a la situación de servicios especiales.

No obstante, se contemplan **excepciones** en determinados casos que deben obtener autorización previa. Se trata de compatibilidad en el caso del ejercicio de la función docente (profesores asociados de universidad) y sanitaria (como profesores y personal sanitario), en el caso de que se desempeñen cargos representativos siempre que no sean retribuidos, y otras que determine el Gobierno por interés público.

Esta compatibilidad se ejerce con una limitación, y es que las retribuciones conjuntas no superen ni la de un Director General ni la de la principal de las dos actividades incrementada en unos porcentajes en función del Grupo.

incompatibilidades
con actividades
privadas

§ 175. En el caso de las **incompatibilidades con respecto a las actividades privadas**, la regla general es la prohibición general de ejercicio de actividades sea por cuenta propia o ajena relacionadas directamente con las que desarrolle en organismo o entidad destino⁵⁴ (art. 11). Esta prohibición opera con

⁵⁴ El Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, determina con carácter general las funciones, puestos o colectivos del sector público incompatibles con determinadas actividades privadas. Por ello, se prohíbe el ejercicio de las siguientes actividades privadas relacionadas con los asuntos en los cuales se interviene en el sector público o se ha intervenido en los dos últimos años; asimismo cuando el empleado público forma parte, en su actividad privada, de órganos de gobierno de sociedades que realizan una actividad relacionada con la del Departamento donde presta servicio o son contratistas de la Administración, así como si tiene una participación superior al 10% en el capital de estas sociedades.

respecto a actividades que haya desempeñado en los dos últimos años, las que se estén desarrollando y las que se tenga que desarrollar por razón del puesto. Tampoco se puede pertenecer a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada en el mismo sentido. Tampoco se puede ostentar cargos ni más del 10% del capital de Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios. Incluso en determinados supuestos, como el personal directivo o laboral de alta dirección esta incompatibilidad es total.

Por lo demás, tampoco cabe la compatibilidad si el desempeño de la actividad privada compromete la imparcialidad e independencia del empleado público, menoscaba el cumplimiento de sus deberes o perjudica los intereses generales. Así, si la actividad privada requiere la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal, solo puede reconocerse la compatibilidad si la actividad pública con la que se compatibiliza es a tiempo parcial y nunca se reconocerá la compatibilidad si se desempeñan dos actividades en el sector público (salvo en el caso de que la jornada semanal de ambas actividades en su conjunto sea inferior a la jornada máxima).

En todo caso, si bien se admite la posibilidad de desarrollo de actividades privadas que no incurran en las prohibiciones señaladas es necesario la autorización previa mediante la que se reconoce la compatibilidad (14 LCF) que se inscribirá en el registro personal del funcionario.

Existe determinadas actividades que directamente se encuentran exceptuadas del régimen de incompatibilidad, como son la administración del patrimonio personal o familiar, siempre que no se refiera actividades relacionadas con el puesto; la dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias para la formación funcionarios o profesorado; la participación en tribunales de oposiciones o en el caso del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones; la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios; la participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social; y la colaboración y la asistencia ocasional a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.](#)
- [Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.](#)
- [Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.](#)
- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2024. (lección 25).
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, 20ª Ed., Tecnos, Madrid, 2024.