

# TEMA 3: *EL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

## *Primera Parte*

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Valencia

2018-19 Règim de l'ocupació del sector públic Gr.PA (34972)

# Índice

1. Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal Laboral; personal eventual y el personal directivo profesional.
2. El personal laboral en la Administración Pública
  - 2.1. Los contratados fijos
  - 2.2. La contratación laboral temporal en la Administración Pública
  - 2.3. Los contratados indefinidos no fijos
3. Los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo laboral público.
4. Estatus jurídico del personal laboral en la Administración Pública: normativa aplicable y régimen jurídico
  - 4.1. Jornada
  - 4.2. Retribución
  - 4.3. Clasificación profesional
  - 4.4. Movilidad funcional
  - 4.5. Movilidad geográfica (traslados y desplazamientos)
  - 4.6. Modificación sustancial de condiciones de trabajo
  - 4.7. Inaplicación de condiciones de trabajo reguladas en convenio colectivo
  - 4.8. La conciliación de la vida laboral y familiar
  - 4.9. La suspensión contractual y la reducción de la jornada de trabajo
  - 4.10. Extinción del contrato de trabajo (despido disciplinario; despido objetivo; despido colectivo)

1. Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal Laboral; personal eventual y el personal directivo profesional

- **Remisión**

## 2. El personal laboral en la Administración Pública

- Clases: art. 11 EBEP.

### **2.1. Los contratados fijos**

- Los que tienen un contrato por tiempo indefinido.
- Tienen que haber superado un proceso selectivo en régimen competitivo (al menos, un concurso de méritos).

### **2.2. La contratación laboral temporal en la Administración Pública**

#### **Contratación temporal estructural. Régimen jurídico:**

- a) Art. 15 RDLeg. 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET),
- b) RD 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

**Especialidades:** DA 15.<sup>ª</sup> del ET.

## 2. El personal laboral en la Administración Pública

### **Contratación temporal estructural**. Tipos:

#### a) El contrato para obra o servicio determinados:

– El objeto de este contrato es *«la realización de una obra o servicio determinados, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta»* [arts. 15.1.a) ET y 2.1 RD 2720/1998].

**Una obra o servicio temporal.**

**y claramente diferenciable** de otras obras o servicios, **incluso del mismo tipo**, que se realicen en la empresa.

## 2. El personal laboral en la Administración Pública

### b) El **contrato eventual**. Objeto [art. 15.1.b) ET]:

- El incremento inusual y transitorio de la actividad de la empresa

- La acumulación de tareas (déficit estructural de plantilla, existencia de vacantes o puestos fijos sin cubrir reglamentariamente, déficit temporal de plantilla (vacaciones o permisos).

### c) El **contrato de interinidad**. Objeto [arts. 15.1.c) ET y 4.1 RD 2720/1998]:

- Sustituir a trabajadores con derecho a la reserva del puesto de trabajo (interinidad por sustitución).

- Cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción interna para su cobertura definitiva (interinidad por vacante).

## 2. El personal laboral en la Administración Pública

### Contratación temporal coyuntural. Tipos:

- Contrato de fomento del empleo de trabajadores con **discapacidad** (DA 1.ª Ley 43/2006, de 29 de diciembre),
- Contrato temporal de fomento del empleo en **empresas de inserción** (art. 15 Ley 44/2007, de 13 de diciembre, sobre empresas de inserción).

## 2. El personal laboral en la Administración Pública

### 2.3. Los **contratados indefinidos no fijos**

– Las irregularidades en la contratación temporal no pueden tener la consecuencia normal de estimar como fijos a los trabajadores temporales contratados irregularmente, pues si así fuera se defraudaría la aplicación de las normas que exigen procedimientos públicos basados en los principios de **igualdad, mérito y capacidad** para la contratación del personal.

– El contrato debe calificarse como **indefinido** (no sometido a término), pero el trabajador no puede ser considerado fijo de plantilla (es el indefinido no fijo de plantilla).

– La **extinción contractual** del trabajador «indefinido no fijo» puede ser causada por la **cobertura legal o reglamentaria** de la plaza que ocupa (el trabajador tendrá derecho a la indemnización de **veinte días** por año servicio prevista para los supuestos de extinciones contractuales por causas objetivas).



### 3. Los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo laboral público

#### Art. 55 EBEP:

*– «Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico».*

*– «Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados».*

3. Los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo laboral público

### **3.1. Los sistemas selectivos del personal laboral fijo**

**Régimen jurídico aplicable:** arts. 55 a 61 EBEP y en la AGE el RD 364/1995, de 10 de marzo.

– El art. 61.7 EBEP mantiene los sistemas selectivos tradicionales (la oposición, el concurso–oposición y el concurso de méritos).

– No se establece ningún orden o prelación entre los mismos.

3. Los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo laboral público

### **3.2. Los sistemas selectivos del personal laboral temporal**

– En el EBEP no existe ninguna previsión específica sobre los sistemas selectivos del **personal laboral temporal**.

– De este modo, se deja en libertad a las Administraciones Públicas para utilizar cualesquiera de los sistemas selectivos clásicos –lo que en la práctica se traduce en el recurso al más rápido y ágil de todos ellos (el concurso de méritos)–, o establecer otros sistemas distintos, más ágiles y flexibles, pero siempre y cuando se ajusten a las exigencias de igualdad, mérito y capacidad.

– Así, las AA.PP. pueden recurrir al sistema de las **«bolsas de trabajo»** o «listas de espera».

# 4.1. Jornada

- 51 EBEP: Para el régimen **de jornada de trabajo**, permisos y vacaciones del personal laboral, según el art. 51 del EBEP, *“se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente”*.
- El personal laboral queda sujeto a la **legislación laboral** en todo lo relacionado con la jornada de trabajo (**duración máxima, cómputo del tiempo de trabajo efectivo, distribución, horas extraordinarias, horarios, turnos, etc.**), ya que el EBEP no contiene indicación alguna al respecto.
- No obstante, a partir del 30 de junio de 2012, la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a **treinta y siete horas y media semanales** de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual –lo que equivale a mil seiscientas cuarenta y dos horas anuales– (art. 4 Real Decreto–ley 20/2011, de 30 de diciembre, y DA 71ª Ley 2/2012 y Resolución de 28 de febrero de 2019 –BOE 1–3–2019–).

## 4.2. Retribución

### 4.2.1. La estructura de las retribuciones

– Art. 27 EBEP: *“las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del presente Estatuto”*.

– En punto a la estructura salarial, el art. 26.3 ET establece que deberá comprender el **salario base** y, en su caso, los **complementos salariales**.

– Pero, lógicamente, la concreta estructura del salario de cada trabajador será la fijada por el **convenio colectivo** aplicable o, **en su defecto**, por el **contrato individual** del propio trabajador –fuentes a las que se remite el propio art. 26.3 ET –.

– Tanto los convenios colectivos como los contratos individuales deberán actuar, sin embargo, dentro de las **pautas generales** que sobre la estructura salarial establece el art. 26.3 del ET:

– Deben fijar un **salario base** que asegure al trabajador el derecho a percibir una determinada suma de salario independientemente de otras consideraciones.

– Pueden establecer **complementos salariales** que supongan una contraprestación específica a otras circunstancias especiales que concurren en algún aspecto de la prestación de trabajo y que habrán de ser agrupados en los fijados en función de las circunstancias relativas a las condiciones personales del trabajador, al trabajo realizado y a la situación o resultados económicos de la empresa.

## 4.2. Retribución

### 4.2.2. La cuantía de las retribuciones

El **art. 21 EBEB** establece que *“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”*.

Por ello, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 18.2 y 4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

## 4.3. Clasificación profesional

– En principio, el art. 77 del EBEP remite la **clasificación profesional** del personal laboral al régimen laboral general.

En consecuencia, los sistemas de clasificación profesional previstos en los convenios colectivos en vigor y la determinación individual de las funciones de los trabajadores deberán ajustarse a la **regulación laboral**.

Clasificación profesional por medio de **grupos profesionales** –que podrán incluir distintas tareas, funciones, especialidades profesionales o responsabilidades asignadas al trabajador– (art. 22 ET).

## 4.4. Movilidad funcional

### 4.4.1. A iniciativa de la Administración

En materia de **movilidad funcional**, el art. 83 EBEP dispone que *“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 funcionario de carrera”*.

– De este modo, la provisión de puestos y la **movilidad funcional** del personal laboral se realizará de conformidad:

- Los **convenios colectivos** que se convierten en fuerza de derecho principal, sin que se prevea un marco legal máximo o mínimo.

- En su defecto, el sistema de movilidad del personal **funcionario de carrera** (la movilidad ordinaria tiene como referente el **grado o categoría**).



## 4.4. Movilidad funcional

Si nos atenemos a lo que prescribe el art. 83 del EBEP, habrá que distinguir en función de que exista **(a)** o no un **convenio colectivo (b)**

**a)** Si la Administración de que se trate cuenta con un convenio colectivo y éste se remite sin más a lo dispuesto en el art. 39 del ET o fija como derecho supletorio al ET, habrá que estar a lo establecido en esta disposición normativa (la movilidad ordinaria dentro del **grupo profesional** –no la categoría ni el puesto de trabajo–).

**b)** Por el contrario, si el convenio colectivo regula expresamente la movilidad funcional del personal laboral, ya sea siguiendo el modelo **laboral o el funcionarial**, **prevalecerá dicho régimen**, de suerte que las Administraciones Públicas no podrán beneficiarse de las medidas laborales que se han adoptado en clave de flexibilidad interna.

## 4.4. Movilidad funcional

### 4.4.2. A iniciativa de los trabajadores: la promoción interna

El **art. 14.c) EBEP** contempla el derecho de los empleados públicos «*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*».

El derecho a la carrera profesional y a la promoción interna de los **funcionarios públicos** se desarrolla en los arts. 16 a 18 del EBEP.

El art. 16.3 de esta disposición legal contempla las siguientes **modalidades de carrera profesional**:

a) **Carrera horizontal**, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

b) **Carrera vertical**, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V del EBEP.

c) **Promoción interna horizontal**, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo o grupo de clasificación profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 18 del EBEP.

d) **Promoción interna vertical**, que consiste en el ascenso a cuerpos o escalas de un subgrupo o grupo de clasificación profesional inmediatamente superior, de acuerdo con lo establecido en el art. 18 del EBEP.

## 4.4. Movilidad funcional

El art. 19.2 EBEP determina que «*la carrera profesional y la promoción del **personal laboral** se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos*». Régimen jurídico aplicable:

- Los **convenios colectivos** se convierten en fuente de derecho principal.
- Según los convenios colectivos, la promoción interna consiste, indistintamente, en el acceso a categorías profesionales o competencias funcionales del **mismo grupo** profesional o del **grupo profesional inmediatamente superior**.
- Aunque **no existe un cupo máximo ni mínimo** para la promoción interna, la Administración no puede desconocer la norma de que, al cubrir las plazas vacantes por oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos, debe respetarse el acceso de todos aquellos que estén en posesión de la titulación, y demás condicionamientos previstos en función de la naturaleza de aquéllas como norma general.
- Los convenios colectivos suelen fijar los **requisitos** de participación en los procesos de promoción interna, tales como la experiencia profesional de uno o dos años en la categoría o grupo profesional inferior, la titulación académica, etc.
- La promoción interna debe realizarse mediante procesos selectivos que garanticen adecuadamente el cumplimiento de los principios constitucionales de **igualdad, mérito y capacidad** [arts. 55.1 y 14.c) EBEP].

#### 4.5. Movilidad geográfica (traslados y desplazamientos)

– El tenor literal del **art. 83 EBEP** permite entender que se aplica tanto a lo que en el ordenamiento laboral se conoce como **movilidad funcional** como a lo que en él se denomina **movilidad geográfica**.

– Por consiguiente, desde la entrada en vigor de esta disposición legal, las reglas del **art. 40 del ET** también han quedado **desplazadas** por las establecidas en los **convenios colectivos** y, en su defecto, por las previstas en el **art. 81 EBEP**.

## 4.5. Movilidad geográfica (traslados y desplazamientos)

– El apartado segundo de este precepto establece que *“las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares”* y que *“cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados”*, garantizándose a los funcionarios el *“derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzados”*.

En este aspecto sobresale la ausencia de limitaciones y garantías similares a las previstas en el art. 40 del ET, siendo suficiente con que las necesidades de servicio o funcionales cumplan los requisitos de motivación y suficiencia.

– No obstante, los **convenios colectivos** siguen anclados en el modelo laboral diseñado en el **art. 40 ET**.

## 4.6. Modificación sustancial de condiciones de trabajo

– El EBEP no se refiere en ningún momento a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, por lo que, de conformidad con el art. 7 de esta disposición legal, al no existir en la misma una regla específica, habría que aplicar el art. 41 del ET.

– Ciertamente, el art. 7 EBEP determina que *“el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”*.

El EBEP se erige así en Ley especial en aquellos aspectos en los que se refiere a los empleados públicos en general o al personal laboral en particular.

Pero allí donde no haya regulación pública, en principio, se debe aplicar la normativa laboral con toda su intensidad.

– Por ello, la doctrina judicial y la doctrina científica consideran aplicable el art. 41 del ET en el ámbito de las Administraciones Públicas –a mi modo de ver, sin embargo, esta afirmación es cuestionable–.

## 4.8. Inaplicación de condiciones de trabajo reguladas en convenio colectivo

### Dualidad de regímenes:

a) Si la Administración Pública no ha negociado un convenio colectivo propio o «de empresa» y se rige por el **convenio colectivo sectorial** en la actividad de que se trate –lo que acontece con relativa frecuencia en un gran número de Ayuntamientos–, y pretende descolgarse de dicho convenio colectivo, debe ajustarse al procedimiento de inaplicación de los convenios colectivos estatutarios previsto en el **art. 82.3 ET** y la **DA 3.ª RD 1362/2012**.

b) Si la Administración pretende descolgarse de **Pactos y Acuerdos** negociados en el seno de las mesas de negociación **comunes al personal funcionario, estatutario y laboral** o de **Convenios Colectivos** negociados en el seno de las comisiones negociadoras del **personal laboral**, debe ajustarse a lo dispuesto en los **arts. 38.10 y 32.2 EBEP**.