

*Miguel Sánchez Morón*



**DERECHO  
DE LA FUNCIÓN  
PÚBLICA**

DECIMOCUARTA EDICIÓN

# ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	Pág.	15
CAPÍTULO I. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....		17
I. QUÉ ES LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	17	
II. TRASFONDO DE LA CUESTIÓN .....	19	
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	24	
1. <i>Los precedentes</i> .....	24	
2. <i>El régimen constitucional y los sistemas clásicos de función pública</i> .....	25	
A) Francia .....	26	
B) Alemania .....	28	
C) Italia .....	29	
D) Gran Bretaña .....	30	
E) Estados Unidos .....	31	
3. <i>El empleo público en el siglo XX</i> .....	33	
4. <i>La nueva gestión pública y las tendencias actuales</i> .....	35	
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA .....		41
I. LA FORMACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA DURANTE EL SIGLO XIX .....	41	
II. EL ESTATUTO DE MAURA Y EL DESARROLLO DEL CORPORATIVISMO .....	43	
III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO DE 1964 .....	45	
IV. LA REGULACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN .....	47	
1. <i>La garantía de la función pública profesional</i> .....	47	
2. <i>El estatuto de los funcionarios y la legitimidad de un sistema dual de empleo público</i> .....	49	
3. <i>La función pública en el Estado de las Autonomías</i> .....	51	
V. LA REFORMA DE 1984 Y OTRAS LEYES POSTERIORES .....	54	
VI. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO .....	59	
VII. CRISIS ECONÓMICA Y EMPLEO PÚBLICO: PROBLEMAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO .....	60	
CAPÍTULO III. CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS .....		67
I. DEFINICIÓN, ÁMBITO Y HETEROGENEIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO .....	67	
II. FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CONTRATADOS LABORALES .....	71	
III. CLASES DE FUNCIONARIOS DE CARRERA .....	75	
1. <i>Funcionarios de los órganos constitucionales del Estado y estatutarios de las Comunidades Autónomas</i> .....	75	

A) Personal de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas .....	75
B) Personal al servicio del Tribunal Constitucional .....	76
C) Personal al servicio del Consejo General del Poder Judicial .....	76
D) Personal al servicio del Defensor del Pueblo y órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas .....	76
E) Personal al servicio del Tribunal de Cuentas e instituciones equivalentes de las Comunidades Autónomas .....	76
 2. <i>Funcionarios de las Carreras Judicial y Fiscal y personal al servicio de la Administración de Justicia</i> .....	77
3. <i>Personal militar profesional</i> .....	77
4. <i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i> .....	79
5. <i>Funcionarios civiles de la Administración del Estado</i> .....	79
6. <i>Funcionarios de las Comunidades Autónomas</i> .....	81
7. <i>Personal estatutario de los servicios de salud</i> .....	82
8. <i>Personal docente</i> .....	83
9. <i>Funcionarios de la administración local</i> .....	84
10. <i>Funcionarios retribuidos por arancel</i> .....	86
 IV. FUNCIONARIOS INTERINOS .....	86
V. PERSONAL EVENTUAL .....	91
VI. PERSONAL DIRECTIVO .....	93
VII. RÉGIMEN DEL EMPLEO PÚBLICO LABORAL .....	99
 1. <i>Clases de personal: fijo, temporal, indefinido</i> .....	99
2. <i>Legislación aplicable al empleo público laboral</i> .....	101
 VIII. LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA .....	103
 <b>CAPÍTULO IV. GESTIÓN DEL SISTEMA DEL EMPLEO PÚBLICO</b> .....	107
I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	107
II. ÓRGANOS DE GOBIERNO Y GESTIÓN .....	108
 1. <i>En la Administración General del Estado</i> .....	108
A) El Gobierno .....	110
B) Las competencias horizontales: el Ministerio de Hacienda y los órganos superiores y directivos encargados de la función pública .....	111
C) Competencias de los departamentos ministeriales .....	112
2. <i>En las Comunidades Autónomas</i> .....	112
3. <i>En las corporaciones locales</i> .....	113
 III. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES .....	114
IV. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	115
 1. <i>Los Registros de Personal y la gestión integrada de recursos humanos</i> .....	116
2. <i>Relaciones de puestos de trabajo y otros instrumentos organizativos</i> .....	117
3. <i>La oferta de empleo público</i> .....	122
4. <i>Planificación de recursos humanos</i> .....	125

CAPÍTULO V. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO .....	129
I. PRINCIPIOS GENERALES .....	129
II. REQUISITOS PARA EL ACCESO .....	132
1. <i>La nacionalidad española y el acceso al empleo público de otros ciudadanos de los países de la Unión Europea y de otros países</i> .....	133
2. <i>Capacidad funcional para el desempeño de las tareas y reserva de vacantes para personas con discapacidad</i> .....	136
3. <i>Edad</i> .....	138
4. <i>No haber sido separado o inhabilitado</i> .....	139
5. <i>Titulación</i> .....	139
6. <i>El conocimiento de las lenguas cooficiales</i> .....	140
7. <i>Otros requisitos específicos</i> .....	141
III. ÓRGANOS DE SELECCIÓN .....	143
IV. SISTEMAS SELECTIVOS .....	146
1. <i>La oposición</i> .....	147
2. <i>El concurso-oposición y el problema de las convocatorias para la consolidación de empleo precario</i> .....	148
3. <i>El concurso</i> .....	151
V. PROCEDIMIENTO SELECTIVO .....	151
1. <i>La convocatoria y el principio de publicidad</i> .....	151
2. <i>Solicitudes de participación, admisión de candidatos y subsanación de errores formales</i> .....	154
3. <i>Celebración de las pruebas y relación de aprobados</i> .....	155
4. <i>Aportación de la documentación</i> .....	158
5. <i>Período de prácticas, curso selectivo, período de prueba</i> .....	158
6. <i>Nombramiento y toma de posesión</i> .....	159
VI. SELECCIÓN DE PERSONAL INTERINO Y LABORAL .....	160
VII. FUNCIONARIZACIÓN .....	163
VIII. REVISIÓN DE LOS ACTOS DE SELECCIÓN Y DISCRECIONALIDAD TÉCNICA DE LOS ÓRGANOS SELECTIVOS .....	165
 CAPÍTULO VI. LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS .....	171
I. CONCEPTO Y SIGNIFICADO .....	171
II. PRESUPUESTOS Y MODALIDADES DE LA CARRERA .....	174
1. <i>La función de los cuerpos y escalas en la carrera administrativa</i> .....	174
2. <i>Grupos de clasificación profesional</i> .....	175
3. <i>El sistema de carrera vertical y el grado personal</i> .....	176
4. <i>La carrera horizontal</i> .....	179
5. <i>La evaluación del desempeño</i> .....	180
6. <i>La promoción interna</i> .....	183
III. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO .....	185
1. <i>El concurso</i> .....	186
2. <i>El concurso específico</i> .....	192
3. <i>La libre designación</i> .....	193
IV. MOVILIDAD Y TRASLADO DEL PUESTO DE TRABAJO .....	196
1. <i>Remoción del puesto de trabajo</i> .....	196
2. <i>Traslado forzoso o redistribución de efectivos</i> .....	198

3. <i>Adscripción provisional</i> .....	199
4. <i>Comisiones de servicios, permutas y otras modalidades de movilidad</i> .....	200
<b>V. LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS .....</b>	<b>203</b>
<b>CAPÍTULO VII. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Y EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO .....</b>	<b>207</b>
<b>I. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL FUNCIONARIO .....</b>	<b>207</b>
1. <i>Servicio activo</i> .....	208
2. <i>Servicios especiales</i> .....	209
A) Por servicios internacionales .....	210
B) Cargos de elección o designación política .....	211
C) Personal de apoyo de órganos constitucionales y cargos políticos .....	212
D) Otros supuestos .....	212
3. <i>Servicio en otras administraciones</i> .....	212
4. <i>Excedencia</i> .....	215
A) Excedencia voluntaria por interés particular .....	215
B) Excedencia voluntaria por agrupación familiar .....	216
C) Excedencia por cuidado de familiares .....	217
D) Excedencia por razón de violencia de género .....	218
E) Excedencia por razón de violencia terrorista .....	219
5. <i>Suspensión de funciones</i> .....	219
A) Suspensión provisional .....	219
B) Suspensión firme .....	221
6. <i>Otras situaciones</i> .....	221
A) Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público ....	222
B) Otras modalidades de excedencia voluntaria .....	222
C) Expectativa de destino .....	223
D) Excedencia forzosa .....	223
7. <i>Situaciones de reserva y segunda actividad en las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i> .....	224
<b>II. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO .....</b>	<b>225</b>
1. <i>Renuncia</i> .....	225
2. <i>Pérdida de la nacionalidad</i> .....	226
3. <i>Sanción disciplinaria de separación del servicio</i> .....	226
4. <i>Penas principales o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público</i> .....	227
5. <i>Jubilación</i> .....	228
A) Jubilación forzosa por edad .....	230
B) Jubilación forzosa por incapacidad permanente .....	231
C) Jubilación voluntaria .....	232

CAPÍTULO VIII. DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (I). DERECHOS INDIVIDUALES .....	233
I. INTRODUCCIÓN .....	233
II. DERECHOS FUNCIONALES .....	235
1. <i>El derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera .....</i>	236
2. <i>El derecho al desempeño de las funciones propias de su condición profesional ...</i>	237
3. <i>Otros derechos funcionales .....</i>	238
III. DERECHOS LABORALES .....	239
1. <i>El derecho a la intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo .....</i>	239
2. <i>Vacaciones, descansos, permisos y licencias .....</i>	241
A) Vacaciones .....	242
B) Permisos en general .....	243
C) Permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de la violencia de género y para las víctimas del terrorismo y sus familiares directos .....	245
D) Otros permisos y licencias .....	248
3. <i>Otros derechos laborales .....</i>	249
IV. DERECHOS ECONÓMICOS. EL SISTEMA RETRIBUTIVO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ...	250
1. <i>Líneas maestras del sistema y función de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado .....</i>	250
2. <i>Retribuciones básicas .....</i>	254
A) El sueldo .....	254
B) Los trienios .....	254
C) Las pagas extraordinarias .....	255
3. <i>Retribuciones complementarias .....</i>	255
A) El complemento vinculado a la carrera .....	256
B) El complemento vinculado a las características del puesto de trabajo ...	257
C) El complemento vinculado al desempeño .....	258
D) Complementos por servicios extraordinarios .....	259
4. <i>Indemnizaciones por razón del servicio .....</i>	259
A) Comisiones de servicios .....	260
B) Desplazamiento dentro del término municipal por razón del servicio ...	260
C) Traslados de residencia .....	260
D) Asistencias .....	261
5. <i>Retribuciones diferidas .....</i>	261
6. <i>Retribuciones de los funcionarios interinos .....</i>	261
7. <i>Retribuciones de los funcionarios en prácticas y otros .....</i>	262
8. <i>Deducción de retribuciones .....</i>	263
V. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS .....	263
1. <i>Régimen de clases pasivas del Estado .....</i>	265
2. <i>Mutualismo administrativo .....</i>	266
VI. DERECHOS FUNDAMENTALES .....	267
1. <i>Libertad de expresión .....</i>	269

2.	<i>Libertad de reunión y asociación políticas</i> .....	271
3.	<i>Derecho de sufragio pasivo</i> .....	272
4.	<i>Derecho a la libre asociación profesional</i> .....	273
5.	<i>Derecho de petición colectiva</i> .....	274
<b>CAPÍTULO IX. DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (II). DERECHOS DE EJERCICIO COLECTIVO .....</b>		<b>275</b>
I.	<b>EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SINDICALES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>275</b>
II.	<b>LA LIBERTAD SINDICAL .....</b>	<b>278</b>
1.	<i>El derecho de sindicación</i> .....	278
2.	<i>La actividad sindical y el derecho de reunión</i> .....	280
3.	<i>Representación del personal</i> .....	281
4.	<i>Derecho de participación institucional</i> .....	285
III.	<b>DERECHO DE HUELGA .....</b>	<b>286</b>
IV.	<b>CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL .....</b>	<b>289</b>
V.	<b>DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO .....</b>	<b>290</b>
VI.	<b>LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS .....</b>	<b>292</b>
1.	<i>Configuración legal y consolidación del derecho a la negociación colectiva</i> ....	292
2.	<i>Significado y principios de la negociación colectiva de los funcionarios</i> .....	294
A)	<i>Las peculiaridades de este sistema de negociación colectiva</i> .....	294
B)	<i>Principios de la negociación</i> .....	295
3.	<i>Legitimación para negociar y composición de las Mesas</i> .....	299
4.	<i>Estructura de la negociación</i> .....	300
5.	<i>Materias objeto de la negociación</i> .....	301
6.	<i>Resultado de la negociación. Pactos y acuerdos</i> .....	307
A)	<i>Definición y modalidades</i> .....	307
B)	<i>Efectos jurídicos</i> .....	308
C)	<i>Fracaso de la negociación</i> .....	311
<b>CAPÍTULO X. DEBERES E INCOMPATIBILIDADES .....</b>		<b>313</b>
I.	<b>LOS DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS Y LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO ...</b>	<b>313</b>
1.	<i>El deber de respeto a la Constitución y de sujeción al ordenamiento jurídico</i> .....	315
2.	<i>Deberes de imparcialidad, neutralidad y objetividad</i> .....	316
3.	<i>El deber de obediencia</i> .....	317
4.	<i>El deber de integridad</i> .....	318
5.	<i>Deberes funcionales</i> .....	320
6.	<i>En particular, la jornada y horario de trabajo</i> .....	320
7.	<i>El régimen del teletrabajo</i> .....	323
8.	<i>Deberes de lealtad y buena fe en las relaciones con la Administración y los ciudadanos</i> .....	325
9.	<i>Deberes de secreto y de discreción y deber de información a los ciudadanos</i> ....	326
10.	<i>Otros deberes</i> .....	329

II.	EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES .....	329
1.	<i>Consideraciones generales</i> .....	329
2.	<i>Legislación vigente y ámbito de aplicación</i> .....	331
3.	<i>Principios y reglas generales</i> .....	332
4.	<i>Actividades públicas</i> .....	335
5.	<i>Actividades privadas</i> .....	337
6.	<i>Incompatibilidad con pensiones públicas</i> .....	339
CAPÍTULO XI. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y DE RESPONSABILIDAD .....		341
I.	EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO: FUNDAMENTO Y REGULACIÓN VIGENTE .....	341
II.	PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO .....	343
1.	<i>El principio de legalidad</i> .....	344
2.	<i>El principio de tipicidad</i> .....	346
3.	<i>Irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables y retroactividad de las favorables</i> .....	347
4.	<i>Prohibición de la analogía in peius</i> .....	347
5.	<i>Non bis in idem</i> .....	348
6.	<i>Principio de proporcionalidad</i> .....	350
7.	<i>Principio de culpabilidad y personas responsables</i> .....	351
8.	<i>Presunción de inocencia</i> .....	352
9.	<i>Extinción de la responsabilidad y prescripción</i> .....	353
III.	LAS FALTAS .....	354
1.	<i>Faltas muy graves</i> .....	354
2.	<i>Faltas graves</i> .....	359
3.	<i>Faltas leves</i> .....	363
IV.	LAS SANCIONES .....	363
V.	EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO .....	366
1.	<i>Iniciación del expediente</i> .....	367
2.	<i>Medidas provisionales</i> .....	369
3.	<i>Desarrollo de la instrucción</i> .....	370
4.	<i>Resolución</i> .....	372
5.	<i>Caducidad del procedimiento</i> .....	373
6.	<i>Ejecutividad de las sanciones</i> .....	374
VI.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL FUNCIONARIO .....	374
VII.	LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS .....	376
ANEXO.	LEYES GENERALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	379