
TEMA 8

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS LOCALES. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. RESPONSABILIDAD Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

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

2. DERECHOS

2.1. DERECHO AL CARGO, A LA INAMOVILIDAD Y AL DESEMPEÑO EFECTIVO DE LAS FUNCIONES

2.2. DERECHO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

2.3. DERECHO A LA FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO PERMANENTE

2.4. DERECHO A LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA RELACIÓN DE SERVICIO

- 2.4.1. Permiso por fuerza mayor familiar
- 2.4.2. Permiso por traslado de domicilio
- 2.4.3. Permiso para la realización de funciones sindicales o de representación del personal
- 2.4.4. Permiso para concurrir a exámenes o pruebas de aptitud
- 2.4.5. Permiso para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto
- 2.4.6. Permiso por lactancia
- 2.4.7. Permiso por hijo prematuro
- 2.4.8. Reducción de jornada por cuidado de hijos o familiares
- 2.4.9. Reducción de jornada por cuidado de familiar en primer grado
- 2.4.10. Permiso por cumplimiento de un deber público o personal inexcusable o relacionado con la conciliación familiar
- 2.4.11. Permiso por asuntos particulares
- 2.4.12. Permiso por matrimonio
- 2.4.13. Permiso por parto
- 2.4.14. Permiso por adopción y acogimiento
- 2.4.15. Permiso por paternidad
- 2.4.16. Permiso por violencia de género
- 2.4.17. Permiso por cuidado de hijo afectado de cáncer u otra enfermedad grave
- 2.4.18. Reducción de jornada por daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista
- 2.4.19. Extensión del régimen de permisos al personal laboral

2.5. DERECHO A VACACIONES

2.6. DERECHOS ECONÓMICOS

2.7. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA JUBILACIÓN

2.8. DERECHO A LA LIBERTAD DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.9. OTROS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

2.10. OTROS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL

3. DEBERES

- 3.1. Deberes regulados en el Estatuto Básico del Empleado Público
- 3.2. Deberes regulados en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los funcionarios de la Policía Local

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. 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. La sanción de suspensión firme de funciones o de empleo y sueldo
 - 6.3.3. La sanción de traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia
 - 6.3.4. La sanción de demérito
 - 6.3.5. La sanción de apercibimiento
- 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

7. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

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. Derecho al cargo, a la inamovilidad y al desempeño efectivo de las funciones

El Derecho al cargo se recoge en el artículo 141.1 TRRL. Supone un aseguramiento al cargo por los funcionarios de carrera en las Entidades locales, sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo. Asimismo, las corporaciones locales dispensarán a sus funcionarios la protección que requiere el ejercicio de sus cargos. Este derecho al cargo se le denomina también derecho a la inamovilidad, que puede interpretarse de dos formas: absoluta y relativa. La absoluta implica no solo el derecho al cargo, sino a desempeñarlo en un determinado lugar. En este sentido, la STC de 21 de febrero de 1983, establece que *«el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (artículo 23.2 de la Constitución), implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicas a los que se accedió, si no es por causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos»*.

Así pues, 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, 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.

Se contempla asimismo, 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. Por ello, los funcionarios de carrera de las entidades locales tendrán derecho al cargo, sin perjuicio de su adscripción a uno u a otros puestos de trabajo. El derecho al cargo no significa derecho a un puesto de trabajo concreto, sino derecho a la permanencia en la función pública.

2.2. Derecho a la carrera administrativa

El derecho a la carrera administrativa se concreta en el derecho a la promoción profesional, o, dicho de otro modo, al ascenso, entendido como la designación del funcionario para un puesto de trabajo de categoría superior a la que venía desempeñando. Esto es, la posibilidad de acceder a otros puestos de igual o superior nivel en la propia Administración u otra diferente, así como en la promoción interna, entendida como el derecho de ascenso del funcionario a Cuerpos y Escalas del grupo inferior a otros del grupo superior. Para ello la ley establece unas escalas de reserva que pueden ser diferentes según las escalas

y categorías. En la Administración Local (artículo 169.2 TRRL) se reserva el 25 por 100 de vacantes para la Subescala Técnica, y el 50 por 100 en la Subescala Administrativa. En el caso de los funcionarios de la Policía Local la LOFCS, recoge, asimismo, el derecho a la promoción profesional, social y humana, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, en los artículos 6.1 y 2 junto con los 32, 39.c) y d) y 43.4.

2.3. Derecho a la formación y perfeccionamiento permanente

El artículo 14.g del EBEP recoge *«el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral»*.

De esta manera la Ley reconoce el derecho a la formación y perfeccionamiento permanente, que se adecuará a los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad. Si el trato correcto y esmerado a los miembros de la comunidad es un deber, también lo es el actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieren. Esto es, la actuación funcional se mueve en un difícil equilibrio de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, que exigen una permanente y perfecta formación profesional. Por ello, la Ley exige que esta formación se ajuste a los siguientes criterios:

- a) Que tenga carácter profesional y permanente.
- b) Que los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones públicas puedan ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.
- c) Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o Establecimientos que específicamente interesen a los anteriores fines docentes.

2.4. Derecho a la suspensión temporal de la relación de servicio por permisos o licencias

Aun cuando los funcionarios y los empleados laborales al servicio de las Administraciones Públicas vengan obligados a cumplir con las obligaciones de su plaza, desempeñando su actividad con obediencia a las instrucciones y órdenes profesionales de sus superiores (art. 54.3 EBEP), ello no significa que la prestación se lleve a cabo de manera ininterrumpida; antes al contrario, la propia naturaleza de las cosas convierte en imposible la exigencia de un trabajo continuo y las sucesivas leyes sobre función pública han venido esforzándose en la fijación de límites temporales.

Así, los permisos suponen el establecimiento de habilitaciones legales para que en ciertos supuestos, de manera transitoria, se mantenga la consig-

nación retributiva pero se exima al empleado público del cumplimiento de su deber principal, sin necesidad de recuperar ese lapso temporal no trabajado con la realización de la prestación de servicios en tiempos equivalentes y en momentos posteriores. Se trata de dar cobertura, de este modo, a situaciones pasajeras y de escasa duración por las que atraviesa el empleado, que demandan un disfrute inmediato del asueto en el momento en que se produce la circunstancia legalmente prevista y no más tarde. Dicha intermediación supone, por ende, que el derecho al permiso caduca una vez que ha transcurrido el tiempo hábil para el mismo, no pudiendo exigirse una vez que haya pasado la situación que lo ampara.

Por otra parte, sobre la diferencia entre permisos y licencias, desde un punto de vista doctrinal, se ha afirmado que son permisos las interrupciones breves de la actividad profesional por las causas previstas en la Ley, mientras que suelen llamarse licencias las interrupciones de la actividad de mayor duración que los permisos, debidas a otras causas.

No obstante, lo cierto es que en la actualidad, desde un punto de vista jurídico positivo, existe una tendencia a utilizar el término permiso sobre el de licencia, sin que, por otro lado, existan diferencias sustanciales de régimen jurídico que hagan que la distinción entre estas dos categorías sea de gran utilidad.

Así, el artículo 142 del TRRL, establece que los funcionarios de la Administración Local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado.

Sin embargo, son los arts. 48 y 49 del EBEP, los encargados de establecer el régimen jurídico aplicable a los permisos de todos los funcionarios públicos (de carrera, interinos o eventuales). El artículo 48 regula, en sus letras a) a l), hasta once tipos de variados permisos. El artículo 49 se centra en los permisos por razones de conciliación de la vida laboral y familiar. Tal catalogación, no obstante, es un tanto artificial, pues algunos de los supuestos ubicados en el artículo 48 están directamente relacionados con la atención de la familia (lactancia, reducción de jornada por cuidado de parientes próximos, fallecimiento, enfermedad grave o accidente de familiares...).

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 EBEP, en virtud del cual los funcionarios de las Entidades Locales se rigen por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local, no cabe duda que tales funcionarios locales están sometidos a la regulación básica estatal que contempla el EBEP (incluidos, por tanto, los dos preceptos mencionados) pues al Estado le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 148.1.18^a CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

2.4.1. Permiso por fuerza mayor familiar

El apartado a) del artículo 48 se refiere al permiso «*por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad. Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad*».

Este es el primero de los permisos a los que se refiere expresamente el citado artículo 48 del EBEP y es el relativo al fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar, distinguiendo, a su vez, dos supuestos: de un lado, si el pariente lo es dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad (padres, hijos y cónyuge), en cuyo caso el permiso será de tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y de cinco días hábiles cuando tenga lugar en localidad distinta; de otro, si se trata de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad (abuelos, hermanos nietos, abuelos de cónyuge y hermanos del cónyuge), en cuyo caso el permiso será de dos días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando acaezca en localidad distinta. Al precisar que se trata de días hábiles, solo se excluyen del cómputo los domingos y festivos, pero no los sábados, tal y como reconoce la doctrina judicial.

Se trata de un tipo de permiso, capaz de exigir una dedicación más intensa por parte del funcionario a determinadas circunstancias familiares, lo cual le impide desempeñar su actividad productiva durante un breve período de tiempo. Su ámbito de aplicación se extiende exclusivamente al fallecimiento, el accidente (hecho súbito con independencia de la gravedad de las consecuencias) y enfermedad grave.

Quedan fuera, por tanto, los tres supuestos siguientes:

- a) La hospitalización cuando no responda a un accidente o enfermedad grave, lo cual puede provocar, en algunos casos, situaciones de desprotección, no en vano los internamientos en una clínica hospitalaria pueden carecer de entidad o relevancia como para ser considerados críticos pero pueden generar igualmente necesidades de atención no sólo de carácter médico (otorgadas por los servicios sanitarios), sino también afectivas (proporcionadas por familiares).
- b) La intervención quirúrgica sin hospitalización que requiera reposo domiciliario, que también puede provocar desprotección, no en vano los avances de la medicina favorecen, cada vez más, este tipo de prácticas.
- c) El parentesco por adopción o acogimiento, que fuerza a realizar una interpretación extensiva para su inclusión, aceptada lógicamente por las instancias judiciales y administrativas.

Surgen dudas sobre la posible acumulación de dos o más diferentes eventos justificativos del permiso (primero por accidente o enfermedad grave y posteriormente por fallecimiento de un mismo sujeto causante) o del mismo

supuesto de hecho que se reitera de forma sucesiva en el tiempo (varios conatos de enfermedad grave o varios accidentes sucesivos). Estas cuestiones merecen una respuesta afirmativa, pues se trata de un derecho de carácter individual y sus posibilidades de disfrute no están limitadas a un estricto número de días dentro de determinados períodos de tiempo, pero es necesario lógicamente que concurren las causas justificativas.

El artículo 9.2 Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, introduce el concepto de enfermedad grave en el ordenamiento jurídico de acuerdo con el cual, la patología tiene la entidad de grave, siempre que pueda acreditarse mediante certificado médico de los servicios competentes de las entidades sanitarias de la Seguridad Social o entidades concertadas que atiendan al afectado:

- a) Cualquier dolencia o lesión que incapacite temporalmente para la ocupación o actividad habitual de la persona durante un período continuado mínimo de tres meses, y que requiera intervención clínica de cirugía mayor o tratamiento en un centro hospitalario.
- b) Cualquier dolencia o lesión con secuelas permanentes que limiten parcialmente o impidan totalmente la ocupación o actividad habitual de la persona afectada, o la incapaciten para la realización de cualquier ocupación o actividad, requiera o no, en este caso, asistencia de otras personas para las actividades más esenciales de la vida humana.

2.4.2. Permiso por traslado de domicilio

El apartado b) del artículo 48 se refiere al permiso «*por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día*». Así, el cambio o mudanza del domicilio habitual da lugar a un día de permiso. Se trata de una novación de vivienda por voluntad exclusiva del funcionario, que decide variar la ubicación de su hogar, siempre y cuando no se desplace a una localidad lejana o distinta susceptible de provocar un trueque en el lugar de residencia, pues este último supuesto ya no quedaría amparado por el tenor literal de este artículo.

Es interesante reparar que el EBEP sigue sin contemplar un permiso por traslado de domicilio con cambio de residencia. Ello se debe a una larga tradición histórica, que obligaba al funcionario público a residir en el término municipal donde radicara su oficina. Sin embargo, la facilidad para los desplazamientos, debida a las actuales vías de comunicación y los modernos medios de transporte, hace compatible la residencia en localidad distinta con el exacto cumplimiento de las tareas del cargo. De hecho, este deber ha desaparecido del texto del EBEP, pues, en la práctica, había decaído en desuso, de modo que lo único que se exigía y se controlaba al empleado público es que su lugar de residencia no impidiera el cumplimiento de sus funciones.

Al igual que sucede con algunas otras circunstancias que generan derecho a permiso, se plantea aquí la eventualidad de su reiteración o, dicho de otro modo, la posible invocación del permiso de modo sucesivo por parte del funcionario. Salvo que exista abuso de derecho, parece que esta licencia ha de concederse en todo caso.