Sumario

Página

CAPÍTULO I
LA FUNCIÓN PÚBLICA 23

Síntesis 24
Palabras clave 24
1 **Burocracias públicas y liberalismo** 24
2 **Mérito y capacidad, regularidad y eficiencia de los servicios públicos y neutralidad de la Administración, causas eficientes de la implantación de la moderna burocracia** 26
3 **Características de la función pública en España** 28
3.1. Número de efectivos 28
3.2. Complejidad normativa 29
3.3. Descentralización 31
3.4. Laboralización 32
3.5. Precarización 33
3.6. Politización 35
3.7. Patrimonialización 38
3.8. Sindicalización 40
3.9. Nuevas técnicas de gestión 41
3.10. Europeización 44
4 **Potestad de organización y derechos de los funcionarios** 46
5 **La influencia del modelo funcionarial en las empresas privadas** 47
Bibliografía básica 51
Bibliografía complementaria 51
Referencias 51

Página

CAPÍTULO II
MODELOS COMPARADOS DE FUNCIÓN PÚBLICA 55

Síntesis 55
Palabras clave 56
1 Introducción 56
2 La función pública francesa 56
3 El funcionariado en los Estados Unidos 60
4 El «civil service» inglés 63
5 Dos casos de laboralización de la función pública 68
5.1. Funcionarios y empleados en el Derecho alemán 69
5.2. El sistema italiano. Laboralismo y «spoils system» 72
6 La función pública de la Unión Europea 76
6.1. Reclutamiento, carrera y situaciones 78
6.2. Remuneraciones y otros derechos 80
6.3. La responsabilidad disciplinaria 81
Bibliografía básica 82
Bibliografía complementaria 82
Referencias 83

CAPÍTULO III
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ... 85

Síntesis 86
Palabras clave 86
1 Introducción 86
2 El origen del modelo funcionarial. El corporativismo de servicio ... 87
3 La oposición del estado liberal al funcionariado permanente 90
4 La implantación de los cuerpos de funcionarios 93
5 Los Estatutos generales 94
5.1. El Estatuto de López Ballesteros (1827) 94
5.2. El Estatuto de Bravo Murillo (1852) 96
5.3. El Estatuto de O'Donnell (1866) 99
5.4. Ley de Bases de los Funcionarios del Estado (1918) 99
6 La contaminación anglosajona, La Ley de Bases de la Función Pública de 1964 y Texto Articulado de 7 de febrero de 1964 100

Página

7 **La laboralización del modelo de función pública** 101
8 **La regionalización de la función pública. Leyes autonómicas de función pública** 105
9 **El Estatuto Básico del Empleado Público (2007)** 107
9.1. Fines y alcance de la reforma 107
9.2. Conclusión: más de lo mismo a mayor coste 111
10 **Recogiendo velas: el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad** 113
11 **El Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (2015)** 116
Bibliografía básica 117
Bibliografía complementaria 117
Referencias 117

CAPÍTULO IV
LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN 123

Síntesis 124
Palabras clave 124
1 **El modelo constitucional de Función Pública** 124
1.1. Igualdad y mérito como principios institucionales de la Función Pública 125
1.1.1. La igualdad en la Función Pública 126
A. Las dimensiones de la igualdad en la Función Pública 126
B. La igualdad como derecho 127
1.1.2. Mérito y Función Pública 128
1.1.3. Ponderación y relativización de los principios de igualdad y de mérito en la función pública 131
1.2. La descentralización de la Función Pública 132
1.3. La laboralización de la Función Pública 132
1.4. Libertad sindical y negociación colectiva 133
2 **Reserva de ley en la Función Pública** 135
2.1. Alcance 135
2.2. Reserva de ley y reglamento 137
2.3. Reserva de ley y negociación colectiva 138

Página

3 Distribución de competencias en materia de Función Pública 139
3.1. Competencias del Estado 139
3.1.1. Legislación básica 139
A. Noción formal de bases del régimen estatutario de los funcionarios 140
B. Noción material de bases del régimen estatutario de los funcionarios 140
C. Alcance la legislación básica en materia de Función Pública 141
D. Las peculiaridades del Estatuto Básico del Empleado Público 142
3.1.2. Bases y coordinación de la economía (149.1.13.ª CE) .. 144
A. La regulación de la Función Pública desde el título competencial de las bases de la actividad económica . 144
B. La regulación de la Función Pública en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado 145
3.1.3. Supletoriedad de la legislación del Estado (149.3 CE) .. 147
3.2. Competencias de las Comunidades Autónomas 148
3.3. Competencias de las Entidades locales 150
4 La incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho de la Función Pública española 152
Bibliografía básica 155
Bibliografía complementaria 155
Referencias 155

CAPÍTULO V
CLASES DE PERSONAL 161

Síntesis 162
Palabras clave 162
1 El «empleado público» 162
2 Los funcionarios de carrera 163
3 Los funcionarios interinos. El desbordamiento del concepto y la reintroducción del contrato administrativo 167
4 Personal laboral 173
4.1. La admisión de la contratación laboral en las Administraciones Públicas . 173

Página

4.2. La delimitación de los puestos funcionariales y de los puestos laborales . . 180
4.3. La adaptación del régimen laboral en las Administraciones Públicas . 181
4.3.1. Las figuras contractuales 181
4.3.2. La selección del personal laboral 184
4.3.3. El convenio colectivo en las Administraciones Públicas . 184
4.3.4. Las especialidades del régimen de extinción de los contratos laborales en las Administraciones Públicas 186
5 Personal eventual 187
6 Los directivos 190
Bibliografía básica 193
Bibliografía complementaria 193
Referencias 194

CAPÍTULO VI
PERSONAL CON LEGISLACIÓN ESPECÍFICA 197

Síntesis 198
Palabras clave 198
1 Empleados públicos estatales con legislación específica 198
2 Personal docente e investigador y personal estatutario de los servicios de salud 201
3 El personal de los entes locales 203
4 Los cuerpos sobrevivientes del modelo decimonónico 208
5 El personal militar 210
5.1. La nueva ley de la carrera militar. un flagrante atentado al principio de mérito y capacidad 212
5.2. La vieja cuestión de la antigüedad 215
5.3. La degeneración de la enseñanza militar 217
5.4. El soldado profesional. Entre la penuria de efectivos y el envejecimiento . 219
5.5. Los oficiales de complemento 221
5.6. El personal del servicio nacional de inteligencia 223
6 La Guardia Civil y la Policía Nacional 224
Bibliografía básica 228
Bibliografía complementaria 228

Página

CAPÍTULO VII
ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 229

Síntesis 230
Palabras clave 230
1 Estructura orgánica del empleo público 230
1.1. Administración del Estado 231
1.2. Administración de las Comunidades Autónomas 233
1.3. Administración local 234
1.4. Sector público institucional 234
1.5. Cooperación entre Administraciones Públicas en materia de función pública 239
2 Estructura objetiva de la Función Pública 240
2.1. Planificación de recursos humanos 241
2.2. Oferta de Empleo Público 242
2.3. Registros de personal 244
2.4. Las relaciones de puestos de trabajo 244
2.5. La plantilla 247
3 Estructura subjetiva de la Función Pública: cuerpos y grupos de clasificación 248
4 Estructuras de participación y de representación. Delegados y juntas de personal 249
Bibliografía básica 251
Bibliografía complementaria 251
Referencias 252

CAPÍTULO VIII
INGRESO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA 255

Síntesis 257
Palabras clave 257
1 Principios que informan el ingreso en la Función Pública 257
1.1. Principios constitucionales 257
1.1.1. El principio de igualdad en el acceso a la Función Pública 257
1.1.2. El principio de mérito y capacidad y su degradación ... 260

Página

1.1.3. Excepciones a los principios de igualdad y de mérito y capacidad ... 263
A. Discriminación positiva ... 263
B. Personas con discapacidad ... 264
C. Conocimiento de lenguas cooficiales ... 266
D. La falsificación de las oposiciones ... 266
1.2. Principios estatutarios ... 268
2 Los requisitos personales para el acceso a la Función Pública ... 269
2.1. El claudicante requisito de la nacionalidad española ... 269
2.2. La edad ... 271
2.3. Capacidad funcional ... 273
2.4. No haber sido separado disciplinariamente ni inhabilitado penalmente ... 273
2.5. Titulación ... 274
3 El proceso selectivo ... 274
3.1. Los órganos de selección ... 275
3.1.1. Principios estatutarios ... 275
3.1.2. Composición ... 275
A. Composición profesional ... 275
B. Paridad de género en la composición de los órganos de selección ... 276
C. Imparcialidad ... 277
3.1.3. Órganos permanentes de selección ... 278
3.1.4. Funcionamiento de los órganos de selección ... 278
A. Funciones administrativas ... 278
B. Funciones técnicas.: la discrecionalidad técnica de los órganos de selección ... 279
3.2. Sistemas de selección ... 283
3.2.1. La oposición ... 284
3.2.2. El concurso ... 285
3.2.3. El concurso-oposición ... 286
3.3. El procedimiento de selección ... 288
3.3.1. Convocatoria ... 288
3.3.2. Bases ... 289
A. Naturaleza y efectos jurídicos ... 289
B. Contenido ... 289

Página

3.3.3. Solicitudes de participación 290
A. Posesión de requisitos y méritos 290
B. Acreditación de requisitos y méritos 291
C. Listas de admitidos 293
3.3.4. Las pruebas selectivas 294
3.3.5. Listas de aprobados y propuestas de candidatos 294
4 Adquisición de la condición de funcionario 295
5 El contencioso de la selección 295
5.1. Actos objeto de control 295
5.2. Vías de control 296
5.2.1. Procedimientos administrativos de control 296
A. Recursos ordinarios 296
B. Revisión de oficio 296
C. Revisiones por los órganos de selección 297
5.2.2. Recurso contencioso-administrativo 298
A. Legitimación 298
B. Procedimiento ordinario y procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales 298
5.3. Alcance de la tutela judicial de los procesos selectivos: el control judicial de la discrecionalidad técnica 299
5.4. Efectos de las sentencias anulatorias en procesos selectivos 301
5.4.1. Nombramientos indebidos 302
5.4.2. No nombramientos debidos 302
Bibliografía básica 303
Bibliografía complementaria 303
Referencias 304

CAPÍTULO IX
LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS 309

Síntesis 310
Palabras clave 310
1 La carrera administrativa en la Función Pública 310
2 Carrera vertical 313
2.1. Elementos de la carrera vertical 313

Página

2.2. Adquisición del grado 314
2.3. Niveles de los puestos e intervalos de niveles 315
2.4. Desempeños temporales y adquisición de grado 316
2.5. Adquisición de grados por superación de cursos 317
2.6. Adquisición del grado personal por funcionarios interinos 317
2.7. Garantías derivadas del grado personal 318
3 Carrera horizontal 318
4 Promoción interna 323
4.1. Promoción interna vertical 324
4.1.1. Características de las pruebas 325
4.1.2. Derechos de los funcionarios de promoción interna . . . 325
4.2. Promoción interna horizontal 326
5 La evaluación del desempeño 326
Bibliografía básica 332
Bibliografía complementaria 333
Referencias 333

CAPÍTULO X
PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD . 335

Síntesis 336
Palabras clave 336
1 La provisión de puestos de trabajo en la Función Pública 336
2 Concurso 341
2.1. Convocatoria y bases 342
2.2. Requisitos y condiciones de participación 345
2.3. Méritos 345
2.3.1. Tipología de méritos 345
A. Méritos generales 345
B. Méritos específicos 346
C. Méritos para la conciliación de vida familiar y laboral . 346
D. Méritos por la condición de víctima del terrorismo . 347
2.3.2. Baremación de los méritos 347
2.3.3. Presentación y posesión de los méritos 348
2.4. Comisiones de valoración 348

Página

2.5. Renuncia, resolución y toma de posesión 349
2.6. Remoción 349
2.7. El concurso específico 351
3 Libre designación 351
3.1. Concepto y régimen jurídico 351
3.2. Constitucionalidad 353
3.3. Características 353
3.4. Puestos de libre designación 354
3.5. Nombramiento 355
3.6. Cese 356
4 Permuta 357
5 Formas temporales de provisión 358
5.1. Adscripción provisional 358
5.2. Comisión de servicios 360
6 Movilidad funcionarial 363
6.1. Movilidad forzosa de los funcionarios (traslado forzoso o redistribución de efectivos) 363
6.2. Reasignación de efectivos 364
6.3. Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo 367
6.4. Movilidad por razones de salud o de rehabilitación 367
6.5. Movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género 368
6.6. Movilidad por razón de violencia terrorista 368
Bibliografía básica 369
Bibliografía complementaria 369
Referencias 369

CAPÍTULO XI
SITUACIONES ADMINISTRATIVAS 373

Síntesis 374
Palabras clave 374
1 Introducción: concepto y fundamento de las situaciones administrativas 374
2 Situaciones administrativas básicas 375
2.1. Servicio activo 375

Página

2.2. *Servicios especiales* ... 379
2.2.1. Concepto y fundamentación ... 379
2.2.2. Supuestos ... 380
2.2.3. Efectos ... 382
A. Carrera y derechos económicos ... 382
B. Derecho a la reserva del puesto de trabajo ... 384
2.3. *Servicio en otras Administraciones Públicas* ... 386
2.4. *Excedencia* ... 389
2.4.1. Excedencia voluntaria por interés particular ... 390
2.4.2. Excedencia por agrupación familiar ... 392
2.4.3. Excedencia por cuidado de familiares ... 392
2.4.4. Excedencia por razón de violencia de género ... 394
2.4.5. Excedencia por razón de violencia terrorista ... 396
2.5. *Suspensión* ... 396
2.5.1. Suspensión de funciones provisional ... 397
2.5.2. Suspensión de funciones firme ... 398
3 Situaciones administrativas propias de Administraciones ... 398
3.1. *Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público* ... 399
3.2. *Expectativa de destino* ... 402
3.3. *Excedencia forzosa* ... 404
4 Reingreso al servicio activo ... 405
Bibliografía básica ... 407
Bibliografía complementaria ... 407
Referencias ... 408

CAPÍTULO XII
EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO ... 411

Síntesis ... 412
Palabras clave ... 412
1 Causas de extinción de la relación de servicio ... 412
2 Renuncia ... 413
3 Pérdida de la nacionalidad ... 414
4 Jubilación ... 414
4.1. *Jubilación voluntaria* ... 414
4.2. *Jubilación forzosa* ... 414

Página

4.3. Jubilación por incapacidad permanente 417
4.4. Jubilación parcial 418
5 Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público 419
6 Sanción disciplinaria 421
7 Rehabilitación de la condición de funcionario 421
7.1. Rehabilitación en casos de extinción por pérdida de la nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente 422
7.2. Imposibilidad de rehabilitación de los separados del servicio por sanción disciplinaria 422
7.3. Rehabilitación en caso de pérdida de la relación de servicio por inhabilitación penal 423
7.3.1. Constitucionalidad 423
7.3.2. Potestad discrecional 424
7.3.3. Aspectos procedimentales 425
Bibliografía básica 425
Bibliografía complementaria 426
Referencias 426

CAPÍTULO XIII
DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS (I): DERECHOS INDIVIDUALES 429

Síntesis 431
Palabras clave 431
1 Naturaleza de la relación funcionarial y problemática de los derechos adquiridos. La reducción de las retribuciones funcionariales 431
2 Los derechos de los funcionarios 434
2.1. Derechos individuales 435
2.2. La inamovilidad en la condición funcionarial 437
3 Derechos retributivos 438
3.1. Evolución del sistema retributivo 438
3.2. Principios constitucionales y legales del sistema retributivo 440
3.2.1. Competencias sobre las retribuciones de los funcionarios 440
A. Distribución de competencias entre Administraciones 440

Página

B. Competencia del Estado para establecer límites a los costes públicos de personal 442
3.2.2. Reserva de ley y retribuciones 445
3.2.3. Principio de igualdad y sistema retributivo 445
3.2.4. Otros principios legales 446
3.3. Retribuciones básicas 447
3.3.1. Sueldo 447
3.3.2. Trienios 447
3.3.3. Las pagas extraordinarias 448
A. De concepto retributivo a abono periódico 448
B. Devengo de las pagas extraordinarias 449
C. Cuantía de las pagas extraordinarias 450
3.4. Retribuciones complementarias 450
3.4.1. Características generales 450
A. Concepto y funcionalidad 450
B. Igualdad y mérito en las retribuciones complementarias 451
3.4.2. Por la progresión en la carrera. El complemento de destino 453
A. El complemento de carrera administrativa 453
B. El complemento de destino 453
3.4.3. Por las características del puesto. El complemento específico 456
3.4.4. Por el desempeño. El complemento de productividad 457
3.4.5. Por servicios extraordinarios 458
3.5. Retribuciones de los funcionarios interinos 459
3.6. Retribuciones del personal laboral 459
3.7. Indemnizaciones por razón del servicio 460
3.8. Otras cuestiones 460
4 Permisos y vacaciones 461
4.1. Permisos de los funcionarios públicos 461
4.2. Permisos de conciliación y protección 463
4.2.1. Permisos de conciliación 463
4.2.2. Permisos de protección 464
4.3. Permisos complementarios 466
4.4. Vacaciones 466

Página

5 La Seguridad Social de los funcionarios públicos 466
5.1. Los derechos pasivos 467
5.2. El mutualismo administrativo 471
Bibliografía básica 472
Bibliografía complementaria 472
Referencias 473

CAPÍTULO XIV
DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS (II): DERECHOS COLECTIVOS 475

Síntesis 476
Palabras clave 476
1 Los derechos colectivos de los funcionarios 476
2 Libertad sindical 477
2.1. La cogestión sindical. Los sindicatos de funcionarios 477
2.2. La evolución del sindicalismo funcionarial 479
3 El derecho a la negociación colectiva 482
3.1. La negociación colectiva 482
3.2. Las mesas de negociación 483
3.3. Las materias negociables 485
3.4. Pactos y acuerdos 487
4 El derecho de huelga 491
4.1. La huelga de los funcionarios públicos en el Derecho comparado 491
4.2. La huelga de funcionarios en el Derecho español 494
5 El derecho de reunión 496
Bibliografía básica 497
Bibliografía complementaria 498
Referencias 498

CAPÍTULO XV
OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES 499

Síntesis 500

Página

Palabras clave 500
1 En busca de una imagen corporativa: ética y deontología 500
2 Deberes, ética funcionarial y códigos de conducta 503
3 Los deberes en particular 505
3.1. Deber de desempeño de las tareas asignadas 505
3.1.1. Cumplimiento de funciones y tareas 505
3.1.2. La jornada de trabajo 506
3.2. Deber de obediencia 508
3.3. Deber de discreción y secreto profesional 509
3.4. Deber de cortesía 510
3.5. Deber de imparcialidad 510
3.6. Deber de actuar con dignidad y honorabilidad 511
4 Política y empleados públicos 511
4.1. La actividad política de los funcionarios 512
4.2. Función pública y libertad de expresión 513
4.3. Derecho de sufragio activo, manifestación y reunión 515
5 Las incompatibilidades 516
5.1. Fundamento constitucional 518
5.2. Incompatibilidad funcional 519
5.3. Incompatibilidad horaria 519
5.4. Incompatibilidad económica 520
5.5. Incompatibilidad con otro empleo público 523
5.6. Incompatibilidad con actividades privadas 524
Bibliografía básica 525
Bibliografía complementaria 525
Referencias 525

CAPÍTULO XVI
LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS 529

Síntesis 530
Palabras clave 530
1 Las clases de responsabilidad de los empleados públicos 530
2 La responsabilidad disciplinaria 532

Página

2.1. *Principios* 534
2.1.1. Principio de legalidad 535
A. Alcance 535
B. Intervención del reglamento en materia disciplinaria 535
C. La singular situación del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de 1986 tras el Estatuto Básico del Empleado Público 537
2.1.2. Irretroactividad de la norma desfavorable 538
2.1.3. Principio de tipicidad 539
2.1.4. Principio «non bis in idem» 540
2.1.5. Principios de culpabilidad y de presunción de inocencia 541
2.1.6. Principio de proporcionalidad 542
2.2. *Potestad disciplinaria y responsabilidad penal* 542
2.3. *Faltas disciplinarias* 543
2.3.1. Faltas muy graves 543
2.3.2. Faltas graves 545
2.3.3. Faltas leves 546
2.4. *Sanciones disciplinarias* 547
2.5. *El procedimiento disciplinario* 549
2.6. *Extinción de la responsabilidad disciplinaria. La prescripción* 552
3 La responsabilidad penal de los funcionarios 553
3.1. *Los obstáculos tradicionales* 554
3.2. *La situación actual* 556
4 La responsabilidad civil 557
4.1. *Responsabilidad del empleado público frente a la Administración por vía de regreso* 557
4.2. *Responsabilidad directa del empleado público frente a la Administración* 558
Bibliografía básica 559
Bibliografía complementaria 560
Referencias 560