

TEMA 55

DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES. SISTEMA RETRIBUTIVO. INCOMPATIBILIDADES. RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

1. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES: REGULACIÓN JURÍDICA

2. DERECHOS

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. DERECHOS INDIVIDUALES

- 2.2.1. Derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera
- 2.2.2. Derecho al desempeño efectivo de las funciones profesionales
- 2.2.3. Derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna
- 2.2.4. Derecho a percibir las retribuciones e indemnizaciones por razón del servicio
- 2.2.5. Derecho a participar en la consecución de objetivos y a ser informado de las tareas a desarrollar
- 2.2.6. Derecho a la defensa jurídica y a la protección procesal
- 2.2.7. Derecho a la formación continua
- 2.2.8. Derecho al respeto de la intimidad y dignidad en el trabajo
- 2.2.9. Derecho a la no discriminación
- 2.2.10. Derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral
- 2.2.11. Derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales, de videovigilancia y geolocalización y a la desconexión digital
- 2.2.12. Derecho a la libertad de expresión
- 2.2.13. Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo
- 2.2.14. Otros derechos individuales

2.3. DERECHOS INDIVIDUALES EJERCIDOS COLECTIVAMENTE

- 2.3.1. Derecho a la libertad sindical
- 2.3.2. Derecho a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo
- 2.3.3. Derecho al ejercicio de la huelga y su prohibición a los miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- 2.3.4. Derecho al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo
- 2.3.5. Derecho de reunión

2.4. DERECHO A LA JORNADA DE TRABAJO

- 2.4.1. Consideraciones generales
- 2.4.2. Concepto de jornada de trabajo
- 2.4.3. Clases de jornada de trabajo

2.5. DERECHO A LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA RELACIÓN DE SERVICIO POR PERMISOS O LICENCIAS

- 2.5.1. Consideraciones generales
- 2.5.2. Permiso por fuerza mayor familiar
- 2.5.3. Permiso por traslado de domicilio
- 2.5.4. Permiso para la realización de funciones sindicales o de representación del personal
- 2.5.5. Permiso para concurrir a exámenes o pruebas de aptitud
- 2.5.6. Permiso para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto
- 2.5.7. Permiso para la preparación en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción
- 2.5.8. Permiso por lactancia
- 2.5.9. Permiso por nacimiento de hijos prematuros o que deban permanecer hospitalizados a continuación del parto
- 2.5.10. Permiso por razones de guarda legal
- 2.5.11. Reducción de jornada por cuidado de familiar en primer grado
- 2.5.12. Permiso por cumplimiento de un deber público o personal inexcusable o relacionado con la conciliación familiar
- 2.5.13. Permiso por asuntos particulares
- 2.5.14. Permiso por matrimonio
- 2.5.15. Permiso por nacimiento para la madre biológica
- 2.5.16. Permiso por adopción, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente
- 2.5.17. Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija
- 2.5.18. Permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria
- 2.5.19. Permiso por cuidado de hijo afectado de cáncer u otra enfermedad grave
- 2.5.20. Reducción de jornada por daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista

2.6. DERECHO A VACACIONES

- 2.6.1. Nacimiento del derecho
- 2.6.2. Duración
- 2.6.3. Fijación del período vacacional
- 2.6.4. Modalidades de disfrute
- 2.6.5. Remuneración

2.7. DERECHOS ECONÓMICOS

2.8. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA JUBILACIÓN

2.9. OTROS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

3. DEBERES

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

3.2. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. CÓDIGO DE CONDUCTA

- 3.2.1. Deber de desempeñar con diligencia las tareas que le sean asignadas
- 3.2.2. Deber de salvaguarda de los intereses generales
- 3.2.3. Deber de observancia del ordenamiento jurídico

3.3. PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL CÓDIGO DE CONDUCTA

3.4. PRINCIPIOS ÉTICOS

3.5. PRINCIPIOS DE CONDUCTA

3.6. DEBERES REGULADOS EN LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

- 4. SISTEMA RETRIBUTIVO**
 - 4.1. ESTRUCTURA DE LAS RETRIBUCIONES
 - 4.2. RETRIBUCIONES BÁSICAS
 - 4.3. RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS
 - 4.4. INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO

- 5. LAS INCOMPATIBILIDADES**
 - 5.1. CONSIDERACIONES GENERALES
 - 5.2. PRINCIPIOS GENERALES
 - 5.2.1. Principio de incompatibilidad funcional
 - 5.2.2. Principio de incompatibilidad retributiva
 - 5.2.3. Principio de incompatibilidad preventiva
 - 5.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN
 - 5.4. ACTIVIDADES PÚBLICAS
 - 5.4.1. Consideraciones generales
 - 5.4.2. Requisitos
 - 5.4.3. Actividades públicas susceptibles de compatibilidad
 - 5.4.4. Procedimiento
 - 5.4.5. Acceso a un nuevo puesto en el sector público
 - 5.4.6. Incompatibilidad con la percepción de pensiones de jubilación
 - 5.5. ACTIVIDADES PRIVADAS
 - 5.5.1. Consideraciones generales
 - 5.5.2. Requisitos
 - 5.5.3. Actividades privadas incompatibles
 - 5.5.4. Actividades exceptuadas
 - 5.6. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES

- 6. RÉGIMEN DISCIPLINARIO**
 - 6.1. CONSIDERACIONES GENERALES
 - 6.2. FALTAS DISCIPLINARIAS
 - 6.3. SANCIONES
 - 6.3.1. La sanción de separación del servicio
 - 6.3.2. Despido disciplinario
 - 6.3.3. La sanción de suspensión firme de funciones o de empleo y sueldo
 - 6.3.4. La sanción de traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia
 - 6.3.5. La sanción de demérito
 - 6.3.6. La sanción de apercibimiento
 - 6.3.7. La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público
 - 6.4. PRESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS Y LAS SANCIONES
 - 6.5. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y MEDIDAS PROVISIONALES
 - 6.6. REGULACIÓN EN EL REAL DECRETO 33/1986 POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
 - 6.6.1. Introducción
 - 6.6.2. Faltas disciplinarias
 - 6.6.3. Procedimiento sancionador

1. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES: REGULACIÓN JURÍDICA

El Texto Refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo, de 18 de abril de 1986) alude a los derechos de los funcionarios locales en diferentes preceptos, pero en ningún caso de manera conjunta y uniforme. Así, se debió esperar a la Ley 7/2007 por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público, (actualmente Real Decreto Legislativo 5/2015) para que el legislador incluyera un listado de derechos básicos y comunes de los empleados públicos, diferenciando, eso sí, el más específico derecho de los funcionarios de carrera a la inamovilidad en su condición.

El Estatuto Básico del Empleado Público distingue, dentro del catálogo de derechos, los de carácter individual y los derechos colectivos, e incorpora a los más tradicionales otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, al respeto de su intimidad personal, especialmente frente al acoso sexual o moral, y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Si esto sucede respecto de los derechos, respecto de los deberes sucedía lo mismo. Tanto es así que los mismos se concentraban en la máxima ya tradicional de que el empleado debe cumplir «*con espíritu de celo y exacta disciplina la función encomendada*». El artículo 144 del Texto Refundido se remite a tales efectos a la legislación de la correspondiente Comunidad Autónoma, y en todo caso, las previstas en la legislación básica del Estado.

Como el Estatuto Básico del Empleado Público, en su Disposición Derogatoria Única dejó sin efecto la mayoría de los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que regulaban los derechos, con la salvedad de los relacionados con el derecho a las distinciones, con el derecho a una adecuada asistencia social y seguridad social, el derecho a algunas licencias (por enfermedad, por estudios, o por asuntos propios) y de la misma forma sus deberes y obligaciones, resulta obvio que, en la actualidad para estudiar los derechos y obligaciones de los empleados públicos tenemos que remitirnos a las normas contenidas en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y al citado Texto Refundido de Régimen Local (desde ahora TRRL).

Como decíamos, por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto a modo de pautas de comportamiento cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.

No obstante, los derechos y obligaciones de los funcionarios de la Policía Local, en tanto que funcionarios y miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se encuentran dispersos en las normas reguladoras tanto del régimen funcional, como del particularmente aplicable a este colectivo. Por tanto unos y otros podrán contemplarse bien desde la óptica de la Función Pública o más concretamente desde la Función Pública Local o bien desde la óptica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

2. DERECHOS

2.1. Introducción

El Texto Refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo, de 18 de Abril de 1986) alude a los derechos de los funcionarios locales en diferentes preceptos, pero en ningún caso de manera conjunta y uniforme. Así, como se ha señalado con anterioridad, se debió esperar al Estatuto Básico para disponer de un listado de derechos básicos y comunes de los empleados públicos, diferenciando eso sí el más específico derecho de los funcionarios de carrera a la inamovilidad en su condición. El Estatuto distingue, dentro del catálogo de derechos, los de carácter individual y los derechos colectivos, e incorpora a los más tradicionales otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, al respeto de su intimidad personal, y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Si esto sucede respecto de los derechos, respecto de los deberes sucedía lo mismo. Tanto es así que los mismos se concentraban en la máxima ya tradicional de que el empleado debe cumplir «*con espíritu de celo y exacta disciplina la función encomendada*». El artículo 144 del Texto Refundido se remite a tales efectos a la legislación de la correspondiente Comunidad Autónoma, y en todo caso, las previstas en la legislación básica del Estado. Como el Estatuto, en su Disposición Derogatoria Única deja sin efecto la mayoría de los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que regulaban los derechos, con la salvedad de los relacionados con el derecho a las distinciones, con el derecho a una adecuada asistencia social y seguridad social, el derecho a algunas licencias (por enfermedad, por estudios, o por asuntos propios) y de la misma forma sus deberes y obligaciones, resulta obvio que, en la actualidad para estudiar los derechos y obligaciones de los empleados públicos tenemos que remitirnos a las normas contenidas en el citado Estatuto.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, los derechos y obligaciones de los funcionarios de Policía Local, en tanto que funcionarios locales y miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se encuentran dispersos en las normas reguladoras tanto del régimen funcional, como del particularmente aplicable a este colectivo. Por esta razón, para este colectivo en concreto los derechos y deberes podrán contemplarse bien desde la normativa básica contenida en el EBEP o más concretamente desde la Función Pública Local o bien desde la normativa específica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

2.2. Derechos individuales

El EBEP establece una distinción entre los derechos individuales de los que son titulares los empleados públicos, en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio que están regulados en su artículo 14, y los derechos individuales ejercidos colectivamente que se regulan en el artículo 15.

Así, el citado artículo 14 del EBEP introduce una relación exhaustiva con diecisiete derechos de naturaleza individual, de los que salvo el derecho

a la inamovilidad, de aplicación en exclusiva a los funcionarios de carrera, el resto de los derechos individuales son de atribución, indistintamente, a los funcionarios de carrera y a los contratados laborales.

Estos derechos son desarrollados, en su mayoría, en otros preceptos del EBEP. Algunos, sin embargo, solo son objeto de mención en el citado artículo 14, sin tratamiento jurídico adicional en el EBEP, razón por la cual hay que remitirse a la normativa específica reguladora de las condiciones de su ejercicio.

Pasamos a estudiar a continuación cada uno de estos derechos individuales, tanto desde la óptica del EBEP, y además teniendo en cuenta lo dispuesto en el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL).

2.2.1. Derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera

De acuerdo con el art. 14.a) EBEP los empleados públicos tienen derecho *“a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera”*.

Igualmente, el derecho a la inamovilidad se contiene en el artículo 141.1 del TRRL según el cual *“los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán, asimismo, del derecho a la inamovilidad en la residencia. También estarán asistidos del derecho de inamovilidad en la residencia los demás funcionarios, en cuanto el servicio lo consienta”*.

El derecho a la inamovilidad implica, en consecuencia, que ningún funcionario puede ser desprovisto de su condición de tal, salvo imposición de sanción de separación del servicio por falta muy grave, mediante el correspondiente expediente contradictorio.

No obstante, la evaluación del desempeño puede dar lugar a la no continuidad en el puesto de trabajo. Por otra parte, la inamovilidad del funcionario tampoco es absoluta ya que éste detenta el derecho a la inamovilidad funcional y geográfica, salvo en los casos en que no supere las evaluaciones de rendimiento, o se produzca la suspensión o separación del servicio u cualquier otro cambio de destino forzoso de los establecidos en la legislación de desarrollo del EBEP.

Así, el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera no conlleva una inamovilidad absoluta de las condiciones de prestación del servicio ya que *“la Administración pública ostenta una “potestas variandi” de la normativa legal y reglamentaria que ejercita lícitamente, cuando así lo aconsejen las cambiantes circunstancias de su actividad para una mejor organización de las estructuras necesarias en el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes del individuo en la sociedad o de los servicios públicos establecidos con ese fin; lo contrario supone petrificar la organización de las estructuras existentes condenándolas a una inamovilidad que las alejaría de la realidad social e impediría su perfeccionamiento”* (STS cont-adm. 12-3-90).

El derecho a la inamovilidad en el caso de los funcionarios locales debe entenderse en el sentido de la inamovilidad territorial, dado que, en definitiva, son funcionarios de una Corporación Local en concreto. Así lo declara el citado precepto, al expresar que los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán, asimismo, del derecho a la inamovilidad en la residencia,

también estarán asistidos del derecho de inamovilidad en la residencia los demás funcionarios en cuanto el servicio lo consienta.

El derecho a la inamovilidad no es predicable de los contratados laborales y tampoco de los funcionarios interinos, del personal eventual y personal directivo. Así, tan solo gozan de este derecho quienes, de acuerdo con el art. 91. EBEP, en virtud de nombramiento legal, se hallen vinculados a la Administración pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

2.2.2. *Derecho al desempeño efectivo de las funciones profesionales*

El art. 14.b) EBEP establece que los empleados públicos tienen 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*”.

En el mismo sentido, el artículo 141.1 del TRRL dispone que “*se asegura a los funcionarios de carrera en las Entidades locales el derecho al cargo, sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo, efectuada dentro de sus competencias respectivas por los distintos órganos competentes en materia de funcionarios públicos locales*”.

El derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional, se configura como un derecho relativo, al estar condicionado a la estabilidad en el empleo, formación profesional, necesidades del servicio, procesos de reorganización administrativa y evaluación del desempeño.

Este derecho, íntimamente ligado al derecho al cargo, implica que el empleado público está facultado para desarrollar las funciones, facultades y prerrogativas inherentes al cargo o puesto de trabajo desempeñado, siempre en los términos que determine la normativa aplicable y con sometimiento a las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos.

No obstante, el propio EBEP perfila este derecho de manera flexible, puesto que, después de reiterar el derecho del art. 14.b) en el art. 73.1, añade en el art. 73.2 lo siguiente que “*las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones*». Esta facultad reconocida a las Administraciones Públicas es una manifestación de sus competencias de autoorganización, y permite acomodar dichas funciones en razón de la multiplicidad de servicios que dichas Administraciones prestan a los ciudadanos.

Reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional han sentado la doctrina de que el derecho fundamental al que se ha hecho referencia implica el de no ser removidos de los cargos o funciones públicas a los que se accedió si no es por una causa tipificada en el ordenamiento jurídico y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

El derecho a la inamovilidad en el caso de los funcionarios locales debe entenderse en el sentido de la inamovilidad territorial, dado que, en definitiva, son funcionarios de una Corporación Local en concreto. Así lo declara el citado precepto del TRRL, al expresar que los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán, asimismo, del derecho a la inamovilidad en la residencia, también estarán asistidos del derecho de inamovilidad en la residencia los demás funcionarios en cuanto el servicio lo consienta.

El reverso de este derecho se encuentra la obligación del empleado público a desempeñar con diligencia las tareas que le hayan sido asignadas y a velar por los intereses generales, así como a cumplir diligentemente las tareas que le correspondan o se le asignen, debiendo, en su caso, resolver dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia (arts. 52 y 53 EBEP).

Las funciones propias de cada puesto de trabajo vienen determinadas en la relación de puestos de trabajo; estas funciones, una vez establecidas, son exigibles al empleado público, pudiendo éste exigir en vías administrativa y judicial que se le respete su ejercicio.

2.2.3. Derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna

El art. 14.c) EBEP establece que los empleados públicos tienen 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”.

Para alcanzar una función pública profesionalizada es fundamental que se proceda a la carrera profesional con el objetivo de que la Administración pueda dotarse de personal adecuado. Para ello se requiere la puesta en funcionamiento de mecanismos de promoción basados en la capacidad profesional del funcionario, así como la implantación de garantías que aseguren una razonable estabilidad que evite descensos bruscos en su trayectoria profesional y un techo que permita la realización de expectativas profesionales similares a las que se pueden obtener en el sector privado.

La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Consiste en la posibilidad de ir accediendo, dentro de un mismo Cuerpo, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad, retribución y responsabilidad.

Corresponde a las Leyes de Función Pública regular la carrera profesional aplicable en cada ámbito, que puede consistir en el establecimiento de alguna de las siguientes cuatro modalidades: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal.

La promoción interna implica la posibilidad de ascender desde cuerpos de un determinado grupo de titulación a otro de grupo superior. Para ello la ley establece unas escalas de reserva que pueden ser diferentes según las escalas y categorías. Así, en la Administración Local (art. 169.2 TRRL) se reserva el 25 por 100 de vacantes para la Subescala Técnica, y el 50 por 100 en la Subescala Administrativa.