



**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias del Trabajo**

**Campus de Palencia**

FACULTAD  
CIENCIAS DEL TRABAJO



UNIVERSIDAD DE  
VALLADOLID

# EL EMPLEO PÚBLICO LABORAL

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos  
Trabajo Fin de Grado

**Autor: Rubén Abel García Alario**  
**Tutora: Carmen Pascual Allen**  
**Convocatoria: Junio 2013**

**ÍNDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA</b>	<b>5</b>
2.1. EL CONCEPTO DE EMPLEO PÚBLICO	5
2.2. MODALIDADES DE EMPLEO PÚBLICO	6
2.3. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL EMPLEO PÚBLICO	8
<b>3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO LABORAL</b>	<b>10</b>
3.1. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO	10
3.2. EL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
3.2.1. CONCEPTO	11
3.2.2. NORMATIVA APLICABLE	15
3.2.3. TIPOLOGÍA	18
3.2.4. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO LABORAL	21
3.2.5. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL LABORAL	24
I. DERECHOS INDIVIDUALES	24
II. DERECHOS COLECTIVOS	33
III. DEBERES	36
3.2.6. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL LABORAL	39
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>42</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La relación laboral de empleo en la Administración Pública, ha tenido una gran relevancia en el ámbito laboral, ya que ha proporcionado dosis de flexibilidad a nuestro sistema de empleo público (tradicionalmente cerrado), permitiendo relaciones de servicio de carácter no estatutario, como la contratación administrativa o la laboral.

Según los últimos datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística, correspondientes al primer trimestre de 2013, en toda España había un total de 2.845.800 empleados públicos, de ellos, un 25% son personal laboral, lo que nos da una idea de la importante presencia de este colectivo dentro del sector público español.

No obstante, y debido a la grave situación económica por la que está atravesando nuestro país desde 2008, el número de empleados públicos está disminuyendo de forma considerable y progresiva desde que estalló la crisis, afectando, sobre todo, al empleo público laboral; así, los primeros ajustes que se llevaron a cabo en el sector público, en 2010, tuvieron como objetivo reducir al mínimo la tasa de reposición de la Administración General del Estado, y más recientemente, la reforma laboral aprobada en 2012, ha posibilitado que la Administración Pública pueda despedir al personal laboral y eventual con 20 días de indemnización por año trabajado, lo que supone una clara desigualdad, con respecto al personal funcionario, en las políticas de ajuste llevadas a cabo en el sector público.

El objeto del presente Trabajo Fin de Grado, es analizar algunos aspectos relevantes del “**empleo público laboral**”, como parte integrante y esencial de nuestro modelo de función pública, caracterizado en las últimas décadas por la dualidad de regímenes jurídicos (laboral y funcionarial) en que está configurado; para ello, este trabajo se va a estructurar en dos partes principales: una **genérica**, que contiene un planteamiento general del empleo público, donde se delimita el concepto de “empleo público”, así como el de “empleado público”, al tiempo que se

hace una diferenciación entre los modelos clásicos de función pública existentes en las distintas Administraciones, acabando con una breve aproximación histórica de lo que ha sido la evolución del derecho de empleo público en España; y otra parte **específica**, donde se hace un estudio del régimen jurídico del empleado público laboral al servicio de las Administraciones Públicas, empleando citas de abundante doctrina y jurisprudencia, y acudiendo, sobre todo, al Estatuto Básico del Empleado Público, ley que, por primera vez, establece en nuestro país el concepto novedoso de “*empleado público*”, que abarca a todos los sujetos que de forma voluntaria prestan servicios remunerados por cuenta y bajo la dependencia de la Administración Pública como empleadora, sean estos funcionarios o personal laboral, a la vez que establece, con carácter exclusivo, una reserva de funciones para el personal funcionario; en esta última parte se analiza con detalle la figura del **personal laboral**, estudiando su concepto y tipología, con mención especial del trabajador indefinido no fijo; después se examina la normativa que resulta de aplicación a este colectivo, observando la problemática jurídica que, en ocasiones, supone la coexistencia de dos tipos de regímenes jurídicos aplicables al mismo; se observan los procedimientos de selección del personal laboral, sujetos a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y por último, se analiza con detalle, el conjunto de derechos, tanto individuales como colectivos, así como los deberes y régimen disciplinario de este colectivo, en este punto se compara lo recogido en el Estatuto Básico del Empleado Público, con lo reflejado por el Estatuto de los Trabajadores, comprobando que, en esta materia, no es muy diferente uno de otro, fruto de una más que evidente aproximación de ambos regímenes jurídicos.

Para terminar, se realizan una serie de reflexiones sobre el tema analizado, a modo de conclusión final.

## 2. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

### 2.1. EL CONCEPTO DE EMPLEO PÚBLICO

Los servicios prestados para el Estado y/o sus Administraciones Públicas a cambio de una retribución, se pueden considerar, en un principio, empleo público. No obstante, este término tiene un carácter más limitado, pues existen ocupaciones que se excluyen del mismo.

Para delimitar este concepto, se considerará “**empleo público**” solamente aquellos casos donde se cumplan las siguientes características: relación de servicio público desempeñada, exclusivamente, en **organizaciones de carácter político-administrativas** que sean entidades públicas en sentido estricto (*excluiríamos pues los entes privados de propiedad pública, o subordinados a la Administración, tales son los casos de las sociedades mercantiles o las fundaciones creadas por la Administración*); de forma **voluntaria**, realizada libremente, no impuesta por ley; de forma **personal**, es decir, efectuada por una sola persona individual y concreta, no siendo delegable; **especializada**, unida a una actividad técnica o profesional determinada; **subordinada** a la dirección y organización de la Administración; **remunerada**, mediante una prestación económica; **por cuenta ajena**, es decir, empleado por cuenta y riesgo de la Administración; y por último, **definida**, incluida en la organización pública, bajo condiciones de puesto, actividad y jornada determinados.

Son todas estas peculiaridades, anteriormente enumeradas, las que se encuentran en la prestación de servicios, tanto del personal funcionario, como del personal laboral contratado por la Administración.

Por ello, a las funciones que prestan estos colectivos al servicio del Estado se las denomina "empleo público". Y a sus integrantes se les considera "empleados públicos".

## 2.2. MODALIDADES DE EMPLEO PÚBLICO

Existen dos formas de relación de servicio: laboral o estatutaria, ambas conforman el vínculo que poseen los empleados públicos con la Administración.

Lo más frecuente es que una de las dos posibilidades prevalezca sobre la otra, siendo poco probable encontrar una estructura de empleo público en la que únicamente se haya establecido uno de los dos sistemas. Eso sí, cada vez son más los países que utilizan las dos opciones por igual.

En cada Estado se detectan unas demandas particulares, y las condiciones socio-culturales, la economía y el funcionamiento son distintos, por lo que la elección dependerá del modelo que rijan o que se quiera imponer en cada país. Es complicado pues, simplificar y unificar las diversas modalidades de empleo público existentes. No obstante, por su semejanza o diversidad con el empleo en el sector privado, se establecen dos sistemas diferentes de empleo público<sup>1</sup>:

1) Los **sistemas abiertos** de función pública, donde la incorporación y la gestión de los recursos humanos va a depender, tanto de la dinámica de cada unidad administrativa, como de las necesidades de personal que en un momento determinado precisen éstas.

Para que este modelo funcione de forma correcta y eficaz es necesario concretar en todo momento las necesidades reales de personal que se precisa en una unidad administrativa concreta y catalogar detalladamente las características de los diferentes puestos a cubrir, con el objeto de encontrar en el mercado laboral al personal adecuado y contratarlo. Y una vez que la necesidad coyuntural desaparece, el empleo carece de justificación y se procede a extinguir el contrato que une al empleado con la Administración.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “*Derecho de la función pública*”, Tecnos, Madrid, 2011, (págs. 24 y ss.)

Es un sistema de empleo flexible, caracterizado por su relación directa con un mercado laboral muy variado y técnico que provee a la Administración Pública de todo lo que necesita, existiendo una estrecha relación con el sistema educativo y con el nivel de desarrollo científico-tecnológico existente en el entorno.

En definitiva, se trata de un modelo en el que se considera “servidor público” a cualquier persona a la que se le asigne el desempeño de una función pública o esté al servicio de los ciudadanos o de la Administración Pública.

2) Los **sistemas cerrados** de la función pública, donde se otorga más importancia a la actitud personal que a la aptitud profesional, aunque ésta también debe ser comprobada y evaluada.

Según la trascendencia pública que posea la función realizada por el empleado, será necesario que éste cuente con una competencia específica, la cual se adquiere por vías diferentes a las facilitadas por el sistema educativo existente, tales como academias especializadas en preparación de oposiciones, centros de alto rendimiento, etc. Es indispensable que el servidor público tenga, además de la cualificación específica, una actitud de lealtad a los intereses generales del Estado en el ejercicio de sus funciones, es decir, poseer un espíritu de servicio público que haga posible mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.

La relación de servicios estatutaria es el claro ejemplo de este modelo cerrado, donde el personal se agrupa en diferentes cuerpos y escalas según las competencias, capacidades y conocimientos requeridos para el puesto; promueve profesionalmente, participa en el concurso de provisión de puestos y movilidad; se pueden hallar en diferentes situaciones administrativas de servicios; y tienen derecho a la inamovilidad en su relación con la Administración.

En definitiva, ambos modelos son sólo conceptos teóricos que no se dan de forma exclusiva y única, sino combinados entre sí. Pero su análisis nos permite comprender los modelos de función pública existentes en la actualidad.

### 2.3. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL EMPLEO PÚBLICO

El Estado de Derecho tiene como uno de sus principales logros el haber conseguido que el poder público esté sometido al imperio de la ley y no a la voluntad de las personas.

A este sometimiento de la Administración Pública a la ley alude el ***principio de legalidad administrativa*** que abarca todos los ámbitos de la acción administrativa, incluida la gestión de los recursos materiales y humanos que se lleva a cabo en cada entidad pública, y ello para establecer y garantizar la seguridad jurídica.

Aunque la Administración Pública posee cierto margen de libertad en su actuación, es la ley la que determina las normas y preceptos jurídicos que han de regir el funcionamiento interno de la misma, la dotación presupuestaria asignada, la incorporación de los empleados públicos o la naturaleza jurídica de su relación de servicios.

El **Derecho del empleo público** en España se ha distinguido, hasta hace poco, por su marcado carácter estatutario. Es por ello, que el Derecho español del empleo público, haya sido considerado, usualmente, Derecho de la función pública.

La regulación del empleo público en España, se ha llevado a cabo a través de un conjunto de normas en el que se distinguen tres épocas diferentes<sup>2</sup>:

- La primera comienza con el nacimiento del Derecho Administrativo español (mediados del siglo XIX) y llegaría hasta la aprobación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, periodo de creciente aceptación del modelo francés de función pública cerrada.

- La segunda etapa se inicia con la reforma legislativa que fomentó Laureano López-Rodó, incorporando en el sistema de empleo público español elementos característicos del modelo abierto de función pública anglosajón.

- La etapa actual: con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) que inauguró un nuevo modelo de Administración Pública, y debido a la vigente Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, el sistema español ha optado por el sistema abierto de empleo público.

---

<sup>2</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *“Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”*, Marcial Pons, Madrid, 2007, págs. 39 y ss.

### 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO LABORAL

#### 3.1. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

El empleo en el sector público se caracteriza por el modelo dual de regímenes jurídicos en que está configurado, personal funcionario y personal laboral, dos grupos diferentes de empleados al servicio de las Administraciones Públicas. Los funcionarios públicos están regulados a través del Derecho Administrativo y el personal laboral se rige por el Derecho del Trabajo.

En el presente epígrafe analizaremos el régimen jurídico aplicable al **personal laboral** al servicio de las Administraciones Públicas, haciendo una mención especial al **Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril** (en adelante, EBEP), al tratarse de una norma de **carácter básico**, que como declara su Exposición de Motivos: *“contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado”*. Esta idea contenida en el texto del EBEP ratifica la tesis asentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia<sup>3</sup> nº 99/1987, la cual admite el modelo dual de regímenes jurídicos, pero concediendo al régimen funcionarial una situación de prevalencia frente al régimen laboral.

---

<sup>3</sup> SENTENCIA Nº 99/1987 DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Pleno, 11 de Junio de 1987, Número de Recurso: Recurso de Inconstitucionalidad nº 763/1984. Postura reiterada después, entre otras, en las STC 235/2000, de 5 de octubre y en la 37/2002, de 14 de febrero.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto la importante y novedosa aportación que introduce el EBEP, y es que, aun conservando el modelo dual de regímenes jurídicos existente hasta la fecha, sienta las bases de un nuevo modelo de función pública más **homogéneo**, al introducir por primera vez el término genérico de “**empleado público**” sin la clásica distinción entre personal funcionario y laboral, equiparando en la medida de lo posible ambos regímenes jurídicos. En palabras de la profesora **Inmaculada Marín Alonso**<sup>4</sup>, el EBEP ha provocado una “*funcionarización del personal laboral —tanto por conversión como por separación formal del ET— a cambio de la laboralización de los derechos contenidos en el EBEP para los funcionarios públicos*”.

No obstante lo anterior, queda patente en la presente Ley que, su idea innovadora de homogeneizar a todo el personal que presta servicios en la Administración Pública, se queda en una mera ambición (tal y como veremos a lo largo del presente trabajo), ya que cuando determina el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración, incluye una triple regulación normativa, una propia para los funcionarios públicos; una específica para el personal laboral; y otra más, que sería común para ambos tipos de empleados públicos.

## 3.2. EL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 3.2.1. CONCEPTO

El concepto de personal laboral aparece en el artículo 8 del EBEP cuando define al conjunto de empleados públicos como aquellos que “*desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. A su vez, los empleados públicos quedan clasificados en: Funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal eventual y **personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal***”.

---

<sup>4</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, “*El empleo público laboral en el estatuto básico del empleado público*”, Relaciones Laborales, Nº 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abr. al 8 May. 2009, Año XXV, pág. 417, Tomo 1, Editorial LA LEY (pág. 8)

A continuación, el artículo 11.1 EBEP lo define con exactitud y lo diferencia del concepto de funcionario al señalar que *“es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal”*. Con respecto a este punto, y de acuerdo la legislación laboral vigente, el personal laboral podrá ser objeto de las siguientes **modalidades contractuales**: contrato indefinido (o fijo); temporal o de duración determinada (por obra o servicio, eventual, interino); formativo (en prácticas, para la formación y el aprendizaje); a tiempo parcial y de relevo; a distancia; de grupo; o incluso, de alta dirección.

El artículo 1 del EBEP nos indica que, en dicho texto, se van a establecer tanto *“las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”*, como *“las normas aplicables al **personal laboral** al servicio de las Administraciones Públicas”*; a su vez, en el artículo 2 se señala que dicha ley se va a aplicar de manera común *“al personal funcionario y en lo que proceda al **personal laboral** al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:*

- *La Administración General del Estado.*
- *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.*
- *Las Administraciones de las Entidades Locales.*
- *Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.*
- *Las Universidades Públicas”.*

Teniendo en cuenta que la Constitución muestra su inclinación a favor de un régimen estatutario y, a tenor del principio de reserva de ley que emana de su artículo 103.3, queda de manifiesto que será la **ley** la que establezca los puestos que pertenecen a los funcionarios y las ocupaciones que pueden ser desempeñadas por parte del personal laboral.

Nos encontramos así, con la existencia de una serie de pautas necesarias, para poder establecer el régimen jurídico del personal que presta servicios en la Administración Pública<sup>5</sup>:

*“El EBEP, hasta el desarrollo correspondiente del mismo por las leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas, mantiene la vigencia del art. 15 LMRFP aplicable, en tanto normativa básica, a todas las Administraciones Públicas. Este precepto es el que, hasta el momento, establece los **critérios** para el desempeño de puestos de trabajo en régimen funcional o laboral. Así, señala en su apartado 1 c) que con, carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y **podrán desempeñarse por personal laboral**: 1) los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; 2) los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; 3) los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; 4) los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño; 5) los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares y 6) los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo”.*

---

<sup>5</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, “El empleo público laboral en el estatuto básico del empleado público”, Relaciones Laborales, Nº 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abr. al 8 May. 2009, Año XXV, pág. 417, Tomo 1, Editorial LA LEY (pág. 5)

Posteriormente, en los artículos 9.2 y 11.2 del EBEP se establecen de forma más concreta las condiciones que han de darse para determinar qué puestos pueden ser cubiertos por funcionarios y cuáles serán desempeñados por personal laboral.

El artículo 9.2 determina que: *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el **ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado** y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

Mientras que el artículo 11.2 señala que: *“Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2”*.

Surge de este modo una duda de interpretación al intentar especificar qué funciones pueden ser susceptibles de implicar “potestad pública” o “interés general”.

En palabras de la profesora **Inmaculada Marín Alonso**<sup>6</sup>: *“La intervención del EBEP en la definición del interés general que debe atender al desarrollo de políticas públicas es, por tanto, deliberadamente imprecisa, remitiendo su concreción a otras leyes que podrán o no hacer lo mismo, siendo las propias Administraciones Públicas las que, en último término, dicten normas, directrices o fórmulas para especificar el interés general y las potestades o competencias para satisfacer el mismo”*.

---

<sup>6</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, *“El empleo público laboral en el estatuto básico del empleado público”*, Relaciones Laborales, Nº 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abr. al 8 May. 2009, Año XXV, pág. 417, Tomo 1, Editorial LA LEY (pág. 6)

### 3.2.2. NORMATIVA APLICABLE

La normativa que se aplica al personal laboral del sector público<sup>7</sup> es la siguiente (arts. 7 del EBEP y 3.1 del ET):

- a) *En primer lugar, las normas del EBEP, tanto las generales referidas a todos los «empleados públicos» (personal funcionario y personal laboral), como las específicas referidas exclusivamente al personal laboral.*
- b) *En segundo lugar, la legislación laboral común, esto es, el Estatuto de los Trabajadores y demás normas laborales concordantes.*
- c) *En tercer lugar, los convenios colectivos aplicables.*
- d) *En cuarto lugar, el contrato individual de trabajo y la costumbre local y profesional —habría que añadir— con base en el art. 3.1 c) y d) del ET”.*

Vemos, pues, que el personal laboral se rige, en primer lugar, por lo contenido en el EBEP para dicho colectivo y, en segundo lugar y con carácter supletorio, por la legislación laboral y convenios colectivos que resulten de aplicación. Si bien, es importante señalar a este respecto, lo que la profesora **Inmaculada Marín Alonso**<sup>8</sup> expresa: “Conforme a dicha prelación normativa, el EBEP prevé, para cada materia o institución que regula, bien una **referencia expresa** al régimen jurídico que regulará los derechos y deberes del **personal laboral** al servicio de la Administración Pública (v. gr. art. 27 sobre retribuciones, art. 32 sobre negociación colectiva, representación y participación, art. 51 sobre jornada de trabajo, permisos y vacaciones, art. 77 sobre clasificación del personal laboral,

---

<sup>7</sup> SALA FRANCO, Tomás, “Una nueva relación laboral especial de los empleados públicos”, Actualidad Laboral, Nº 20, Sección Estudios, Quincena del 16 al 30 Nov. 2007, pág. 2404, Tomo 2, Editorial LA LEY, (págs. 5 y 6).

<sup>8</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, “Las nuevas particularidades de la relación laboral de empleo público tras la reforma laboral de 2010”, Relaciones Laborales, Nº 22, Sección Doctrina, Quincena del 15 al 30 Nov. 2011, Año 27, Tomo 2, Editorial LA LEY, (págs. 3 y 5).

*art. 83 sobre provisión de puestos y movilidad o el art. 92 sobre situaciones del personal laboral), o bien una **regulación genérica** y conjunta para todos los **empleados públicos**, es decir, incluyendo al personal funcionario y laboral de todas las Administraciones Públicas (v. gr. Cap. I del Título III sobre Derechos de los empleados públicos, Cap. VI del Título III sobre Deberes de los empleados públicos, y el Título VII sobre régimen disciplinario)”. Así, a modo de ejemplo, cuando el artículo 83 del EBEP señala: “la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los **convenios colectivos** que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionarios de carrera”, queda claro que para este tipo de **materias** “la movilidad funcional y geográfica —arts. 21 a 28—, los concursos de traslado —art. 29—, las convocatorias de ingreso y la promoción interna (art. 30), los sistemas selectivos —art. 31—, la movilidad de trabajadoras víctimas de violencia de género, la movilidad entre Administraciones Públicas y las permutas —art. 32—”, el instrumento usado para su regulación será, para el caso de la Administración General del Estado, el vigente **III Convenio Colectivo Único** para el personal laboral<sup>9</sup>.*

El vigente modelo dual de funcionarios y personal laboral al servicio de la Administración Pública se remonta a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, situación que siguió con la Constitución Española de 1978, y con la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública que, en su aún vigente artículo 15, permite el acceso de personal laboral en la Administración Pública, manteniéndose esta dualidad de regímenes jurídicos en la actual legislación, tanto en el **Estatuto de los Trabajadores**, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, (en adelante, ET) que a tenor de su artículo 1.2 se puede considerar a los organismos públicos empleadores, como en el **EBEP**, donde se recogen dos tipos diferentes de relaciones jurídicas: la estatutaria y la laboral.

---

<sup>9</sup> Resolución de 3 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III CONVENIO COLECTIVO ÚNICO para el personal laboral de la Administración General del Estado.

Centrándonos en el EBEP, nos encontramos con que los ámbitos competenciales del mismo difieren, así, en palabras del profesor **Tomás Sala Franco**<sup>10</sup>: *“mientras la regulación en el EBEP del régimen jurídico de los funcionarios arranca del art. 149.1.18 de la Constitución y, por ello, tiene naturaleza de legislación básica, permitiendo su desarrollo por la legislación autonómica complementaria, la regulación en el EBEP del régimen jurídico del personal laboral tiene su atribución competencial en el art. 149.1.7 de la Constitución, que establece el monopolio normativo del Estado en materia laboral excluyendo por tanto cualquier intervención normativa de las Comunidades Autónomas (**Disposición Final Primera del EBEP**). [...] Así, mientras que para los funcionarios públicos el EBEP es tan sólo el «principio» de su regulación normativa, pudiendo existir normativa autonómica para los funcionarios de las respectivas Comunidades Autónomas, para el personal laboral el EBEP es el «principio» y el «fin», no pudiendo producirse normativa autonómica alguna que, de existir, sería inconstitucional; todo lo más, cabría su desarrollo reglamentario por parte del Estado”.*

Por último, señalar que, aunque el EBEP, en ningún momento, deja entrever de forma expresa que la relación de trabajo del personal laboral del sector público tenga un carácter especial conforme al artículo 2.1 i) del ET: *“Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley”*, existe un sector de la doctrina<sup>11</sup>, así como jurisprudencia<sup>12</sup> al respecto, que consideran al personal laboral al servicio de la Administración Pública como una **“nueva relación laboral de carácter especial”** denominada de **“empleo público”**, puesto que presenta una serie de peculiaridades que lo diferencian de los trabajadores del sector privado, fruto de la sujeción que tienen a una regulación, el EBEP, diferenciada y dirigida, mayoritariamente, a establecer las condiciones laborales de los funcionarios.

---

<sup>10</sup> SALA FRANCO, Tomás, *“Una nueva relación laboral especial de los empleados públicos”*, Actualidad Laboral, Nº 20, Sección Estudios, Quincena del 16 al 30 Nov. 2007, pág. 2404, Tomo 2, Editorial LA LEY, (pág. 3).

<sup>11</sup> En este sentido, SALA FRANCO, T.: *“Una nueva relación laboral especial de los empleados públicos”*, (págs. 3-5); DE LA VILLA GIL, Luis Enrique: *“El EBEP. “Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril”*, RGDTSS nº 14, 2007, iustel.com.

<sup>12</sup> STS de 3-6-2004, admite una relación laboral con características especiales con la Administración Pública.

### 3.2.3. TIPOLOGÍA

Como ya se expuso anteriormente, al citar el artículo 11.1 del EBEP, éste recoge una triple clasificación para distinguir los diversos tipos de personal laboral que prestan servicios en el sector público: “**fijo, por tiempo indefinido o temporal**”. Esta tipología legal está amparada<sup>13</sup> por el Tribunal Constitucional, así como por la doctrina comunitaria.

Siguiendo la triple diferenciación recogida en el EBEP, se considera<sup>14</sup> personal laboral **temporal** del sector público, “*aquel que por necesidades coyunturales o no permanentes de empleo conoce la fecha de inicio y de fin de su contrato, siendo así la duración de su contrato determinada en el tiempo*”. Mientras que, el personal laboral indefinido del sector público, se divide, a su vez, en dos tipos: “*el **indefinido** propiamente dicho (o no fijo de plantilla) y el **fijo**, constituyendo el primero una figura a medio camino entre el contrato de duración determinada y el de duración indeterminada. Así, en el sector público, trabajador “fijo” es aquel cuyo contrato es de duración indeterminada en el tiempo en la medida que conoce su fecha de inicio pero no su fecha de fin en base a que el trabajador ha superado las pruebas de selección para el acceso a la función pública; por su parte, el trabajador “indefinido” es aquel que también disfruta de una cierta, aunque no absoluta, indeterminación de su relación contractual en tanto ha adquirido estabilidad laboral como consecuencia de **irregularidades** en la contratación temporal, garantizándole el ordenamiento que no puede extinguirse lícitamente su contrato más que cuando la Administración adopte las medidas adecuadas para la cobertura definitiva de la plaza ocupada”*.”

---

<sup>13</sup> La constitucionalidad de la triple clasificación legal ha quedado confirmada tanto por el Tribunal Constitucional (Auto TC 122/2009, de 28 de junio), como por la doctrina comunitaria (STSJCE de 4 de julio de 2006, Asunto C - 212/2004).

<sup>14</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, “*Las nuevas particularidades de la relación laboral de empleo público tras la reforma laboral de 2010*”, Relaciones Laborales, Nº 22, Sección Doctrina, Quincena del 15 al 30 Nov. 2011, Año 27, Tomo 2, Editorial LA LEY, (págs. 8 y 9).

La aparición de esta nueva figura, **indefinido o no fijo**, originada<sup>15</sup> por “*el abuso en la contratación laboral temporal por parte de numerosas Administraciones Públicas, sobre todo locales y autonómicas, y la irregularidad en la misma al no acomodarse a los requisitos exigidos en el Estatuto de los Trabajadores para ella, provocaron la inevitable reclamación y consecución de fijeza ante los tribunales del orden social y, como consecuencia, la vulneración de los principios de mérito y capacidad cuando la duración de un contrato se transformaba por sentencia judicial de temporal en indefinido sin pasar, previamente, por los sistemas de selección exigidos a funcionarios o contratados laborales fijos*”.

Comienza así, una ardua labor de los Tribunales de justicia cuya finalidad es garantizar el ingreso a la función pública conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, respetando al mismo tiempo lo exigido en el artículo 15 del ET: la conversión en indefinidos de aquellos trabajadores temporales en supuestos de irregularidades contractuales, fraudes de ley sucedidos en la contratación temporal, o en los casos de cesión ilegal de trabajadores. La conclusión final es que la contratación laboral en la Administración Pública, fuera de los cauces legales establecidos, da como resultado la aparición del “**trabajador con contrato indefinido no fijo de plantilla**”, es decir, una figura a medias entre “trabajador temporal y fijo”.

La trayectoria jurisprudencial que ha originado este asunto es abundante, siendo la **Sentencia del Tribunal Supremo** (en adelante STS) **de 7 de octubre de 1996** (Rec. nº 3307/1995), la que inicia un criterio jurisprudencial clarificador que ha sido mantenido por la doctrina hasta hoy<sup>16</sup>, al interpretar que, aunque el contrato fuese indefinido, el trabajador no era fijo de plantilla, debiendo abandonar el puesto

---

<sup>15</sup> MARÍN ALONSO, Inmaculada, “*El empleo público laboral en el estatuto básico del empleado público*”, Relaciones Laborales, Nº 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abr. al 8 May. 2009, Año XXV, pág. 417, Tomo 1, Editorial LA LEY (pág. 12 y 13).

<sup>16</sup> En este mismo sentido, se reiteran con posterioridad, entre otras muchas, las SSTs de 10 y 30 de diciembre de 1996; de 11 y 14 de marzo de 1997; de 20 y 21 de enero de 1998, de 5 de julio de 1999; de 9 de julio de 2001; de 7 de octubre de 2004; de 8 de noviembre de 2005; de 21 de diciembre de 2006; de 27 de febrero de 2007; de 29 de enero de 2009; de 16 de septiembre de 2009; de 7 de octubre de 2010, hasta hoy.

cuando se cubriese por el procedimiento previsto de cobertura definitiva o cuando fuese amortizado, sin tener derecho a indemnización alguna, equiparándose así su régimen jurídico al de un trabajador interino de plaza vacante. La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Tenerife) de 29 de junio de 2007**, señala que si no se lleva a cabo la ocupación reglamentaria de la plaza el contrato no podrá extinguirse. Sobre este asunto, es interesante señalar que existe un sector importante de la doctrina<sup>17</sup> que ha sido crítico con el EBEP, al no haber resuelto éste, la problemática jurídica suscitada como consecuencia de la contratación temporal irregular de los trabajadores indefinidos no fijos.

Por último, indicar que la reciente **reforma laboral de 2012** (*Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*), ha incorporado al ET la **Disposición adicional vigésima** relativa a la “*Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público*”; en ese sentido, cuando en la misma se dice: “*El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público [...]*”, ya nos deja claro que la reforma sólo afectará, al menos de momento, al personal laboral (sujetos al régimen laboral) y no a los funcionarios (sujetos al régimen estatutario), pero cuando más adelante señala que: “*Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior*”, deja la duda sobre si esta reforma se aplica al personal laboral fijo o al indefinido no fijo; de ese modo, teniendo en cuenta todo lo visto con anterioridad, y partiendo de la idea de que a estos últimos se les pueden extinguir sus contratos cuando su puesto de trabajo sea cubierto definitiva y reglamentariamente, o bien, por la amortización de la plaza ocupada (supuestos

---

<sup>17</sup> En este sentido, entre otros, SALA FRANCO, T.: “*Una nueva relación laboral especial de los empleados públicos*” (pág. 8); MARÍN ALONSO, I.: “*Las nuevas peculiaridades de la relación laboral de empleo público tras la reforma laboral de 2010*” (pág. 9); DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.: “*El estatuto básico del empleado público: comentario al contenido en espera de su desarrollo*”, *Relaciones Laborales*, Nº 18, Sección Legislación, Quincena del 23 de Septiembre al 8 de Octubre de 2007, Año XXIII, pág. 1077, Tomo 2, Editorial LA LEY. (págs. 7 y 8).

incluidos, según la doctrina jurisprudencial<sup>18</sup>, dentro del artículo 49.1.b del ET: “*causas consignadas válidamente en el contrato*”), queda patente que para estos trabajadores no es necesario acudir a la vía del despido objetivo, por lo que, en palabras del profesor **Jesús Santos Oñate**<sup>19</sup>: “*el legislador, no sé si consciente de esta tesis de los órganos jurisdiccionales, cuando admite el despido del personal laboral al servicio del sector público **está apuntando directamente al personal laboral fijo**, cercenando sus expectativas de inamovilidad en el puesto de trabajo tras haber superado un proceso selectivo adecuado a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, porque sino qué sentido tendría admitir expresamente el despido del personal laboral indefinido por causas objetivas cuando los tribunales han abierto y consolidado la puerta a su despido sin indemnización*”. Además, cuando en la misma Disposición adicional 20ª se dice que: “*se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas (Administraciones Públicas) una situación de **insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente** para la financiación de los servicios públicos correspondientes*”, siguiendo, nuevamente, con la opinión del profesor **Jesús Santos Oñate**: “*todo parece apuntar a que este despido de personal laboral al servicio del sector público afecta al **personal laboral fijo adscrito a servicios públicos que se financian directamente con tasas o precios públicos**, cuando éstos se revelen insuficientes para garantizar la autonomía financiera del servicio público correspondiente*”.

### 3.2.4. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO LABORAL

El régimen de acceso al empleo público para el personal laboral (al igual que para los funcionarios) está regulado por los artículos 55 a 61 del EBEP, así como por el resto de normas administrativas que sean compatibles; se ha prescindido así de la legislación laboral para reglamentar esta materia.

---

<sup>18</sup> El Alto Tribunal defiende que la cobertura legal del puesto de trabajo ocupado por personal laboral indefinido origina una causa de extinción del contrato, subsumible en las enunciadas genéricamente por el art. 49.1.b del ET. Entre otras, STS de 27 de mayo de 2002 y reiterada por las de 2 y 26 de junio 2003).

<sup>19</sup> SANTOS OÑATE, Jesús, “*La contrarreforma laboral de 2012 (y III)*”, Blog esPublico, 2012, [administracionpublica.com](http://administracionpublica.com).

La contratación de personal laboral por parte de la Administración Pública se va a regir por los principios constitucionales de selección que se aplican para el personal funcionario: **igualdad, mérito y capacidad**, siendo igualmente necesario que exista una apropiada **publicación** de la oferta de empleo, así como de la convocatoria del sistema de selección.

Estos principios de selección obedecen a un mandato constitucional (arts. 23.2 y 103.3 CE), cuya finalidad es garantizar la selección de los aspirantes más adecuados, a través de criterios objetivos, para cubrir un determinado puesto de trabajo. Además, en el artículo 56.2 del EBEP, se recogen una serie de principios adicionales que también han de respetarse durante el proceso de selección de personal:

- a) *Publicidad de las convocatorias y de sus bases.*
- b) *Transparencia.*
- c) *Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.*
- d) *Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.*
- e) *Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.*
- f) *Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.*

El artículo 56 del EBEP recoge la totalidad de “**requisitos generales**” que deben reunir aquellos aspirantes que deseen participar en el proceso de selección: **nacionalidad, capacidad funcional, edad, habilitación para el empleo público y titulación exigida**, sin perjuicio de que pueda incrementarse el número de requisitos exigidos en una convocatoria.

El artículo 61.7 del EBEP señala que los sistemas de selección existentes para el personal laboral fijo son: la **oposición**, el **concurso-oposición** o el **concurso de valoración de méritos**, escogiéndose aquel que resulte más efectivo según el puesto de trabajo a cubrir.

Hay que recordar que, el EBEP, no hace alusión a los sistemas de selección para el personal laboral **temporal**<sup>20</sup>, lo que conlleva que dicha regulación se lleve a cabo a través de los convenios colectivos, eso sí, respetando en todo caso los principios generales de acceso al empleo público contenidos en el artículo 55 del EBEP.

En aquellas situaciones donde la Administración Pública ha precisado con urgencia contratar personal cualificado, respetando los principios constitucionales de acceso al empleo público, se ha recurrido habitualmente al sistema de las “**bolsas de trabajo**”, y en última instancia, han demandado los servicios de intermediación laboral ofrecidos por las **empresas de trabajo temporal**<sup>21</sup>.

Por otro lado, el EBEP en las Disposiciones Transitorias 2ª y 4ª, reconoce dos sistemas de promoción interna en relación el empleo público laboral: el proceso de “funcionarización” del personal laboral fijo y la consolidación del empleo para el personal laboral temporal.

Por último, indicar que en relación al personal laboral al servicio de la Administración General del Estado, se estará a lo dispuesto en el **RD 364/1995 de 10 de Marzo**, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado; se trata de una norma de carácter administrativo que contiene una serie de disposiciones relativas a la selección del personal estatutario y del personal laboral fijo muy semejantes entre sí, pero que al mismo tiempo refleja una manifiesta una clara distinción entre el procedimiento selectivo del personal laboral fijo y el del personal laboral no fijo (indefinido y temporal).

---

<sup>20</sup> NIEVES NIETO, Nuria, “*El acceso al empleo público laboral*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración 93/2011, págs. 70 y 71.

<sup>21</sup> La disposición adicional cuarta de la Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, incorporada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, establece la eliminación de las limitaciones o prohibiciones a la contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal para ponerlos a disposición de las Administraciones Públicas. Esta eliminación se produce a partir del 1 de abril de 2011, fecha en la que queda derogada la disposición adicional 5ª de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (que permitía la celebración de contratos de servicios con empresas de trabajo temporal por parte de los entes u organismos del sector público para la realización de encuestas, toma de datos y servicios análogos).

Así, el proceso selectivo para los primeros se lleva a cabo a través de la Oferta de Empleo Público (art. 28), formada por un conjunto de puestos dotados mediante los Presupuestos Generales del Estado (Relación de Puestos de Trabajo), y respetando los principios generales. Mientras que para el segundo grupo, el art. 35, matiza que para la realización de trabajos por parte del personal laboral no permanente, se recurrirá a la contratación, y no a la selección como en el caso anterior.

### 3.2.5. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL LABORAL

La entrada del personal laboral en la Administración Pública ha originado un acercamiento de los regímenes jurídicos, tanto de los funcionarios públicos, como del personal laboral al servicio de la Administración Pública. Así, en el EBEP, se puede apreciar que los derechos y deberes de estos dos tipos de empleados públicos no difieren demasiado, añadiendo pautas comunes para ambos, ya que, entiende la ley que, si funcionarios y trabajadores están involucrados en el desarrollo de funciones públicas, es preciso que ambos sean objeto de unas mismas reglas de actuación.

El Título III del EBEP recoge, por un lado, la totalidad de derechos que se van a otorgar a los empleados públicos, y por otro, los deberes a los que están sujetos.

## I. DERECHOS INDIVIDUALES

En el artículo 14 del EBEP se citan dieciséis derechos de carácter individual, de los que únicamente el inicial, que lleva por título el derecho **“a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera”** (artículo 14.a del EBEP), se concede, como es lógico, solamente a los funcionarios de carrera. Todos los demás derechos son prácticamente similares tanto para funcionarios como para trabajadores, llegando a tener varios de ellos indudables semejanzas con respecto a los derechos que vienen recogidos en la normativa laboral. A continuación, se detallan los derechos individuales recogidos en el EBEP, junto a la oportuna correlación que guardan

éstos con los derechos reconocidos por la legislación laboral, especialmente lo dispuesto en el ET<sup>22</sup>.

**I. a) 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”.** Tiene su analogía en el derecho “a la ocupación efectiva” recogido en el art. 4.2.a ET. Por su parte, y relacionado con este derecho, en el artículo 20.3 del ET se establece que “*el empresario podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control de la actividad laboral desempeñada por el trabajador y matiza “guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad humana y teniendo en cuenta la capacidad real de los trabajadores disminuidos, en su caso”.* Este punto, tiene una clara conexión con lo que señala el artículo 20.2 del EBEP “*los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos”.*

**I. b) 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”.** Este derecho guarda relación con el derecho “a la promoción” recogido en el artículo 4.2.b del ET, concretamente en lo referido por el artículo 19.1 y 2 del EBEP como “*promoción profesional*”, la cual “*se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores (arts. 23, 24 y 25) o en los Convenios Colectivos*”.

**I. c) Derecho “a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio”.** Este derecho tiene relación directa con el derecho “a la percepción puntual de la remuneración pactada o legalmente establecida” recogido en el artículo 4.2.f del ET y desarrollado en los artículos 26 y siguientes del ET.

---

<sup>22</sup> MONTOYA MELGAR, Alfredo, “*Las relaciones laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración 93/2011, págs. 29-39.

Respecto a este derecho, existe una limitación recogida en el artículo 21 del EBEP “*no podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal*”. A partir de ahí, el artículo 27 del EBEP nos remite a la normativa laboral para regular la retribución del personal laboral.

El pasado año, el Gobierno, en su política de adopción de medidas tendentes a la contención de gastos de personal, estableció que durante el 2012, las retribuciones del personal al servicio del sector público, incluido el personal laboral, no experimentarían ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011 (**RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público**), continuando la congelación salarial en el presente 2013 (**Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013**); asimismo, al personal laboral, se le redujo sus retribuciones, en el mes de diciembre de 2012, al no recibir la gratificación extraordinaria correspondiente (**RD-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.**)

**I. d) 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”.** Este derecho se divide en dos partes. En relación al primer derecho “*participar en la consecución de los objetivos*”, se puede interpretar en sentido positivo, y relacionarlo con el derecho a la “*información, consulta y participación en la empresa*” reconocido en el artículo 4.1.g del ET; pero también existe la posibilidad de entender dicho derecho en sentido contrario, encontrándonos con un deber más que de un derecho, de ese modo existiría una doble correspondencia, tanto con el deber de “*cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo*” contenida en el artículo 5.a del ET, como con el compromiso de “*colaboración en el trabajo*” que, según el artículo 20.2 del ET, el trabajador debe al empresario. Con respecto al segundo derecho “*ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar*”, tiene su equivalente en el deber del empresario de informar

al trabajador *“sobre los elementos esenciales del contrato y las principales condiciones de ejecución de la prestación laboral, siempre que tales elementos y condiciones no figuren en el contrato de trabajo formalizado por escrito”* contenido en el art. 8.5 del ET.

**I. e) Derecho “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”.**

Nos encontramos con un derecho exclusivo de los empleados públicos, tanto para funcionarios como para trabajadores, sin que exista un equivalente en la normativa laboral, más concretamente en el ET. Este derecho reconocido a todos los empleados públicos es una obligación de la Administración impuesta constitucionalmente por el artículo 103.1 CE.

**I. f) Derecho “a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”.** Tiene su homólogo en el derecho *“a la formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad”*, recogido en el artículo 4.2.b del ET y desarrollado en el artículo 23 del ET (ambos modificados por la **Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral**). Este derecho se llevará a cabo a través de las iniciativas de formación que conforman el *“subsistema de formación profesional para el empleo”* regulado a través del RD 395/2007 de 23 de marzo.

**I. g) 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”.** En el artículo 18 de la CE se garantiza el derecho a la intimidad a todos los ciudadanos, y el artículo 4.2.e del ET lo circunscribe al ámbito de las relaciones laborales, al reconocer para el trabajador el *“respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente*

*al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo*". Al hacer la oportuna correlación de ambos tipos de derechos, comprobamos que en el EBEP se incorporan dos nuevas causas de hostilidad que pueden producirse en el puesto de trabajo, el acoso **moral** y el **laboral**.

**I. h) 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"**. Tiene su analogía, tanto en el artículo 14 de la CE, como en el artículo 4.2.c del ET, que recoge el derecho "*a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta Ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español. Tampoco podrán ser discriminados por razón de discapacidad, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate*". Al comparar ambos, se aprecian muchos puntos de coincidencia, no obstante, el EBEP añade tres nuevos conceptos de discriminación: nacimiento, género (en contraposición al término sexo) y opinión (en lugar de religión y convicción); mientras que en el ET, aparte de prohibir expresamente la discriminación, tanto para acceder al empleo, como a posteriori (cuando ya se está empleado), se incluyen, además, otras causas diferentes de discriminación, no recogidas por el EBEP, si bien, este último zanja el problema cuando termina señalando, al igual que el art. 14 CE, como causa de discriminación "*cualquier otra condición o circunstancia personal o social*".

En todo caso, el derecho de no discriminación, se aplicará conjuntamente, tanto a los empleados de la función pública como al resto de los trabajadores del sector privado, en base a la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**. Así, el EBEP en su Disposición adicional octava, emplaza a las Administraciones Públicas a llevar a cabo "planes de igualdad" con el fin de "respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral [...] entre mujeres y hombres".

**I. i) Derecho “a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”.** El EBEP detalla con más precisión la materia de este derecho en su artículo 49 “*permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género*”, atribuyéndolo únicamente al personal funcionario. De ahí que, el personal laboral al servicio de la Administración Pública, esté regulado en este asunto por la legislación laboral. A este respecto el ET, influido, en un primer momento, por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y más recientemente por la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**, recoge en varios de sus artículos una serie de medidas tendentes a lograr dicha conciliación; así, a modo de ejemplo, nos encontramos con los artículos 34.8 (adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo); 37.4 (permiso por lactancia de un menor de 9 meses); 37.5 (reducción de jornada por guarda legal de un menor de 8 años o persona con discapacidad); 37.7 (reducción de jornada para víctimas de violencia de género); 46.3 (excedencia por cuidado de hijo); y 48.5 (suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural).

**I. j) Derecho “a la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico”.** Es el resultado de reafirmar el derecho “*a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*” recogido en el art. 20.1.a CE; si bien, no existe en el ET ningún precepto concreto que verse sobre el contenido de esta materia, su utilización es muy frecuente en el ámbito de las relaciones laborales, debido a la abundante jurisprudencia emitida por los distintos órganos jurisdiccionales, así como por el Tribunal Constitucional.

**I. k) Derecho “a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”.** Tiene su homólogo en el derecho “*a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene*” recogido y desarrollado en los artículos 4.2.d y 19 del ET respectivamente. Se trata de un derecho que resulta del mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 CE, que emplaza a los poderes públicos

a velar “por la seguridad e higiene en el trabajo”, y desarrollado por la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, y normativa complementaria de desarrollo. Por su parte, el RD 1488/1998, de 10 de julio, adapta la legislación de prevención de riesgos laborales a todo el personal que presta servicios en la Administración General del Estado.

**I. L) Derecho “a las vacaciones, descansos, permisos y licencias”.** Tiene su equivalente en los derechos al “descanso semanal, fiestas y permisos” y a las “vacaciones anuales” reconocidos por los artículos 37 y 38 del ET respectivamente, los cuales obedecen a un mandato constitucional derivado del artículo 40.2 CE, que obliga a los poderes públicos a garantizar “el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”. Con respecto al concepto constitucional de “limitación de la jornada laboral”, mientras el EBEP no se manifiesta de forma expresa, el ET sí que lo cita en su artículo 34. Por otro lado, cuando el artículo 51 del EBEP dice: “Para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del **personal laboral** se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente”, nos surge la incertidumbre de qué ocurre en los casos de contradicción entre la normativa estatutaria y laboral, ya que existen notables diferencias entre el EBEP y el ET en materias como los permisos (lactancia; paternidad; fallecimiento, accidente y enfermedad grave de un familiar; etc.). Para solucionar ese problema de interpretación, hemos de entender el artículo 51 del EBEP como una disposición cuyo fin es homogeneizar ambos regímenes jurídicos; así, cuando se regula en los artículos 47 a 50 del EBEP la jornada de trabajo, permisos y vacaciones para los funcionarios, todos esos preceptos habrán de considerarse normas comunes tanto para el personal funcionario como para el laboral, pero en caso de **divergencia** con la legislación laboral, la doctrina jurisprudencial del Alto Tribunal<sup>23</sup> ha venido declarando que imperará lo estipulado en la normativa laboral sobre lo contenido en

---

<sup>23</sup> En la misma línea, entre otras, STS de 19 de mayo de 2009 “Las normas jurídicas del EBEP referidas al permiso de paternidad (tesis extrapolable a todo el régimen jurídico de los derechos del Capítulo V) no podían aplicarse acumulativamente al personal laboral, que deberá regirse por la normativa laboral”, y STS de 1 de febrero de 20011 “El permiso por asuntos particulares contenido en el EBEP no es precepto de derecho necesario, por lo que al personal laboral le será de aplicación el Convenio Colectivo incluido en su ámbito de aplicación.

el EBEP, así, a modo de ejemplo, cabe mencionar la **Sentencia de 8 de junio de 2009 del Tribunal Supremo** (Rec. nº 67/2008), que rechaza que la previsión de “*días adicionales de libre disposición*”, contenida en el EBEP, sea aplicable a los trabajadores de AENA en lugar de los permisos regulados en el IV Convenio Colectivo de AENA.

Por lo que respecta a determinados permisos que sólo son contemplados en el EBEP pero no en el ET, como el permiso de tres días por asuntos particulares o la reducción de jornada de hasta el 50% durante un mes por razón de enfermedad muy grave de un familiar de primer grado que necesite cuidados, se entenderá que esos derechos también serán de aplicación para el personal laboral, haciendo uso así del principio “*pro operario*”.

**I. m) Derecho “a la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables”;** en esta materia, el EBEP se ciñe exclusivamente a los funcionarios de carrera, por lo que para el personal laboral debemos acudir a lo expuesto en el artículo 49.1.f del ET “*extinción del contrato por jubilación del trabajador*”, así como a lo estipulado en los artículos 160 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social, en adelante LGSS, (RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, *modificado en esta materia por la Ley 27/2011, de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*), ello siempre y cuando se trate del Régimen General, puesto que para el personal laboral que esté incluido en otros Regímenes Especiales habrá que acudir a su normativa específica. Actualmente, la edad legal de jubilación se ha ampliado a los 67 años de manera progresiva a partir del 2013, aunque se podrá acceder a la pensión de jubilación a los 65 años, siempre y cuando se hayan cotizado 38 años y seis meses.

**I. n) Derecho “a las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación”.** Sobre este asunto se dan dos situaciones diferentes, según se trate de funcionarios (con alguna que otra excepción) o de trabajadores; así en los casos del **personal funcionario** de carrera (y en prácticas) están encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas y Mutualismo

Administrativo (*a partir del 1 de enero de 2011, los nuevos funcionarios de carrera que ingresen en la Función Pública estarán encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social a efectos de sus derechos pasivos*), cuya gestión será diferente, según se trate de funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE), funcionarios de la Administración Militar (ISFAS) y/o funcionarios de la Administración de Justicia (MUGEJU), mientras que el **personal laboral** (*al igual que los funcionarios de las Comunidades Autónomas, Administración Local y Organismos Autónomos*) estará adscrito al Régimen General o Regímenes Especiales de la Seguridad Social, tal y como establece el artículo 97.2 de la LGSS.

El RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (art.9.2), señala que: “*Cada Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrá complementar las prestaciones que reciba [...] el personal laboral a su servicio en las situaciones de incapacidad temporal*”, respetando unos límites económicos, y según se trate de contingencias comunes o profesionales.

**I. o) Derecho “a la libre asociación profesional”.** Este derecho que por ejemplo sí está regulado en el artículo 20 del Estatuto del Trabajador Autónomo (Ley 20/2007, de 11 de julio), el ET no lo recoge de forma expresa en su articulado. Se trata del penúltimo derecho individual que el EBEP concede a los empleados públicos, el cual se va a plasmar en el característico de “libertad sindical” recogido en el artículo 15 del mismo texto.

Por último, nos queda lo que el EBEP denomina como “**los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico**”; con esta expresión un tanto imprecisa, la EBEP reconoce un amplio conjunto de derechos diversos, en el cual, habremos de interpretar que para el personal laboral, se van a incluir todos aquéllos no contemplados en el EBEP y sí recogidos en la normativa laboral.

## II. DERECHOS COLECTIVOS

Todos los empleados públicos (incluidos los laborales) tienen, además de los derechos individuales vistos en el apartado anterior, otra serie de derechos recogidos en el artículo 15 del EBEP bajo el título “*derechos individuales ejercidos colectivamente*”; los cuales también son reconocidos a los trabajadores del ámbito privado.

A continuación se detallan los cinco derechos recogidos en el artículo 15 del EBEP:

**II. a) Derecho “a la libertad sindical”.** El EBEP concede este derecho a todos los empleados públicos en consonancia con lo dispuesto tanto en el artículo 28.1 CE “*Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato*”, como en el artículo 1.1 de la **Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical** que dice: “*Todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales*”, matizando en el punto siguiente que es extensible tanto a los trabajadores del sector público como a los del sector privado, tal y como se puede ver en el artículo 4.1.b del ET “*derecho básico a la libre sindicación*”.

**II. b) Derecho “a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo”.** Atribuido comúnmente a los representantes de los trabajadores y empresarios, tal y como se dispone tanto en el artículo 37.1 CE “*La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios*”, como en el artículo 4.1.c “*derecho básico a la*

*negociación colectiva*” y Título III [arts. 82 a 92] del ET “*De la negociación colectiva y de los convenios colectivos*”.

En principio, los resultados del proceso de negociación colectiva serán, por un lado, los “**Pactos y Acuerdos**” destinados al personal funcionario (aunque, en ocasiones, pueden ser extensibles a todos los empleados públicos), y por otro, los “**Convenios Colectivos**” dirigidos al **personal laboral**.

Pero, la regulación del personal laboral, en cuanto al disfrute de este derecho, es dual, ya que siguiendo con lo dispuesto en el artículo 32 del EBEP “*La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación*”, se observa que, aparte de la normativa laboral, existen una serie de normas contenidas en el Capítulo IV [arts. 31 a 46] del EBEP que se atribuyen por igual a la totalidad de empleados públicos, como por ejemplo, las disposiciones comunes para el personal funcionario y laboral contenidas en el artículo 36.6 sobre las “*Mesas Generales de Negociación*” y en el artículo 38.8 del EBEP sobre los “*Pactos y Acuerdos*”.

Por último, recordar que, a raíz del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se ha posibilitado que las Administraciones Públicas puedan suspender o modificar **los convenios colectivos que afecten al personal laboral** a su servicio (mecanismo específico de descuelgue de las condiciones laborales pactadas), siempre y cuando, exista causa grave de interés público originada por una modificación sustancial de la situación económica; en la actualidad, se da esta circunstancia, debido a que las Administraciones Públicas están adoptando un conjunto de medidas de ajuste y equilibrio de las cuentas públicas con el fin de garantizar la estabilidad presupuestaria y corregir el déficit público.

**II. c) Derecho “al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”**, respetando en todo caso, con el objeto de no perjudicar los servicios fundamentales de la sociedad, lo contenido en el art. 28.2 CE “*Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la*

*defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad*"; también tiene su homólogo en el ET en su artículo 4.1.e "*derecho básico de huelga*".

**II. d) Derecho "al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso"**, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 37.2 CE "*Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad*", así como en el artículo 4.1.d del ET "*derecho básico a la adopción de medidas de conflicto colectivo*".

**II. e) Derecho "de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 de este Estatuto"**; se trata de un derecho aplicable al conjunto de los empleados públicos que tiene su equivalente en el artículo 4.1.f del ET "*derecho básico de reunión*".

Cuando se analiza el contenido del artículo 46 del EBEP, se aprecia que tiene numerosas similitudes con los artículos 77 y siguientes del ET "*Del derecho de reunión*", si bien, existen conceptos donde difieren ambas normas, como por ejemplo, el tipo de responsabilidad que se origina cuando se celebra una reunión de forma irregular.

Por último, tener en cuenta que cuando no exista avenencia en este asunto entre lo dispuesto por el EBEP y el ET, prevalecerá el primero, conforme a lo estipulado para esta materia en el artículo 7 del EBEP.

### III. DEBERES DEL PERSONAL LABORAL

En el Capítulo VI [arts.52 a 54] del EBEP se recoge el “**Código de conducta**” que ha de guiar la labor de todo empleado público, con el objetivo de prevenir situaciones de corrupción y conseguir la integridad en el ejercicio de la Función Pública. Dicho código se divide en tres categorías:

En primer lugar, los “**Deberes de los empleados públicos**”; éstos constituyen un conjunto de virtudes generales que han de regir la conducta de los servidores públicos (art. 52 del EBEP): “*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes*”.

En segundo lugar, los “**Principios éticos**”; consiste en doce normas ético-morales cuya finalidad es preservar la transparencia en la Función Pública (art. 53 del EBEP):

1. *Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.*
2. *Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*
3. *Ajustarán su actuación 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.*

4. *Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
5. *Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*
6. *No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.*
7. *No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.*
8. *Actuarán 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.*
9. *No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.*
10. *Cumplirán 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. *Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.*

12. *Guardarán 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.*

Y en tercer lugar, los “**Principios de conducta**”; se trata de once obligaciones de carácter general para todo el personal que presta servicios en la Administración (artículo 54 del EBEP):

1. *Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.*
2. *El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.*
3. *Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.*
4. *Informarán 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.*
5. *Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.*
6. *Se rechazará 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.*
7. *Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.*
8. *Mantendrán actualizada su formación y cualificación.*
9. *Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.*

10. *Pondrán 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. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.*

11. *Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.*

En definitiva, y una vez enumerados los diversos deberes recogidos en el EBEP, comprobamos que con ellos se persigue un triple objetivo: un primer grupo tiene como meta lograr la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos, tal y como propugna el art.103.1 CE, prueba de ello lo encontramos, entre otros, en los deberes señalados en los apartados 2 y 11 del artículo 53 relativos a la *“imparcialidad, interés común y neutralidad”* en sus actuaciones; un segundo grupo persigue el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, así por ejemplo, podemos citar el apartado 4 del artículo 53 relativo al *“respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como la prohibición de todo tipo de discriminación”* en el ejercicio de sus funciones; y un tercer grupo persigue el cumplimiento de las obligaciones para con la propia Administración, así cabe mencionar lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 53 sobre la *“consecución y cumplimiento de los objetivos de la organización”*.

### **3.2.6. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL LABORAL**

El Título VII [arts.93 a 98] del EBEP recoge el *“Régimen disciplinario”* al que están sometidos todos los empleados públicos, cuya finalidad es sancionar, en los términos previstos por la legislación vigente, las faltas cometidas por éstos en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, para el personal funcionario continúa en vigor el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, mientras que para el

**personal laboral** se acudirá a los respectivos convenios colectivos siempre que sus disposiciones no contradigan lo estipulado en el EBEP; además, con respecto a estos últimos, el artículo 93.4 del EBEP dice que “*en lo no previsto en el presente Título*”, se podrá acudir de forma supletoria a la legislación laboral.

Es importante señalar, tal y como recogen los apartados 2 y 3 del artículo 93 del EBEP, que no sólo serán sancionados los autores directos de las infracciones, sino también los inductores y los encubridores, siempre y cuando se trate de faltas graves o muy graves, que ocasionen un “*daño grave para la Administración o los ciudadanos*”.

Las Administraciones Públicas son las encargadas de llevar a cabo el poder disciplinario cuando el personal a su servicio cometa alguna de las faltas tipificadas en la presente ley o en convenio colectivo (para el caso del personal laboral), “*sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones*” tal y como indica el artículo 94.1 del EBEP; vemos, pues, que para este asunto no funciona el principio “***non bis in idem***”, pudiéndose acumular simultáneamente sanciones de distinta naturaleza (disciplinaria, patrimonial y penal) ante un misma falta.

Por último, señalar que el ejercicio del poder disciplinario se llevará a cabo conforme a una serie de principios<sup>24</sup> contenidos en el artículo 94.2 del EBEP:

- a) ***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.
  
- b) ***Principio de irretroactividad*** de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.

---

<sup>24</sup> GARCÍA PIÑEIRO, Nuria P., “*La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración 93/2011, págs. 348-350.

c) **Principio de proporcionalidad**, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.

d) **Principio de culpabilidad**. Supone que la Administración Pública puede aplicar una sanción disciplinaria, siempre y cuando, el trabajador haya actuado con culpa o negligencia, siendo consciente de la ilegalidad de la conducta.

e) **Principio de presunción de inocencia**. Previsto en el artículo 24.2 CE, como mecanismo de protección judicial de los derechos de los ciudadanos, va a inspirar el poder disciplinario de la Administración Pública, no siendo posible aplicar una sanción sin contar con una adecuada prueba de cargo que pueda acabar con la presunción, sin perjuicio de que se adopten las medidas provisionales y cautelares que sean oportunas mientras se tramite el expediente sancionador.

#### 4. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, con la aprobación del EBEP, se consolida, aún más, el **modelo dual** de regímenes jurídicos que ha caracterizado a nuestra Administración Pública en las últimas décadas, produciéndose una más que evidente aproximación de los mismos, lo que ha originado, en opinión de un importante sector de la doctrina, que aparezca una nueva **relación laboral especial**, denominada **“de empleo público”**, constatable tanto en el sistema de fuentes, como en las modalidades de contratación, en la movilidad funcional y geográfica, en los supuestos de extinción de la relación laboral, o en los procesos de negociación colectiva, entre otras materias.

No obstante, cuando se lleve a cabo el correspondiente desarrollo legislativo del EBEP, a nivel estatal y autonómico, será cuando se pueda comprobar si se resuelve el problema de heterogeneidad que supone la convivencia de dos tipos diferentes de empleados públicos al servicio de la Administración, funcionarios y laborales.

Por último, señalar que, en el actual panorama de crisis económica que atraviesa España, las políticas de ajuste que se están llevando a cabo, tanto a nivel general (en la sociedad), como a nivel particular (en el sector público), tendentes a recuperar el crecimiento económico en el conjunto del sistema productivo, están siendo doblemente dirigidas al personal laboral de la Administración: primero, por su cualidad de trabajador regulado mediante contratación laboral, ya que aparecen como personas destinatarias de las reformas practicadas en la legislación laboral; y segundo, por su cualidad de empleados públicos al servicio de la administración, puesto que son destinatarios de las medidas de ajuste en la gestión de personal llevadas a cabo en el sector público. Esto supone, una clara y evidente situación de inequidad y desequilibrio de este colectivo, frente al resto del mercado laboral.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- **SÁNCHEZ MORÓN, Miguel**, *“Derecho de la función pública”*, Tecnos, Madrid, 2011.
- **PARADA VÁZQUEZ, Ramón**, *“Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- **MARÍN ALONSO, Inmaculada**, *“El empleo público laboral en el estatuto básico del empleado público”*, Relaciones Laborales, Nº 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abril al 8 de Mayo de 2009, Año XXV, pág. 417, Tomo 1, Editorial LA LEY.
- **SALA FRANCO, Tomás**, *“Una nueva relación laboral especial de los empleados públicos”*, Actualidad Laboral, Nº 20, Sección Estudios, Quincena del 16 al 30 de Noviembre de 2007, pág. 2404, tomo 2, Editorial LA LEY.
- **MARÍN ALONSO, Inmaculada**, *“Las nuevas particularidades de la relación laboral de empleo público tras la reforma laboral de 2010”*, Relaciones Laborales, Nº 22, Sección Doctrina, Quincena del 15 al 30 de Noviembre de 2011, Año 27, Tomo 2, Editorial LA LEY.
- **DE LA VILLA GIL, Luis Enrique**, *“El EBEP. Comentario de urgencia a los aspectos laborales de la Ley 7/2007, de 12 de abril”*, Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social nº 14, 2007, iustel.com.
- **DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María**, *“El estatuto básico del empleado público: comentario al contenido en espera de su desarrollo”*, Relaciones Laborales, Nº 18, Sección Legislación, Quincena del 23 de Septiembre al 8 de Octubre de 2007, Año XXIII, pág. 1077, Tomo 2, Editorial LA LEY.
- **SANTOS OÑATE, Jesús**, *“La contrarreforma laboral de 2012 (y III)”*, Blog esPublico, 2012, administracionpublica.com.

- **NIEVES NIETO, Nuria**, “*El acceso al empleo público laboral*”, Página 47, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Derecho del Trabajo, 93/2011.
  
- **MONTOYA MELGAR, Alfredo**, “*Las relaciones laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas*”, Página 13, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Derecho del Trabajo, 93/2011.
  
- **GARCÍA PIÑEIRO, Nuria Paulina**, “*La responsabilidad disciplinaria del personal laboral de las Administraciones Públicas*”, Página 343, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Derecho del Trabajo, 93/2011.