



Cuadernos para la preparación del

# Máster en Gestión y Administración Local

BLOQUE 6

**MEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN:  
EMPLEO Y BIENES PÚBLICOS**



Cuadernos para la preparación del  
Máster en Gestión y Administración local



Vicente Álvarez García  
Flor Arias Aparicio  
Ángel Orgaz Valle (directores)

Cuadernos para la preparación del  
Máster en Gestión y Administración local



*Bloque 6*  
*Medios de la Administración:*  
*Empleo y bienes públicos*



Cáceres  
2023

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Estos *Cuadernos para la preparación del Máster en Gestión y Administración Local*, que resulta posible gracias a la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura y de la Excm. Diputación de Cáceres, han sido elaborados por el profesorado que imparte docencia en el mismo, con el objeto de que los alumnos que lo cursan dispongan de unos materiales básicos para introducirse y profundizar en el conocimiento de la organización y el funcionamiento de las Entidades locales, así como del Derecho que sirve para regirlas



- © Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Ángel Orgaz Valle, para esta edición
- © Los autores, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Montserrat y Butler (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Adobe Garamond Pro (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones  
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)  
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046  
[publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)  
<https://publicaex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-210-6  
Depósito Legal: CC-189-2023

Impreso en España - *Printed in Spain*

*Maquetación e impresión:* Dosgraphic, s. l. ([dosgraphic@dosgraphic.es](mailto:dosgraphic@dosgraphic.es))

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>13</b>
<b>Lección 1. La función pública en España. El régimen jurídico del empleo público local.....</b>	<b>15</b>
<i>María Matilde Sánchez Gutiérrez</i>	
I. Las previsiones constitucionales sobre el empleo público.....	15
II. Las normas reguladoras del régimen local y del empleo público local.....	16
<b>Lección 2. El concepto y las clases de empleados públicos. Una visión global de la función pública de Extremadura .....</b>	<b>23</b>
<i>M<sup>a</sup> Olga Arjona García</i>	
I. El concepto y las clases de empleados públicos .....	23
II. El personal funcionario de carrera .....	23
III. Funcionarios interinos .....	27
IV. El personal laboral .....	29
V. Personal eventual.....	33
VI. Breve mención al personal directivo profesional.....	34
<b>Lección 3. Técnicas para la ordenación del empleo público: planes de empleo y relaciones de puestos de trabajo, y provisión de puestos de trabajo..</b>	<b>37</b>
<i>Antonio Jiménez Mostazo</i>	
I. Esquema introductorio.....	37
II. Planificación de los recursos humanos.....	38
III. Estructuración del empleo público.....	41
IV. Provisión de puestos de trabajo.....	43

<b>Lección 4. Acceso al empleo público: sistema de acceso y desarrollo del proceso selectivo .....</b>	<b>49</b>
<i>Antonio Jiménez Mostazo</i>	
I. Esquema introductorio .....	49
II. Previsiones constitucionales .....	49
III. Requisitos para poder participar en los procesos de selección ....	50
IV. Órganos de selección.....	52
V. Sistemas de selección.....	53
VI. Procedimiento .....	54
VII. Requisitos para el acceso a la condición de funcionario público (art. 62 TRLEBEP).....	56
<b>Lección 5. Derechos y deberes de los empleados públicos .....</b>	<b>57</b>
<i>Ángel Arias Domínguez</i>	
I. Derechos individuales.....	57
II. Carrera profesional .....	59
III. Retribuciones.....	59
IV. Tiempo de trabajo.....	61
V. Negociación colectiva .....	63
VI. Representación de los empleados públicos .....	64
VII. Deberes de los funcionarios públicos .....	65
<b>Lección 6. Situaciones administrativas y régimen de incompatibilidades.....</b>	<b>67</b>
<i>Carlota M<sup>a</sup> Ruiz González</i>	
I. Las situaciones administrativas.....	67
II. El régimen de incompatibilidades .....	78
<b>Lección 7. La responsabilidad de los empleados públicos. En particular, el régimen disciplinario .....</b>	<b>85</b>
<i>Vicente Álvarez García y M<sup>a</sup> Matilde Sánchez Gutiérrez</i>	
I. Los tipos de responsabilidad de los empleados públicos.....	85



- II. La responsabilidad civil y penal..... 85
- III. La responsabilidad disciplinaria..... 86

**Lección 8. La responsabilidad penal de los empleados públicos. Breve referencia a otros tipos de responsabilidad..... 95**

*Rafael Estévez Benito*

- I. El principio de responsabilidad en la Constitución Española de 1978 y su desarrollo..... 95
- II. La responsabilidad penal de los empleados públicos..... 96
- III. Breve referencia a la responsabilidad civil extracontractual (o “aquiliana”) de los empleados públicos ..... 101
- IV. Breve referencia a la responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos ..... 103

**Lección 9. La pérdida de la condición de funcionario público ..... 109**

*María Matilde Sánchez Gutiérrez*

- I. La tipología de causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera ..... 109
- II. Las causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera.. 109

**Lección 10. Las especialidades del régimen jurídico de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional..... 113**

*Estrella Blanco Galeas*

- I. Delimitación de las funciones reservadas a la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional..... 113
- II. La estructura y acceso a la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ..... 114
- III. La creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional..... 115
- IV. Formas de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional..... 116

- V. Especialidades de las situaciones administrativas y del régimen disciplinario..... 118

**Lección 11. El concepto de patrimonio de las administraciones públicas y su régimen jurídico. Las clases de bienes y derechos de la administración..... 121**

*María Matilde Sánchez Gutiérrez*

- I. El régimen jurídico del patrimonio de las administraciones públicas. Especial referencia a la regulación del patrimonio de las entidades locales..... 121
- II. El concepto de patrimonio de las administraciones públicas..... 125
- III. Las clases de bienes y derechos de la administración ..... 125

**Lección 12. El régimen jurídico de las diferentes categorías de bienes públicos..... 129**

*María Matilde Sánchez Gutiérrez*

- I. El régimen jurídico del dominio público..... 129
- II. Los bienes patrimoniales ..... 137
- III. Los bienes comunales..... 137

**Lección 13. Las técnicas de protección del patrimonio de las administraciones públicas..... 141**

*María Matilde Sánchez Gutiérrez*

- I. Introducción..... 141
- II. La facultad de investigación..... 142
- III. El deslinde administrativo..... 142
- IV. El reintegro posesorio o recuperación de oficio ..... 143
- V. El desahucio administrativo ..... 144
- VI. Los inventarios y los registros ..... 145
- VII. La indisponibilidad de los bienes demaniales ..... 145
- VIII. Las servidumbres y limitaciones..... 148
- IX. La policía demanial. En particular, los mecanismos sancionadores..... 148

**Lección 14. La adquisición, la explotación y la enajenación de los bienes de la administración ..... 151***Martín Morgado Panadero*

- I. La adquisición y la enajenación de los bienes de la administración: planteamiento general..... 151
- II. La adquisición y la explotación de los bienes de la administración ..... 151
- III. La enajenación y la permuta de los bienes de la administración.. 155



# ABREVIATURAS

art.	Artículo
CC	Código Civil
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CP	Código Penal
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LFPEx	Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura
LGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LIPTYLGTBI	Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LOLS	Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
LOPD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LOREG	Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LPAC	Ley 39/2019, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas

LPGE	Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021
LRJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio
RDLAPDM	Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea
RDDLMRFP	Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de atribución de competencias en materia de personal, en desarrollo de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
RDIRS	Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio
RDRERPAP	Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLEBEP	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
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

# LECCIÓN 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO

### 1. Las previsiones relativas a los derechos fundamentales.

A. El derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad: los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (art. 23.2 CE).

B. La libertad sindical de los funcionarios públicos: “Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos” (art. 28.1 CE).

### 2. Los ámbitos constitucionalmente reservados a la ley en el ámbito de la función pública (art. 103.3 CE).

A. El estatuto de los funcionarios públicos.

B. El acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

C. Las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación.

D. El sistema de incompatibilidades.

E. Las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

### 3. El reparto de competencias en materia de empleo público.

- A. La distinción del personal funcionario y del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
- B. Las competencias para la regulación del régimen jurídico de los funcionarios.
  - a. La competencia estatal para la adopción de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos: art. 149.1.18 CE.
  - b. Las competencias autonómicas para el desarrollo normativo y para la ejecución de las bases estatales en materia de función pública.
- C. Las competencias normativas exclusivas de la Administración General del Estado para la ordenación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas: art. 149.1.7 CE.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el EAE le atribuye competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia “...del régimen estatutario de los empleados públicos” (art. 10.1.1) y competencias de ejecución en materia de “trabajo y relaciones laborales, incluyendo la función pública inspectora, que se coordinará con el Estado. Las políticas activas de empleo, la intermediación laboral, la seguridad y salud en el trabajo, la formación profesional para el empleo y, en su caso, la gestión de los fondos de protección del desempleo” (art. 11.1.7).

## II. LAS NORMAS REGULADORAS DEL RÉGIMEN LOCAL Y DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

1. Esquema de la tipología de normas que regulan la Administración local.
  - A. La normativa estatal.
    - a. La legislación básica.
    - b. La normativa no básica.
  - B. La normativa autonómica.
  - C. La normativa local.
2. La normativa estatal.
  - A. La legislación básica estatal sobre régimen local.
    - a. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LBRL– (Título VII sobre el personal al servicio de las Entidades Locales, arts. 89 a 104 bis).



- b. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local –TRRL– (Título VII sobre el personal al servicio de las Entidades Locales, arts. 126 a 177).

Según lo dispuesto en la Disposición final séptima, b) del TRRL, de conformidad con la Disposición transitoria primera de la LBRL, en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente; en todo caso, tendrán carácter básico los arts. 151.a), 167 y 169.

- c. Los Reglamentos estatales de función pública local.
  - c.1. Desarrollan, con carácter básico, la normativa básica del Estado y por habilitación explícita de ésta.
  - c.2. El Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
  - c.3. El Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

- B. La legislación básica estatal sobre empleo público: 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 (TRLEBEP).

- a. Su objeto (art. 1 TRLEBEP).
  - a.1. El establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación.
  - a.2. La determinación de las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
- b. El ámbito subjetivo de aplicación (art. 2.1 TRLEBEP): se aplica al personal funcionario y, en lo que proceda, al laboral de las Administraciones Públicas.
  - b.1. Las Administraciones Territoriales.
    - b.1.1. La Administración General del Estado.

- b.1.2. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- b.1.3. Las Administraciones de las Entidades Locales.
  - 1) El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local (art. 3.1 TRLEBEP).
  - 2) Los cuerpos de la policía local se rigen por: el TRLEBEP y la legislación autonómica en la materia excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 3.1 TRLEBEP).
- b.2. Los organismos públicos, agencias y demás entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- b.3. Las Universidades Públicas.
- c. Los empleados públicos que se rigen, además de por el TRLEBEP, por su normativa (estatal o autonómica) específica (art. 2, apartados 2 a 4, TRLEBEP).
  - c.1. El personal de investigación.
  - c.2. El personal docente.
  - c.3. El personal estatutario de los servicios de salud.
- d. El personal que se rige por su legislación específica propia y al que sólo se le aplicarán las disposiciones del Estatuto cuando aquélla lo disponga (arts. 4 y 5 TRLEBEP).
- e. La normativa de desarrollo del TRLEBEP en materia de función pública (art. 6 TRLEBEP).
  - e.1. En el ámbito de la Administración General del Estado: las Cortes Generales aprobarán la legislación aplicable a esta Administración Territorial. Estas leyes formales estatales pueden ser desarrolladas, en su caso, por normas reglamentarias.

La Ley reguladora de la función pública de la Administración General del Estado que ha de desarrollar el Estatuto no ha sido aún aprobada.

Algunos preceptos del TRLEBEP sólo producirán efectos cuando se aprueben las leyes de desarrollo (DF4<sup>a</sup>), mientras tanto, mantienen su vigencia las normas anteriores (DD Única).

Entre ellas, pueden destacarse las siguientes:

- La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, y sus Reglamentos de desarrollo (el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado; el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado; y el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración del Estado).
- La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

- e.2. En el ámbito de las Comunidades Autónomas: cada Asamblea Legislativa autonómica aprobará sus respectivas leyes. Estas leyes formales autonómicas pueden ser desarrolladas, en su caso, por normas reglamentarias.

En el caso de Extremadura, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

### C. La preferencia aplicativa de la LBRL sobre el TRLEBEP.

El art. 92.1 LBRL dispone que los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por el TRLEBEP (se refiere a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18 CE.

- D. La competencia del Estado para establecer la existencia y regular cuerpos nacionales de la función pública local (los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional), Sentencias del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, y 214/1989, de 21 de diciembre).
  - E. La normativa no básica estatal sobre régimen local: los preceptos no básicos del TRRL.
- 3. La normativa autonómica. Referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura.**
- A. La normativa autonómica sobre régimen local.
  - B. La normativa autonómica sobre empleo público: la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (LFPEX).
    - a. Su objeto (art. 1): la ordenación y regulación de la Función Pública de Extremadura, así como del régimen jurídico del personal incluido en su ámbito de aplicación, en el ejercicio de las competencias atribuidas por la CE y el EAE, en el marco de la normativa básica estatal.
    - b. El ámbito subjetivo de aplicación (art. 2).
      - b.1. Se aplica al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral y al personal eventual de las siguientes Administraciones Públicas, Entidades, Organismos o Instituciones:
        - b.1.1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sus organismos públicos, agencias y demás entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la misma.
        - b.1.2. Las Administraciones de las Entidades Locales de Extremadura, así como los organismos públicos, agencias y demás entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de las mismas, en aquellos aspectos no reservados a la legislación del Estado.
        - b.1.3. La Universidad de Extremadura, en relación a su personal de administración y servicios.

- b.2. Los empleados públicos que se rigen, además de por el TRLEBEP, por su normativa (estatal o autonómica) específica y, en las materias no reguladas por su normativa específica por la LFPEX, con excepciones.
    - b.2.1. El personal docente no universitario.
    - b.2.2. El personal estatutario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
  - b.3. Se dictarán normas singulares para el personal investigador.
  - b.4. El personal que se rige por su legislación específica propia y al que sólo se le aplicarán las disposiciones de la LFPEX cuando esta lo disponga (apartado 6 del art. 2).
  - b.5. El personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional se regirá por la normativa estatal básica reguladora del régimen jurídico de esta escala de personal funcionario y, en lo no opuesto a ella, por lo dispuesto en la LFPEX.
4. **La normativa local: las Ordenanzas y Reglamentos que regulen el régimen de los funcionarios de las Entidades Locales [arts. 4.1a) LBRL y art. 3.1 TRLEBEP].**



# LECCIÓN 2. EL CONCEPTO Y LAS CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS. UNA VISIÓN GLOBAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA

M<sup>a</sup> OLGA ARJONA GARCÍA

*Letrada y Jefa de Servicio de Medio Ambiente  
Diputación Provincial de Cáceres*

## I. EL CONCEPTO Y LAS CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS

1. **Su concepto** (art. 8.1 TREBEP y art. 2 LFPEX): son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.
2. **Clases de personal empleado público** (art. 8 TREBEP y art. 12.2 LFPEX): existen varios tipos de empleados públicos. Tanto el TREBEP como la LFPEX clasifica el personal empleado público en función de la vinculación jurídica en la que presta sus funciones, encontrándonos con cuatro tipos de empleados públicos:
  - A. Personal funcionario de carrera.
  - B. Personal funcionario interino.
  - C. Personal laboral fijo, por tiempo indefinido o temporal.
  - D. Personal eventual.

## II. EL PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA

1. **Su concepto**: son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria de carácter permanente, regulada por el Derecho Administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente (arts. 9 TREBEP y 13 LFPEX).

2. **El personal funcionario de carrera figura en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal del presupuesto de las Corporaciones (art. 130.2 TRRL).**
3. **Funciones reservadas exclusivamente al personal funcionario de carrera (art. 14.1 y 2 LFPEX):**
  - A. A los funcionarios de carrera les corresponde el ejercicio de funciones, incluidas las directivas, que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Estas funciones corresponden en exclusiva al personal funcionario.
  - B. Son funciones que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales las siguientes: a) la instrucción o la elaboración de propuestas de resolución en procedimientos administrativos. b) el ejercicio de funciones de autoridad, las actividades de inspección, vigilancia, control del cumplimiento de normas o resoluciones administrativas y sanción, el otorgamiento de licencias y la emanación de órdenes de policía. c) El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. d) La contabilidad. e) Las de tesorería. f) La fe pública. g) La recaudación. h) La inscripción, anotación, cancelación y demás actos de administración de registros públicos. i) El asesoramiento legal preceptivo, así como la representación y defensa en juicio de la Administración. j) Aquellas expresamente establecidas como tales en las leyes.
4. **Clasificación de cuerpos y escalas de funcionarios (art. 37 LFPEX):**
  - A. Los funcionarios de carrera se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas en función de las competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados en el correspondiente proceso selectivo.

Ejemplo: una ciudadana que aprueba las oposiciones para trabajar como Secretaria en un ayuntamiento, se incorpora a la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
  - B. Las clases de cuerpos (art. 37, apartados 3 y 4, TREBEP):
    - a. Son cuerpos generales los que tienen atribuidas funciones no especializadas o comunes al ejercicio de la actividad administrativa,



incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares relacionadas con estas.

- b. Son cuerpos especiales los que, pudiendo estar incluidos en los regulados en el anterior apartado, tienen atribuidas funciones relacionadas con las propias de una determinada profesión o actividad profesional, o para las que se requiere estar en posesión de una titulación específica.

Los puestos de trabajo podrán estar adscritos a varios cuerpos o escalas cuando las funciones atribuidas a aquellos sean comunes a varios cuerpos o escalas. Por ejemplo, el puesto de trabajo de “Letrado” en un Ayuntamiento, en atención a las funciones atribuidas a este puesto (asesoramiento jurídico, defensa y representación en juicio, impulso y gestión de procedimientos administrativos, elaboración de propuestas de resoluciones, instructor de expedientes disciplinarios, etc.) podrá, indistintamente, estar adscrito en la RPT a la escala de Administración General o a la escala de Administración especial.

C. Clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo (art. 76 TREBEP). Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- a. Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A 2. Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será este el que se tenga en cuenta.
- b. Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- c. Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso. C1: título de bachiller o técnico. C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

**5. Adquisición de la condición de funcionario de carrera (arts. 62 TREBEP, 80 LFPEX y 137 TRRL).**

- A. La condición de personal funcionario de carrera de las Administraciones públicas se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:
  - a. Superación del proceso selectivo.

- b. Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Diario Oficial de Extremadura o boletín oficial correspondiente.
  - c. Acto de acatamiento de la Constitución española, del Estatuto de Autonomía de Extremadura y del resto del ordenamiento jurídico.
  - d. Toma de posesión dentro del plazo que se establezca.
- B. Al respecto, no puede dejar de destacarse que la relación del personal funcionario de carrera con la Administración pública nace en el momento de la toma de posesión.
- 6. Pérdida de la condición de funcionario (art. 63 TREBEP, art. 81 LFPEX y art. 138 TRRL).** Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:
- A. La renuncia a la condición de personal funcionario.

La renuncia debe ser manifestada por escrito y aceptada por el órgano competente, no pudiendo ser aceptada si el personal funcionario está sujeto a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito (art. 82 LFPEX).
  - B. La pérdida de la nacionalidad.

Determina la pérdida de la condición de personal funcionario la pérdida de nacionalidad española o la de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea o la de aquellos Estados a los que, en virtud de Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España, les sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, que haya sido tenida en cuenta para el nombramiento, salvo que simultáneamente se adquiriera la nacionalidad de alguno de dichos Estados (art. 83 TREBEP).
  - C. La jubilación total del funcionario.

La jubilación de los funcionarios tendrá lugar:

    - a) Voluntaria, a solicitud del funcionario.
    - b) Forzosa, al cumplir la edad legalmente establecida.
    - c) Por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional funcional, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional.

- D. La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- E. La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

Señalar que la renuncia a la condición de personal funcionario no inhabilita para ingresar de nuevo en la Administración pública a través del procedimiento de selección establecido; y que en caso de extinción de la relación de servicio como consecuencia de pérdida de la nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente para el servicio, la persona interesada, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó, puede solicitar la rehabilitación de su condición de personal funcionario, que le será concedida por el Consejero competente en materia de función pública u órgano competente en el resto de Administraciones Públicas de Extremadura.

### III. FUNCIONARIOS INTERINOS

1. **Su concepto y funciones (art. 10 TREBEP y art. 15 LFPEX):** es personal funcionario interino el que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, es nombrado como tal para el desempeño, con carácter no permanente, de funciones propias del personal funcionario de carrera cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- A. La existencia de puestos de trabajo no singularizados vacantes y dotados presupuestariamente cuya forma de provisión sea el concurso, cuando no sea posible su cobertura por el personal funcionario de carrera.

Las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública.

No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 TREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica (art. 10.4 TREBP).

- B. La sustitución transitoria del personal funcionario titular de un puesto. Asimismo, podrá nombrarse personal funcionario interino para sustituir la jornada no realizada por el personal funcionario de carrera en los casos de reducción de jornada o disfrute a tiempo parcial de permisos.
  - C. La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, y que respondan a necesidades no permanentes de la Administración.
  - D. El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un período de dieciocho meses, contados a partir del momento en que se produzcan esas causas. En caso de que el nombramiento se hubiera realizado por una duración inferior a la máxima, puede prorrogarse, por una única vez, sin que la duración total pueda exceder de dicha duración máxima.
2. **Requisitos para su nombramiento (art. 10 TRLEBP y art. 16.2 LFPEX):** el personal funcionario interino debe reunir los requisitos legales y reglamentarios generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes cuerpos, escalas, especialidades y agrupaciones profesionales, así como poseer las capacidades y aptitudes físicas y psíquicas adecuadas para su desempeño.
3. **Régimen jurídico:** el régimen jurídico aplicable al personal funcionario interino es el mismo del funcionario de carrera, en cuanto su propia condición de temporalidad lo permita y sea adecuado a su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento (art. 10.4 TREBEP y art. 136.2 TRRL).
- Ejemplo: al personal funcionario interino, en tanto no adquiera la condición de funcionario de carrera mediante la superación de los correspondientes procesos selectivos, no le será de aplicación en su totalidad el régimen de consolidación de grado, excedencias, promoción profesional, movilidad, etc.
- Ejemplo: el personal funcionario interino no podrá participar en los procesos de promoción interna para ascender desde un cuerpo a un subgrupo de clasificación profesional del puesto que ocupa de forma interina para acceder, mediante la superación de las correspondientes pruebas selectivas, a otro subgrupo superior.
4. **Los procedimientos de selección (arts. 29 y 96 LFPEX):** la selección del personal funcionario interino, que será objeto de regulación reglamentaria, habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles en los que se cumpla

con los principios de publicidad, libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad.

El procedimiento de selección del personal funcionario interino se regulará reglamentariamente y consistirá en la creación de listas de espera, pudiéndose acudir excepcionalmente al Servicio Público de Empleo de Extremadura.

Las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino, deberán incluirse en la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento o, si no fuera posible, al inmediatamente posterior, salvo que se decida su amortización.

5. **Situaciones administrativas (art. 147 LFPEX):** el personal funcionario interino, a diferencia del personal funcionario de carrera, solo podrá encontrarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

A. Servicio activo.

B. Excedencia voluntaria por cuidado de familiares.

C. Excedencia voluntaria por razón de violencia de género.

D. Suspensión de funciones.

En el supuesto de que el puesto de trabajo que viniera desempeñado fuera provisto reglamentariamente, suprimido o amortizado, procederá el cese del funcionario interino en servicio activo, excedente o suspendido provisionalmente.

La sanción de suspensión firme de funciones que exceda del plazo de seis meses conllevará el cese del funcionario interino sancionado.

#### IV. EL PERSONAL LABORAL

1. **Su concepto (arts. 11 TREBEP y 18 LFPEX):** es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas de Extremadura.

2. **Clasificación (art. 11.1 LFPEX, en relación con lo dispuesto en el art. 8.2 c) TREBEP):** el personal laboral, en función de la duración del contrato podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal:

A. Personal laboral fijo: ostentarán la condición de trabajadores fijos aquellos formalmente contratados como tales, previa convocatoria de Oferta

Pública de Empleo y tras la superación de los procesos selectivos a que se refiere el artículo 61 TREBEP, que garanticen en todo caso la observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

- B. Personal laboral temporal: es el que, en virtud de contrato temporal de trabajo, presta servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de la Administración Pública de Extremadura.
  - C. Personal laboral indefinido no fijo de plantilla, es un concepto jurisprudencial creado para dar respuesta a ciertas irregularidades en la contratación laboral de las Administraciones Públicas (contrataciones en fraude de Ley y/o abusos de derecho), de forma que el ordenamiento jurídico laboral contempla el reconocimiento automático de su carácter afirmando que “no puede producir preocupación jurídica equiparar la extinción de estos contratos (los indefinidos no fijos) con los de los interinos por vacante, porque la justificación de la existencia de unos y de otros responde a una misma causa y necesidad. (...)” [STS (Sala de lo Social) de 27 de mayo de 2002].
3. **Funciones (arts. 11.2 TREBEP y 18 LFPEX):** el personal laboral puede desempeñar las funciones no reservadas al personal funcionario de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la LFPEX y siempre que no impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, en la Administración de la Junta de Extremadura y en sus Organismos y Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes que se rijan íntegramente por el Derecho Administrativo. En su caso, el personal laboral podrá desempeñar los siguientes empleos:
- A. Los empleos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
  - B. Los empleos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los que conlleven tareas de vigilancia, recepción, información, custodia, porteo, reproducción de documentos, conducción de vehículos y otros análogos.
  - C. Los empleos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos, instalaciones o vías públicas.

- D. Los empleos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos de personal funcionario cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
  - E. Los empleos correspondientes a áreas de actividad de servicios sociales o asistenciales.
4. **Requisitos para la contratación de personal laboral (art. 96.2 LFPEX):** el personal laboral temporal deberá reunir los requisitos generales para poder participar en los procesos selectivos previstos en el artículo 89 LFPEX y, en su caso, en la correspondiente relación de puestos de trabajo.
5. **Régimen jurídico (art. 7 TREBEP):** 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.

No obstante, en materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se registrará por lo previsto en el TREBEP, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre las suspensiones de los contratos de trabajo que, en su caso, corresponderían por los mismos supuestos de hecho.

6. **Los procedimientos de selección (art. 11.3 TREBEP y art. 96 LFPEX).** Los procedimientos de selección del personal laboral:
- A. Serán públicos.
  - B. En todo caso, se registrarán por los principios de igualdad, mérito y capacidad.
  - C. En el caso del personal laboral temporal se registrará igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.
  - D. Además, en el supuesto de que el procedimiento de selección sea para la contratación de personal laboral temporal, este se regulará reglamentariamente y consistirá en la creación de bolsas de trabajo, pudiéndose acudir excepcionalmente al Servicio Público de Empleo de Extremadura.

- E. Las plazas vacantes desempeñadas por personal laboral indefinido no fijo o con contrato de interinidad, deberán incluirse en la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio en que se produce su contratación o, si no fuera posible, al inmediatamente posterior, salvo que se decida su amortización (art. 29.2 LFPEX).
7. **Retribuciones (arts. 27 TREBEP y 62 LFPEX):** las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, debiendo el incremento de la masa salarial del personal laboral reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos y no pudiendo 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.
8. **Jornadas de trabajo, permisos y vacaciones:** para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en el capítulo V del TREBEP y en la legislación laboral correspondiente.
9. **Carrera profesional (art. 19 TREBEP y art. 111 LFPEX):**
- A. El personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional.
  - B. La carrera profesional del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos.
  - C. La promoción interna del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas de Extremadura se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y se articulará de conformidad con lo que se disponga en los correspondientes convenios colectivos, que se adecuarán, atendiendo a la naturaleza de la relación, a los principios generales establecidos en la LFPEX.
  - D. En relación con la promoción interna cruzada del personal laboral fijo, las Administraciones Públicas, en el marco de los planes de ordenación del empleo público, podrán convocar procesos de promoción interna a cuerpos o escalas funcionariales que prevean la participación de personal laboral fijo de la Administración de la Comunidad Autónoma y viceversa.



10. **Provisión de puestos y movilidad (art. 83 TREBEP):** 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 (art. 83 TREBEP).
11. **Situaciones administrativas (art. 92 TREBP y art. 148 LFPEX):** el régimen jurídico de las situaciones administrativas del personal laboral será el establecido por el Estatuto de los Trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación.
12. **Régimen disciplinario:** el personal laboral al igual que el personal funcionario queda sujeto al régimen disciplinario establecido en el título VII del TREBEP (arts. 93 a 98).

## V. PERSONAL EVENTUAL

1. **Su concepto (arts. 12 TREBEP y 19 LFPEX):** es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
2. **Funciones:** el personal eventual solo puede realizar funciones que sean calificadas de confianza o asesoramiento especial y con carácter permanente. Por ejemplo: el puesto de jefe de gabinete de un ayuntamiento.
3. **Régimen jurídico:** le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

La condición de personal eventual no puede constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

4. **Designación:** el nombramiento del personal eventual será libre.
5. **Cese:** el cese del personal eventual será libre y, en todo caso, tendrá lugar cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.
6. **Las Leyes de Función Pública han de determinar los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que pueden disponer de este tipo de personal.**

7. **El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.**

## VI. BREVE MENCIÓN AL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

1. **Su concepto (arts. 13 TREBEP y 20 LFPEX):** es personal directivo profesional el que, ocupando puestos de carácter directivo en la Administraciones Públicas de Extremadura, desempeña funciones directivas profesionales retribuidas de carácter ejecutivo, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
2. **Funciones:** el personal directivo profesional desempeña funciones directivas profesionales ejecutivas, tales como las referidas a la dirección, coordinación, evaluación y mejora de los servicios, recursos o programas presupuestarios asignados, así como la rendición periódica de cuentas sobre los mismos.
3. **Puestos de trabajo de personal directivo profesional:**
  - A. Las funciones directivas profesionales ejecutivas están reservadas a los puestos de trabajo que, figurando en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, conforman la dirección pública profesional y que se sitúan bajo los órganos que asuman la dirección política de cada nivel de gobierno.
  - B. Los puestos de trabajo de personal directivo profesional pueden estar reservados a personal funcionario o a personal laboral (relación laboral-contrato de personal de alta dirección).
  - C. Régimen de incompatibilidad en el ejercicio de las funciones directivas: el personal directivo desempeñará su actividad con dedicación plena y exclusiva, no pudiendo ejercer durante la vigencia de su nombramiento o contrato actividades profesionales, estando sometido a los regímenes de conflictos de intereses y responsabilidades previstos en la normativa correspondiente a los cargos públicos del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
  - D. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los

efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

- E. Este personal está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- F. Retribuciones: el personal contratado mediante relación laboral de carácter especial de alta dirección percibirá las retribuciones previstas en su contrato de trabajo de acuerdo con lo que dispongan las respectivas normas presupuestarias. En ningún caso podrán pactarse cláusulas indemnizatorias.



# LECCIÓN 3. TÉCNICAS PARA LA ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: PLANES DE EMPLEO Y RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

ANTONIO JIMÉNEZ MOSTAZO

*Letrado de Administración Local*

*Director de Área de Personal*

*Diputación Provincial de Cáceres*

## I. ESQUEMA INTRODUCTORIO

### 1. Planificación de los Recursos humanos:

- A. Relaciones de puestos de trabajo.
- B. Oferta de empleo público.
- C. Plantilla Personal.
- D. Planes de ordenación de los recursos humanos.
- E. Registros de personal.

### 2. Estructuración del Empleo público:

- A. Puesto de trabajo.
- B. Cuerpos y escalas.
- C. Clasificación.

### 3. Provisión de puestos de trabajo:

- A. Principios y procedimientos.
- B. Concurso.
- C. Libre designación.
- D. Otros procedimientos.

## II. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 1. Planteamiento general: objeto, fines e instrumentos.

- A. Su finalidad: contribución “a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad” (art. 69.1 TRLEBEP).
- B. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas de Extremadura, en aras de optimizar el volumen y disposición de su personal, tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.
- C. La planificación de los recursos humanos se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos (art. 26 Ley Función Pública Extremadura):
  - a. Planes de ordenación del empleo público.
  - b. Plantillas presupuestarias.
  - c. Oferta de empleo público.
- D. Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas (art. 69.2 TRLEBEP):
  - a. El análisis de las disponibilidades y necesidades de personal.
  - b. Las previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
  - c. Las medidas de movilidad.
  - d. Las medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
  - e. La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público.

## 2. Relaciones de puestos de trabajo (art. 74 TRLEBEP, y arts. 30 y 33 Ley Función Pública de Extremadura).

- A. Se entiende por puesto de trabajo la unidad básica de estructuración del empleo público que se conforma mediante la atribución de un conjunto de funciones, actividades, tareas y responsabilidades que por encargo de las diferentes organizaciones administrativas deben ser ejercidas por un empleado a través de diferentes procesos y para cuyo desempeño sean exigibles determinados requisitos, méritos, capacidades y, en su caso, experiencia profesional (art. 30 Ley Función Pública de Extremadura).
- B. Relaciones de puestos de trabajo (art. 74 TRLEBEP):
- a. Función: la obligación de las Administraciones Públicas de estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo (RPTs) u otros instrumentos organizativos similares.
  - b. Contenido: “comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”.
  - c. Carácter público.
  - d. Naturaleza jurídica: se trata de un acto administrativo (STS de 5 de febrero de 2014).

## 3. Oferta de empleo público (art. 70 TRLEBEP).

- A. Finalidad: es un instrumento donde se recogen “las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso”. También “podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”.
- B. Competencia para su aprobación: los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas.
- a. Alcalde: artículo 21.1.g) LBRL, al ocupar la jefatura superior de personal.
  - b. Presidente de la Diputación: artículo 34.1.h) LBRL, al ocupar la jefatura superior de personal.

- C. Periodicidad: anual.
  - D. Publicación obligatoria en el correspondiente diario oficial. Consecuencias jurídicas derivadas de la publicación de la oferta de empleo público: “la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos”.
  - E. Plazo máximo de ejecución: tres años improrrogables.
  - F. Naturaleza jurídica: acto administrativo.
4. **Plantilla de personal (STS de 9 de abril de 2014).**
- A. “Frente a las Relaciones de Puestos de Trabajo, la plantilla tiene un ámbito más reducido. No determina las características esenciales del puesto, ni los requisitos para su ocupación. Su finalidad es predominantemente de ordenación presupuestaria lo que, en principio, la exime de negociación sindical. Se trata de estructurar las plazas de los distintos Cuerpos y Escalas”. Son instrumentos vinculados pero distintos.
  - B. Su conexión con el presupuesto anual, deriva de que aquella no es sino una partida de éstos, respondiendo su interrelación a la finalidad de que todos los puestos de trabajo cuenten con la correspondiente dotación presupuestaria, pudiendo la plantilla prever un número de funcionarios menor que el establecido en la RPT, pero no puede contradecir las previsiones de la RPT en cuanto al contenido, naturaleza y número máximo de plazas, pues la RPT, en estos aspectos, vincula a la plantilla”.
  - C. Las condiciones de trabajo de cada puesto se fijan en las Relaciones de Puesto de Trabajo que indicarán las correspondientes retribuciones específicas, mientras en las plantillas de personal se especifica la denominación de la plaza, su número, el Grupo o Escala, Subescala, clase y categoría, cuestiones que no se engarzan con el art. 37 EBEP.
  - D. En resumen, es el documento que incluye todos los puestos de trabajo de cada Administración Pública tal y como resultan de los créditos establecidos en los presupuestos, se fijan anualmente a través del Presupuesto y se publican conjuntamente con él.
5. **Planes de ordenación de recursos humanos (art. 26 Ley Función Pública Extremadura y art. 2 Decreto 201/1995, de 26 de diciembre).**



El art. 2.1 del Decreto 201/1995, de 26 de diciembre, dispone: “1. Los Planes Directores de Personal previstos en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, se podrán realizar en el ámbito general de la Junta de Extremadura o de una o varias Consejerías y podrán adoptar las modalidades de Planes Integrales de Recursos Humanos y Planes Operativos de Recursos Humanos.

Los Planes Integrales de Recursos Humanos constituirán el instrumento básico de planificación global de éstos en los ámbitos correspondientes. Especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal, los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos, las medidas necesarias para transformar la dotación inicial en la que resulte acorde con la estructura de personal que se pretenda y las actuaciones necesarias al efecto, especialmente en materia de movilidad, formación y promoción.

En el ámbito de los Planes Integrales de Recursos Humanos, o con independencia de los mismos, se podrán desarrollar Planes Operativos de Recursos Humanos que, al objeto de lograr una mejor utilización de dichos recursos, determinen las previsiones y medidas concretas a adoptar sobre movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo”.

## **6. Registro de personal (art. 71 TRLEBEP y art. 26 Ley Función Pública Extremadura).**

- A. Finalidad: cada Administración Pública constituirá un registro en el que se inscribirán los datos del personal al que se aplica el Estatuto.
- B. Obligación de las Administraciones Públicas de impulsar la gestión integrada de recursos humanos.

## **III. ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO**

### **1. Puesto de trabajo (art. 73 TRLEBEP).**

- A. Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo.
- B. 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”.
- C. Unidad básica de estructuración del empleo público (art. 30 Ley Función Pública de Extremadura).

## 2. Cuerpos y escalas (art. 75 TRLEBEP).

- A. Agrupación de los funcionarios en torno a cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas “que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”.
- B. Reserva a la ley formal estatal o autonómica de la creación, modificación y supresión de los cuerpos y escalas de funcionarios.
- C. Son cuerpos generales los que tienen atribuidas funciones no especializadas o comunes al ejercicio de la actividad administrativa, incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares relacionadas con estas (art. 37.3 Ley Función Pública de Extremadura).
- D. Son cuerpos especiales los que, pudiendo estar incluidos en los regulados en el anterior apartado, tienen atribuidas funciones relacionadas con las propias de una determinada profesión o actividad profesional, o para las que se requiere estar en posesión de una titulación específica (art. 37.4 Ley Función Pública de Extremadura).

## 3. Clasificación (art. 76 TRLEBEP).

- A. Los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:
  - a. Grupo A: dividido en dos Subgrupos, A1 y A2.
  - b. Grupo B.
  - c. Grupo C: dividido en dos Subgrupos, C1 y C2.
  - d. Las Administraciones podrán establecer agrupaciones distintas para cuyo acceso no se exija ninguna titulación (D.A.6ª TRLEBEP).
- B. Titulación (art. 76 TRLEBEP).
  - a. Grupo A: Para el acceso a los cuerpos o escalas se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

- b. Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- c. Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.
  - c.1. C1: Título de Bachiller o Técnico.
  - c.2. C2: Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
- C. Personal laboral conforme a la legislación laboral (art. 77 TRLEBEP).

#### IV. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

1. Los principios que deben respetar los procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera (art. 78 TRLEBEP):
  - A. Igualdad.
  - B. Mérito.
  - C. Capacidad.
  - D. Publicidad.
2. Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera:
  - A. Concurso.
  - B. Libre designación con convocatoria pública.
  - C. Posibilidad de que las Leyes de función pública de desarrollo del TRLEBEP prevean otros procedimientos (114.2 Ley Función Pública Extremadura):
    - a. Comisión de servicios.
    - b. Comisión de servicios interadministrativa o para la realización de misiones de cooperación internacional.
    - c. Comisión de servicios forzosa.
    - d. Atribución temporal de funciones.

- e. Redistribución de efectivos.
- f. Reasignación de efectivos.
- g. Adscripción provisional.
- h. Permuta.
- i. Movilidad por causa de violencia de género.
- j. Movilidad interadministrativa.
- k. Movilidad por motivos de salud.

### 3. Concurso (art. 79 TRLEBEP).

- A. Procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo.
- B. “Valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, de las aptitudes de los candidatos”.
- C. Competencia para realizar estos concursos: órganos colegiados de carácter técnico.
  - a. Composición:
    - a.1. El respeto del principio de profesionalidad y especialización de sus miembros.
    - a.2. La adecuación al criterio de paridad entre hombres y mujeres.
  - b. Funcionamiento: el respeto de las reglas de imparcialidad y objetividad.
- E. Requisitos y méritos para participar en los concursos.
  - a. El personal funcionario de carrera deberá permanecer en cada puesto de trabajo obtenido con carácter definitivo un mínimo de dos años a contar desde la fecha de toma de posesión para poder participar en los concursos de provisión, salvo que hubieran cesado en el mismo por aplicación de un plan de ordenación del empleo público, supresión o remoción del puesto de trabajo, cese en un puesto de libre designación, o soliciten puestos no singularizados del mismo nivel de puesto, en los términos que se determinen reglamentariamente (art. 115.4 Ley Función Pública de Extremadura).

- b. En los concursos para la provisión de puestos de trabajo se valorarán únicamente los méritos exigidos en la respectiva convocatoria, entre los cuales figurarán, como méritos de consideración necesaria en los términos reglamentariamente establecidos, los siguientes (art. 117 Ley Función Pública de Extremadura):
  - b.1. La progresión alcanzada en la carrera profesional.
  - b.2. Antigüedad.
  - b.3. Los cursos de formación y perfeccionamiento adecuados al puesto de trabajo.
  - b.4. Mayor permanencia ininterrumpida como funcionario de carrera con destino definitivo en el puesto ocupado en el momento de concursar.
  - b.5. Los resultados de las evaluaciones del desempeño realizadas.
  - b.6. En los concursos para la provisión de puestos de trabajo singularizados podrán valorarse los idiomas, la actividad docente e investigadora, la experiencia en puestos de la misma área funcional y las titulaciones que procedan, así como cualquier otro mérito que tenga relación directa con las funciones asumidas y tareas a desempeñar en el puesto de trabajo convocado.

#### 4. Libre designación (art. 80 TRLEBEP).

- A. Apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.
- B. Puestos de trabajo que podrán ocuparse por este procedimiento: las Leyes de función pública que desarrollen el TRLEBEP establecerán los criterios para determinar los puestos que por su “especial responsabilidad y confianza” podrán cubrirse de este modo (art. 121.3 Ley Función Pública de Extremadura):
  - a. Los puestos de trabajo que impliquen jefatura de servicio o jefatura de unidad que dependan directa e inmediatamente de las personas titulares de los órganos directivos o del personal directivo profesional.

- b. Los de secretario de alto cargo, a excepción de los de los miembros del Consejo de Gobierno.
  - c. Demás puestos en los que así se establezca en la relación de puestos de trabajo vista la naturaleza de sus funciones y su especial responsabilidad.
- C. Reglas específicas para el nombramiento y para el cese en los puestos de trabajo de libre designación:
- a. El nombramiento y el cese son discrecionales.
  - b. Funcionario cesado tendrá derecho a “un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema”.

## 5. Otros procedimientos.

- A. Movilidad del personal de funcionario de carrera (art. 81 TRLEBEP): cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos.
- B. Movilidad por razón de violencia de género, violencia sexual y violencia terrorista (art. 82 TRLEBEP).
- a. Las mujeres víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura. Aun así, en tales supuestos, la Administración pública competente estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que la interesada expresamente solicite.
  - b. Este traslado tendrá la consideración de traslado forzoso.

- C. Provisión de puestos y movilidad del personal laboral (art. 83 TRLEBEP): 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.
- D. Movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas (art. 84 TRLEBEP): con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración.
- E. Comisión de servicios (art. 122 Ley de Función Pública de Extremadura):
- a. Cuando un puesto quede vacante definitiva o temporalmente, podrá ser cubierto en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario y con reserva de puesto de trabajo, por funcionario de carrera que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la correspondiente relación de puestos de trabajo.
  - b. El funcionario en comisión de servicios percibirá las retribuciones asignadas al puesto de trabajo desempeñado.
  - c. La comisión de servicios tendrá carácter provisional no pudiendo exceder su duración, en cualquier caso, de dos años, salvo que se hubiera conferido para la cobertura de un puesto de trabajo reservado a otro funcionario o que se encuentre temporalmente ausente del mismo, hasta la incorporación efectiva del titular del mismo.
  - d. El puesto de trabajo vacante cubierto temporalmente en comisión de servicio será incluido en su caso en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.





# LECCIÓN 4. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: SISTEMA DE ACCESO Y DESARROLLO DEL PROCESO SELECTIVO

ANTONIO JIMÉNEZ MOSTAZO

*Ltrado de Administración Local*

*Director de Área de Personal*

*Diputación Provincial de Cáceres*

## I. ESQUEMA INTRODUCTORIO

1. Previsiones constitucionales.
2. Requisitos para poder participar en los procesos de selección.
3. Órganos de selección.
4. Sistemas de selección.
5. Procedimiento.
6. Requisitos para el acceso a la condición de funcionario público.

## II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES

1. Derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad como derecho fundamental de configuración legal (art. 23.2 CE).
2. Reserva constitucional de ley para la regulación del “acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” (art. 103.3 CE).
3. El Estatuto Básico del Empleado Público.
  - A. 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 (art. 55.1 TRLEBEP).

- B. Los principios constitucionales y legales que deberán respetar los procedimientos de selección del personal funcionario y del personal laboral de las Administraciones Públicas a las que se aplica el TRLEBEP (art. 55.2 TRLEBEP):
- a. Igualdad.
  - b. Mérito y la capacidad.
  - c. Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
  - d. Transparencia.
  - e. Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
  - f. Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
  - g. Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
  - h. Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

### III. REQUISITOS PARA PODER PARTICIPAR EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

#### 1. Requisitos generales (art. 56.1 TRLEBEP).

- A. La posesión de la nacionalidad española y sus modulaciones.
- a. Las modulaciones para el acceso a la función pública (art. 57 TRLEBEP).
    - a.1. La admisión para el acceso a la función pública de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.
    - a.2. La admisión para el acceso a la función pública (“cualquiera que sea su nacionalidad”) de los cónyuges de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho.

- a.3. La admisión para el acceso a la función pública de los descendientes de los españoles y de sus cónyuges que no estén separados de derecho, siempre que sean: 1) Menores de veintiún años; y 2) Mayores de esa edad dependientes.
  - a.4. La admisión para el acceso a la función pública de las “personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores”.
  - a.5. Los límites del acceso a la función pública de los extranjeros: todas estas categorías de personas no podrán acceder a los empleos públicos que “directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas”.
  - b. El acceso al empleo público laboral: todos los extranjeros referidos, así como todos los que tengan residencia legal en España, podrán acceder como personal laboral de las Administraciones Públicas, en igualdad de condiciones que los españoles.
  - c. La posibilidad de exención del requisito de la nacionalidad para el acceso a la función pública “por razones de interés general”: la reserva a una ley estatal o autonómica.
- B. La posesión de capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- C. La edad.
- a. La edad mínima: dieciséis años.
  - b. La edad máxima: la edad de jubilación forzosa. Esta edad máxima podrá ser modificada por ley.
- D. El hecho de no haber sido separado del servicio disciplinariamente, ni hallarse condenado a una pena de inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos.
- E. La posesión de la titulación académica exigida.
2. **Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para**

cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales (art. 56.2 TRLEBEP).

3. La posibilidad de establecer requisitos específicos para el acceso al empleo público (art. 56.3 TRLEBEP).
  - A. Estos requisitos deberán guardar una “relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar”.
  - B. La obligación de que estos requisitos se establezcan “de manera abstracta y general”.
4. Las particularidades para el acceso al empleo público de funcionarios españoles de organismos internacionales (art. 58 TRLEBEP).
5. El acceso al empleo público de personas con discapacidad (art. 59 TRLEBEP).
  - A. La reserva en las ofertas de empleo público de un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes a las personas con discapacidad para que, “progresivamente, se pueda alcanzar el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública”.
  - B. La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.
  - C. Las personas con discapacidad deberán:
    - a. Superar los procesos selectivos.
    - b. Acreditar la discapacidad.
    - c. Ser compatibles con el desempeño de las tareas.
  - D. Los procesos selectivos deberán sufrir “las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios”.

#### IV. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

1. El art. 60 TRLEBEP.

## 2. Requisitos.

A. Serán siempre colegiados.

B. Su composición deberá respetar las siguientes reglas:

- a. El respeto a los principios de imparcialidad y de profesionalidad de sus miembros.
- b. Se deberá tender a la paridad entre mujeres y hombres.
- c. No podrán formar parte de los órganos de selección:
  - c.1. El personal de elección o de designación política.
  - c.2. Los funcionarios interinos.
  - c.3. El personal eventual.
- d. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual.

3. La posibilidad de crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos (art. 61.4 TRLEBEP).

4. La eventual encomienda de estas funciones a las Diputaciones Provinciales, prestando apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas [art. 36.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril].

## V. SISTEMAS DE SELECCIÓN

1. Tipos de sistemas selectivos de los funcionarios públicos y del personal laboral (art. 61, apartados 6 y 7, TRLEBEP).

- A. La oposición: que deberá incluir la realización de “una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación”.
- B. El concurso: que consiste en la valoración exclusivamente de los méritos de los candidatos.
- C. El concurso-oposición: que consiste en un sistema mixto de valoración de méritos y de realización de pruebas selectivas.

2. **Sobre la limitación de la valoración de los méritos en un concurso-oposición:** “Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, las valoraciones de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo” (art. 61.3 TRLEBEP).
3. Los sistemas selectivos de los funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición. Sólo en virtud de ley, y con carácter excepcional, podrá aplicarse el sistema de concurso (art. 61.6 TRLEBEP).
4. **Los sistemas selectivos del personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición y concurso (art. 61.7 TREBEP).**

## VI. PROCEDIMIENTO

### 1. Reglas generales (art. 61.1 TRLEBEP).

- A. Tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia. Excepciones:
  - a. Promoción interna.
  - b. Medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto.
- B. Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.
- C. Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas. Excepciones:
  - a. Cuando así lo prevea la propia convocatoria.
  - b. Siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renuncias de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

## 2. Pruebas de selección (art. 61.2 TRLEBEP).

- A. Conexión entre el tipo de pruebas que deben ser superadas y las tareas correspondientes a los puestos de trabajo objeto de la convocatoria (art. 61.2.1º TRLEBEP).
- B. Tipos de pruebas (art. 61.2.2º TRLEBEP).
  - a. Comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita.
  - b. Realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas.
  - c. Comprobación del dominio de lenguas extranjeras.
  - d. Superación de pruebas físicas.
- C. Posibilidad de completar las pruebas selectivas (art. 61.5 TRLEBEP).
  - a. Superación de cursos.
  - b. Superación de períodos de prácticas.
  - c. Exposición curricular por los candidatos.
  - d. Realización de pruebas psicotécnicas.
  - e. Realización de entrevistas.
  - f. Exigencia de reconocimientos médicos.

## 3. Trámites procedimentales [art. 62.1.a) TRLEBEP].

- A. Publicación de la convocatoria y sus bases en el BOP y en el BOE.
- B. Plazo de presentación de solicitudes: los requisitos deberán cumplirse a la finalización de los mismos.
- C. Lista Provisional de admitidos y excluidos:
  - a. 10 días para subsanar.
  - b. Sólo se podrá subsanar en relación con el cumplimiento de requisitos a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

- D. Lista definitiva de admitidos y fecha de realización de pruebas.
  - a. Fase de oposición.
  - b. Fase de concurso: máximo 40 %.
- E. Relación de aprobados, tras la calificación de los aspirantes.
- F. Aportación de la documentación por los aspirantes propuestos para su nombramiento.

## VII. REQUISITOS PARA EL ACCESO A LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO (ART. 62 TRLEBEP)

1. **La superación del proceso selectivo.**
2. **El nombramiento por el órgano o la autoridad competente.**
  - A. Este nombramiento se publicará en el diario oficial correspondiente.
  - B. No podrán ser funcionarios “quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria”.
3. **El acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico.**
4. **La toma de posesión dentro del plazo que se establezca.**
5. **El personal laboral adquiere su condición con la formalización del contrato, tras la superación del procedimiento de selección.**



# LECCIÓN 5. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

ÁNGEL ARIAS DOMÍNGUEZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Extremadura*

## I. DERECHOS INDIVIDUALES

### 1. Derechos constitucionales inespecíficos (art. 14 TRLEBEP).

- A. Igualdad [art. 14.i) TRLEBEP]: evaluación en el empleo público y (art. 63 LOI) y planes de igualdad (art. 64 LOI).
- B. No discriminación [art. 14.i) TRLEBEP].
- C. Expresión [art. 14.k) TRLEBEP].
- D. Asociación profesional [art. 14.p) TRLEBEP].
- E. Protección frente a diferentes formas de acoso [art. 14.h) TRLEBEP, y LIPTYLGTBI].
- F. Intimidad [art. 14.h) TRLEBEP].
- G. En relación con los dispositivos digitales [art. 14.j bis) TRLEBEP y arts. 87 y 88 LOPD].

### 2. Derechos específicos (art. 14 TRLEBEP).

- A. Del puesto de trabajo.
  - a. Inamovilidad en la condición de funcionario [art. 14.a) TRLEBEP].
  - b. Desempeño efectivo de funciones propias de la condición profesional [art. 14.b) TRLEBEP].
  - c. Progresión en la carrera profesional y promoción interna [art. 14.c) TRLEBEP].
  - d. Participación en la consecución de objetivos [art. 14.e) TRLEBEP].

- B. De las condiciones de trabajo.
    - a. Jornadas, descansos, permisos y vacaciones [art. 14.m) TRLEBEP].
    - b. Protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo [art. 14.l) TRLEBEP].
    - c. Percepción de remuneraciones e indemnizaciones por razón del servicio [art. 14.d) TRLEBEP].
    - d. Formación continua y actualización de capacidades [art. 14.g) TRLEBEP].
    - e. Adopción de medidas que faciliten la conciliación con la vida personal y familiar [art. 14.j) TRLEBEP].
    - f. Defensa jurídica y protección procesal [art. 14.f) TRLEBEP].
  - C. De protección social.
    - a. Jubilación [arts. 14.n) y 67 TRLEBEP].
    - b. Prestaciones de Seguridad Social [art. 14.o) TRLEBEP, y art. 7.1 LGSS].
    - c. Acción social.
- 3. Derechos individuales ejercidos colectivamente (art. 15 TRLEBEP).**
- A. Libertad sindical [art. 15.a) TRLEBEP].
  - B. Negociación colectiva [art. 15.b) TRLEBEP].
  - C. Huelga [art. 15.c) TRLEBEP, y 37 CE].
  - D. Conflicto colectivo [art. 15.f) TRLEBEP, y 37 CE].
  - E. Reunión [art. 15.e) y 46 TRLEBEP].
  - F. Participación en la determinación de las condiciones de trabajo (art. 31.1 TRLEBEP).

## II. CARRERA PROFESIONAL

1. **Carrera horizontal (arts. 16.3.a) y 17 TRLEBEP): grados, categorías y escalafón de ascensos.**
2. **Carrera vertical [art. 16.3 b), y 78 a 84 TRLEBEP].**
  - A. Instrumentos de ordenación (arts. 78 a 84 TRLEBEP): principios, relación de puestos de trabajo, cuerpos y escalas y mecanismos de provisión.
  - B. Procedimiento ordinario de provisión de ascensos [art. 16.3.b) TRLEBEP].
    - a. Concurso (art. 79 TRLEBEP, y art. 20 LMRFP): convocatorias, méritos evaluables, comisiones y criterios de valoración.
    - b. Libre designación [art. 80 TRLEBEP, y arts. 20.1.b) y c) LMRFP]: nombramiento y cese.
3. **Promoción interna (art. 16.1 y 18 TRLEBEP).**
  - A. Vertical [art. 16.3 c) TRLEBEP]: promoción, titulación, sistema selectivo, exención de pruebas y destinos preferentes.
  - B. Horizontal [art. 16.3 d) TRLEBEP y art. 22.2 LMRFP].

## III. RETRIBUCIONES

1. **De funcionarios de carrera (art. 21 TRLEBEP).**
  - A. Estructura retributiva (art. 22 TRLEBEP): límite al incremento de retribuciones.
  - B. Retribuciones básicas (art. 23 TRLEBEP, y art. 23.2 LMRFP).
    - a. Sueldo [art. 76 TRLEBEP, y art. 23.2.a) LMRFP]: grupos, escalas y subgrupos.
    - b. Trienios [art. 23.2.b) LMRFP]: cuantía, devengo, y reconocimiento por servicios anteriores.
  - C. Retribuciones extraordinarias [art. 22.4 TRLEBEP, y art. 23.2.c) LMRFP]: cuantía y devengo.

- D. Retribuciones complementarias (art. 24 TRLEBEP, y art. 23.3 LMRFP).
- a. Complemento de destino [art. 23.3.a) LMRFP]: niveles, RPT, cuantía y devengo.
  - b. Complemento específico [art. 23.3.b) LMRFP]: asignación, cuantía y devengo.
  - c. Complemento de productividad [art. 23.3.c) LMRFP]: jornada superior a la ordinaria, devengo y cuantía.
  - d. Gratificaciones por servicios extraordinarios [art. 23.3.d) LMRFP].
- E. Otras retribuciones.
- a. Indemnización por residencia (DT 1ª LPGE2021): normativa presupuestaria.
  - b. Aportaciones a planes de pensiones.
  - c. Complemento personal transitorio (DT 10ª LMRFP): absorción y compensación.
  - d. Anticipos reintegrables.
  - e. Premios y recompensas (art. 9.5 RDDLMRFP).
- F. Indemnizaciones por razón del servicio (art. 28 TRLEBEP, y art. 23.4 LMRFP).
- a. Comisión de servicios (art. 3 RDIRS): designación, duración y clase: dieta, gastos de viaje, residencia eventual, curso de formación y casos no previstos.
  - b. Traslado forzoso de residencia en territorio nacional y al extranjero (arts. 22 a 25 RDIRS).
  - c. Desplazamiento dentro del término municipal (arts. 20 y 21 RDIRS).
  - d. Supuesto especial de alto cargo (art. 8.1 RDIRS): supuestos, e indemnizaciones.
- G. Asistencias (arts. 27.1 TRLEBEP, y 29 RDIRS): reuniones y composición de tribunales.

## 2. De otro tipo de personal.

- A. Funcionarios interinos (art. 25 TRLEBEP, y art. 22.3 y 5 LPGE2021).
- B. Funcionarios en prácticas (art. 26 TRLEBEP, y art. 22.6 LPGE2021).
- C. Personal eventual (art. 22.3 LPGE2021).
- D. Personal en el exterior (art. 22.7 LPGE2021): ámbito, tipos de indemnizaciones y cuantía.

## 3. Del personal laboral (art. 27 TRLEBEP).

- A. La estructura retributiva del IV Convenio Único.
- B. Personal laboral no acogido al IV Convenio Único.

# IV. TIEMPO DE TRABAJO

## 1. Jornada (art. 47 TRLEBEP).

- A. Ordinaria: registro horario, horario, pausa, distribución y flexibilidad, y bolsa de horas.
- B. Especiales: reducida por interés particular, de especial dedicación, reducida por cesación progresiva de actividades, jornadas de verano.
- C. Teletrabajo (art. 47 bis TRLEBEP): regulación, y derechos y deberes.

## 2. Permisos (art. 48 TRLEBEP).

- A. Generales [arts. 14.m) y 48 TRLEBEP].
  - a. Fallecimiento, accidente, hospitalización o intervención quirúrgica de familiar [art. 48.a) TRLEBEP (nueva redacción por RDLAPDM)]: parentesco, cómputo.
  - b. Matrimonio [art. 48.l) TRLEBEP].
  - c. Traslado de domicilio [art. 48.b) TRLEBEP]: duración, parejas de hecho.
  - d. Realización de funciones sindicales [art. 48.c) TRLEBEP]: ámbito de aplicación y forma.

- e. Concurrencia a exámenes o pruebas de aptitud [art. 48.d) TRLEBEP]: duración y tipos de exámenes.
  - f. Cumplimiento de deberes inexcusables de carácter público [art. 48.j)]: mesa electoral, jurado o testigo, cargo político.
  - g. Asuntos particulares [art. 48.k) y DA 13ª TRLEBEP]: solicitud y concesión.
- B. Relacionados con la conciliación de la vida laboral con la personal o familiar (arts. 48 y 49 TRLEBEP).
- a. Exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto [art. 48.e) TRLEBEP].
  - b. Nacimiento para la madre biológica y para el otro progenitor [art. 49.a) y art. 49.c) TRLEBEP].
  - c. Adopción, acogimiento o guarda con fines de adopción [art. 49.b) TRLEBEP].
  - d. Nacimiento de hijos prematuros o que deben permanecer hospitalizados [art. 48.g) TRLEBEP].
  - e. Lactancia de hijo menor de doce meses [art. 48.f) TRLEBEP].
  - f. Reducciones de jornada: titularidad del derecho, duración.
    - f.1. Guarda legal [art. 48.h) TRLEBEP].
    - f.2. Atención a familiares con enfermedades muy graves [art. 48.h) TRLEBEP].
    - f.3. Cuidado de menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave [art. 49.e) TRLEBEP].
    - f.4. Permiso parental para el cuidado de hijo menor de ocho años [art. 49.g) TRLEBEP (nuevo inciso incorporado por APDM)].
- C. Permisos por violencia de género o terrorista [art. 49.d) y f) TRLEBEP]: faltas de asistencia, acreditación, reordenación del tiempo de trabajo y reducción de jornada.

### 3. Vacaciones [arts. 14.m) y 50 TRLEBEP].

- A. Duración: devengo, disfrute y superposición de festividades, otros permisos o períodos de incapacidad temporal.
- B. Fijación: competencia y coordinación de intereses.
- C. Disfrute: modalidades y fraccionamiento.
- D. Remuneración.

## V. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

### 1. De los funcionarios (arts. 31 y 33 TRLEBEP).

- A. Materias negociables (art. 37 TRLEBEP): incrementos de retribuciones, plantilla, formación, progresión, acción social, oferta de empleo público y materias excluidas de la negociación.
- B. Sujetos negociadores.
  - a. Mesa general de negociación (art. 36 TRLEBEP): legitimación (de la Administración y de las organizaciones sindicales), materias objeto de negociación.
  - b. Mesas sectoriales de negociación (arts. 34 y 35 TRLEBEP): legitimación, materias objeto de negociación.

### 2. Negociación conjunta para el personal funcionario y el laboral (arts. 36.3, y 38.8 TRLEBEP): composición, materias objeto de negociación.

### 3. Del personal laboral (art. 32 TRLEBEP).

- A. Mesa de negociación laboral: legitimación, y reglas de procedimiento.
- B. Materias propias de negociación: contenido de la negociación.

### 4. Procedimiento de negociación (art. 38 TRLEBEP).

- A. Pactos y Acuerdos (art. 38.2 TRLEBEP): duración y eficacia.
- B. Duración y vigencia (arts. 38.12, y 38.13 TRLEBEP): suspensión o modificación de pactos o acuerdos.
- C. Eficacia (art. 38.10 TRLEBEP).

- D. Interpretación y seguimiento (art. 38.5 TRLEBEP).
- E. Impugnación (art. 38.7 TRLEBEP): directa (pacto) e indirecta (acuerdo), competencia jurisdiccional.
- F. Solución extrajudicial de interpretación de los acuerdos (art. 45 TRLEBEP): comisión de seguimiento.

## VI. REPRESENTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

### 1. Principios comunes (art. 39 TRLEBEP).

### 2. Funcionarios (art. 40 TRLEBEP).

- A. Representación unitaria (arts. 31, y 32 a 39 TRLEBEP; arts. 6 y 7 LOLS).
  - a. Órganos de representación (art. 41 y DA 15<sup>a</sup> TRLEBEP: Delegados de Personal y Juntas de Personal).
  - b. Funciones (arts. 40 y 42 TRLEBEP): representación, participación y vigilancia de la normativa.
  - c. Derechos (art. 46 TRLEBEP): crédito horario, distribución de información, tablón de anuncios y local.
  - d. Deberes y garantías (art. 41 TRLEBEP): sigilo, audiencia, no ser trasladado o sancionado.
  - e. Procedimiento electoral (arts. 43 y 44 TRLEBEP): electores y elegibles, promoción de elecciones, censo, mesa electoral, candidatos, programa, votación y escrutinio.
  - f. Control jurisdiccional (arts. 1 a 3, y 127 a 136 LRJS).
  - g. Procedimiento arbitral (arts. 23 a 25 y 31 a 37 RDRERPAP).
- B. Representación sindical (arts. 28.1 y 103 CE).
  - a. La sección sindical (art. 8 LOLS): constitución, organización, y representación: el delegado sindical (clases, designación, número y garantías).
  - b. Competencias (art. 15 TRLEBEP): representación, participación y control.



- c. Derechos (art. 8 LOLS): cuotas, libertad de expresión e información, tablón de anuncios y local adecuado.

### 3. Personal laboral (art. 32 TRLEBEP).

- A. Representación unitaria.
- B. Representación sindical.

## VII. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. Principios inspiradores del Código de conducta (art. 52 TRLEBEP): objetividad, integridad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, transparencia, accesibilidad y eficacia.
2. Deberes básicos: diligencia, salvaguarda del interés general, deber de observancia del ordenamiento jurídico y actuación conforme al código de conducta.
3. Principios éticos (art. 53 TRLEBEP): imparcialidad, lealtad y buena fe, no discriminación, abstención en asuntos personales, no intervención en negocios jurídicos con terceros, no aceptación de trato de favor o privilegio, deber de discreción.
4. Principios de conducta (art. 54 TRLEBEP): trato respetuoso, diligencia, obediencia jerárquica, deber de información al ciudadano, administración austera y custodia de documentos.



# LECCIÓN 6. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

CARLOTA M<sup>a</sup> RUIZ GONZÁLEZ

*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Extremadura*

## I. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

### 1. La regulación de las situaciones de los empleados públicos.

A. Concepto: posición jurídica en la que se encuentra el funcionario público dentro de la Administración a la que está vinculado, de la que se derivan derechos y obligaciones legal o reglamentariamente determinados.

B. Regulación.

a. Básica: art. 85 TRLEBEP.

b. Posibilidad de las CCAA de crear otras situaciones diferentes.

c. Desarrollo reglamentario:

c.1. Administración General del Estado: RD 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (RD 365/1995).

c.2. Administración Local: RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RDLeg 781/1986).

c.3. Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (Ley 13/2015).

C. La regulación de las situaciones del personal laboral (art. 92 TRLEBEP).

a. RDLeg 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

b. Convenio colectivo aplicable.

## 2. Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera.

### A. Servicio activo (art. 86 TRLEBEP).

#### a. Régimen jurídico.

- a.1. Concepto: “Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u organismo público o entidad en el que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación”.
- a.2. Surge con la toma de posesión del puesto de trabajo.
- a.3. Derecho y obligaciones: todos los inherentes a su condición de funcionarios.
- a.4. Circunstancias de servicio activo:
  - a.4.1. Estar desempeñando un puesto de trabajo, de acuerdo a la correspondiente relación de puestos de trabajo.
  - a.4.2. Estar desempeñando puestos de trabajo en las corporaciones locales o las universidades públicas.
  - a.4.3. Estar desempeñando un puesto de trabajo en comisión de servicios.
  - a.4.4. Prestar servicios en puestos de trabajo con niveles incluidos en el intervalo correspondientes a sus cuerpos o escalas en los Gabinetes de Presidencia del Gobierno, de los ministros o de los secretarios de Estado y optar por permanecer en esa situación.
  - a.4.5. Prestar servicios en las Cortes Generales o en el Tribunal de Cuentas.
  - a.4.6. Acceder a la condición de: miembro de las asambleas legislativas de las CCAA o de las corporaciones locales.
  - a.4.7. Cesar en su puesto de trabajo y no optar por otro por los medios normales de provisión, quedando a disposición del órgano directivo correspondiente.

- a.4.8. Durante el plazo que media entre el cese en el puesto de trabajo y la toma de posesión del obtenido en un procedimiento de provisión.
  - a.4.9. En las dos primeras fases de un procedimiento de reasignación de efectivos, en el marco de un plan de empleo.
  - a.4.10. Cuando por su condición de funcionario exigida por disposición legal, preste servicios en organismos o entes públicos.
  - a.4.11. En el supuesto de cesación progresiva de actividades.
- b. Expectativa de destino.
- b.1. Regulación:
    - b.1.1. Art. 20.1.g).3ª Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Ley 30/1984).
    - b.1.2. Art. 12 RD 365/1995.
  - b.2. Concepto: los funcionarios que en el marco de un plan de empleo no hayan obtenido un puesto de trabajo en la fase de reasignación de efectivos, son adscritos, en el ámbito de la Administración General del Estado, al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de relaciones específicas de puestos en reasignación, declarándose en situación de expectativa de destino.
  - b.3. Derechos: el funcionario así declarado está considerado en situación de servicio activo.
  - b.4. Obligaciones:
    - b.4.1. Aceptar los destinos que se le ofrezcan en puestos de trabajo similares a los que desempeñaban en la misma provincia.
    - b.4.2. Participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo adecuados a su cuerpo o escala en la misma provincia del último destino.

- b.4.3. Participar en los cursos de capacitación que se le ofrezcan.
  - b.4.4. Incumplimiento: paso a la situación de excedencia forzosa.
  - b.5. Plazo: 1 año.
  - b.6. Efectos: se equipara a la de servicio activo.
- B. Los servicios especiales (art. 87 TRLEBEP).
- a. Particularidad: el funcionario sigue vinculado con la Administración, pero la actividad y las funciones que desempeña son distintas a las correspondientes al puesto de trabajo en el que tiene su destino.
  - b. Declaración: oficio o a instancia de parte.
  - c. Supuestos (art. 87.1 TRLEBEP).
    - c.1. Designación como miembro del Gobierno, órganos de Gobierno de CC.AA y de las Instituciones de la UE u organizaciones internacionales.
    - c.2. Autorizados para realizar una misión por período determinado superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.
    - c.3. Nombramiento para desempeñar altos cargos en organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas.
    - c.4. Adscripción a los servicios del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo o destinados al Tribunal de Cuentas.
    - c.5. Acceso a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales o miembros de las asambleas legislativas de las CCAA si perciben retribuciones periódicas por la realización de la función.
    - c.6. Designación: personal eventual por cargo de confianza o asesoramiento político; para formar parte del CGPJ o de los consejos de justicia de las CCAA; como asesores de los grupos

parlamentarios de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las CCAA.

- c.7. Elección o designación para formar parte de los Órganos Constitucionales o de los órganos estatutarios de las CCAA.
  - c.8. Activación como reservistas voluntarios para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.
  - c.9. Desempeño de cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla y en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
  - d. Retribución: correspondiente al puesto de trabajo efectivamente desempeñado (art. 8.1 RD 365/1995).
  - e. Efectos: cómputo a efectos de ascensos, trienios, promoción interna y derechos en el régimen de la Seguridad Social en el que se hallen encuadrados (art. 8.2 RD 365/1995).
  - f. Reingreso: reserva de puesto, si se accede desde situación de servicio activo (art. 9 RD 365/1995).
- C. El servicio en otras Administraciones Públicas (art. 88 TRLEBEP).
- a. Los funcionarios de carrera afectados.
    - a.1. Aquellos que, procediendo de una Administración, obtienen destino en otra:
      - a.1.1. En virtud de procesos de transferencias desde la Administración General del Estado a las CCAA.
      - a.1.2. En virtud de la participación en procedimientos de provisión de puestos de trabajo.
  - b. Caracterización: tienen garantizado el mantenimiento del progreso alcanzado en la carrera profesional y sus efectos sobre las retribuciones.

- c. Los funcionarios transferidos a las CCAA.
  - c.1. Se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas.
  - c.2. Se hallan en situación de servicio activo en la organización de la Función Pública de CCAA a la que fueron transferidos.
  - c.3. Derechos de los funcionarios en las CCAA de destino:
    - c.3.1. Sólo pueden ser adscritos a puestos de trabajo que se correspondan con su Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia.
    - c.3.2. Respeto a los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocidos en la Administración de origen.
    - c.3.3. Igualdad entre todos los funcionarios propios de las CCAA con independencia de su Administración de procedencia.
  - c.4. Derechos de los funcionarios en la Administración Pública de origen: mantienen todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo.
- d. Los funcionarios de carrera en la situación de servicio en otras AA.PP. por haber obtenido el puesto de trabajo mediante sistemas de provisión.
  - d.1. Se rigen por la legislación de la Administración en la que estén destinados de forma efectiva.
  - d.2. Derechos:
    - d.2.1. Conservan su condición de funcionario de la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que efectúe esta Administración.
    - d.2.2. El tiempo de servicio en la Administración Pública de destino se computará como de servicio activo en su cuerpo o escala de origen.



- e. Reingreso al servicio activo en la Administración de origen.
  - e.1. Obtienen el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva.
  - e.2. Procedimiento:
    - e.2.1. Previsto en los convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa.
    - e.2.2. En su defecto: el reconocimiento lo realizará la Administración Pública donde se produzca el reingreso.

D. La excedencia (art. 89 TRLEBEP).

- a. Concepto: situación de suspensión del vínculo jurídico que une al funcionario público con la Administración en la que tiene su destino, pero manteniendo determinados derechos y obligaciones.
- b. Modalidades.
  - b.1. Excedencia voluntaria por interés particular.
  - b.2. Excedencia voluntaria por agrupación familiar.
  - b.3. Excedencia por cuidados familiares.
  - b.4. Excedencia por razón de violencia de género.
  - b.5. Excedencia por razón de violencia terrorista.
- c. Excedencia voluntaria por interés particular (art. 89.2 TRLEBEP).
  - c.1. Declaración.
    - c.1.1. A solicitud del funcionario.
    - c.1.2. De oficio (cuando finalizada la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo, el funcionario no solicita el reingreso al mismo en el plazo reglamentario).
  - c.2. Requisitos.

- c.2.1. Prestación de servicios durante los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud (las CCAA pueden establecer períodos menores).
- c.2.2. No estar sometido a expediente disciplinario.
- c.2.3. Subordinación a las necesidades del servicio (debidamente motivadas).
- c.3. Efectos.
  - c.3.1. No se devengan retribuciones.
  - c.3.2. El tiempo de permanencia en esta situación no computa a efectos de ascensos, trienios y derechos en el régimen de la Seguridad Social que les sea aplicable.
- c.4. Duración: determinada por las Leyes de función pública dictadas en el desarrollo del TRLEBEP.
- d. Excedencia voluntaria por agrupación familiar (art. 89.3 TRLEBEP).
  - d.1. Requisitos.
    - d.1.1. No exige haber prestado servicios efectivos en cualquier Administración Pública durante un período mínimo.
    - d.1.2. El cónyuge debe residir en otra localidad por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral fijo en cualquiera de las Administraciones Públicas, Órganos Constitucionales o del Poder Judicial (u órganos similares), así como en la Unión Europea o en organizaciones internacionales.
    - d.1.3. La excedencia se puede conceder por una duración mínima de 2 años y un máximo de 15 años.
  - d.2. Efectos: los mismos que la excedencia voluntaria por interés particular.
  - d.3. Reingreso: debe solicitarse antes de finalizar el período de los 15 años.

- e. Excedencia por cuidado de familiares (art. 89.4 TRLEBEP).
  - e.1. Supuestos.
    - e.1.1. Cuidado de hijos.
    - e.1.2. Cuidado de un familiar a su cargo.
  - e.2. Excedencia por cuidado de hijo.
    - e.2.1. Natural o adoptivo, o de cada menor sujeto a guarda con fines de adopción o acogimiento permanente.
    - e.2.2. El ejercicio del derecho corresponde solo a uno de los progenitores.
    - e.2.3. Duración: máximo 3 años desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa.
  - e.3. Excedencia por cuidado de un familiar a su cargo.
    - e.3.1. Hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.
    - e.3.2. Duración: máximo 3 años, permitiéndose el disfrute fraccionado.
  - e.4. Efectos comunes.
    - e.4.1. Derecho a la reserva del puesto de trabajo, al menos, durante 2 años.
    - e.4.2. El tiempo de permanencia en esta situación será computable a efectos de trienios, carrera y derechos en el régimen de Seguridad Social que sea de aplicación.
    - e.4.3. Posibilidad de participación en los cursos de formación que convoque la Administración.
    - e.4.4. Cuando un nuevo sujeto causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del período de la misma pondrá fin al que se viniera disfrutando.

- e.4.5. En el caso de que dos funcionarios generasen el derecho a disfrutarla por el mismo sujeto causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios.
- f. Excedencia por razón de violencia de género (arts. 89.5 TRLEBEP).
  - f.1. Objeto: hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral de la funcionaria.
  - f.2. Requisitos:
    - f.2.1. No es necesario, para su concesión, la prestación de servicios por un tiempo mínimo.
    - f.2.2. No se exige un plazo de permanencia en esta situación.
  - f.3. Efectos jurídicos.
    - f.3.1. Durante los 2 primeros meses: derecho a percibir las retribuciones íntegras y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.
    - f.3.2. Durante los 6 meses primeros meses: 1) derecho a la reserva del puesto de trabajo; 2) el tiempo será computable a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de Seguridad Social que sea de aplicación.
    - f.3.3. Prórroga: por 3 meses más (máximo hasta 18 meses) con los mismos efectos anteriores.
- g. Excedencia por razón de violencia terrorista (arts. 89.6 TRLEBEP).
  - g.1. Situaciones protegidas.
    - g.1.1. Haber sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista.
    - g.1.2. Haber sufrido amenazas o coacciones directas y reiteradas, procedentes de organizaciones terroristas (art. 5 Ley 29/2011)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

- g.2. Régimen jurídico: autorizada y mantenida en el tiempo en tanto que resulte necesaria para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede.
- g.3. Efectos: los mismos que los previstos para la excedencia por razón de violencia de género.

E. Situación de suspensión de funciones (art. 90 TRLEBEP).

- a. Objetivo: privar al funcionario del ejercicio de sus funciones y de todos los derechos inherentes a esa condición.
- b. Modalidades.
  - b.1. Suspensión provisional: como medida preventiva durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario.
  - b.2. Suspensión firme: se impone en virtud de sentencia firme o sanción disciplinaria (máximo 6 años).
- c. Efectos jurídicos.
  - c.1. La suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de 6 meses.
  - c.2. Imposibilidad de prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los organismos públicos, agencias, o entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción.

F. Reingreso al servicio activo (art. 91 TRLEBEP).

- a. Régimen jurídico: regulación reglamentaria, respetando en todo caso los derechos de reserva de puesto de trabajo.
- b. Supuestos:
  - b.1. Reingreso desde situaciones sin derecho a reserva de puesto de trabajo.
  - b.2. Reingreso desde situaciones con derecho a reserva de puesto de trabajo.

- c. Reglas aplicables al reingreso del personal docente en enseñanzas no universitarias (art. 5 RD 1364/2010)<sup>2</sup>.

## II. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

### 1. Regulación.

- A. No se regula en el TRLEBEP.
- B. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Ley 53/1984).

### 2. Principios generales (art. 1 Ley 53/1984).

- A. Incompatibilidad funcional: prohibición de desempeñar más de un puesto, cargo o actividad en el sector público, salvo supuestos previstos en la norma.
- B. Incompatibilidad retributiva: prohibición de percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o que resulte de aplicación de arancel (notarios, registradores de la propiedad, etc.), salvo los casos previstos en la ley.
- C. Incompatibilidad preventiva: el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

### 3. Personal afectado (art. 2 Ley 53/1984).

- A. El personal civil y militar al servicio de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos.
- B. El personal al servicio de las Administraciones de las CCAA y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales.

---

<sup>2</sup> Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos.

- C. El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes.
  - D. El personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
  - E. El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
  - F. El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma.
  - G. El personal al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
  - H. El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50%.
  - I. El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
  - J. El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.
- 4. La incompatibilidad en el ejercicio de funciones públicas.**
- A. Regla general: incompatibilidad de actividades (art. 1.1 Ley 53/1984).
  - B. Excepciones (art. 3.1 Ley 53/1984).
    - a. Actividades docentes (arts. 4.1 y 4.2 Ley 53/1984).
    - b. Actividades sanitarias (art. 4.2 Ley 53/1984).
    - c. Cargos electivos en asambleas legislativas de CCAA (art. 5 Ley 53/1984).
    - d. Cargos electivos en corporaciones locales (art. 5 Ley 53/1984).
    - e. Actividades de investigación y de asesoramiento (arts. 4.2 y 6 Ley 53/1984).

- f. Las actividades que, por razón de interés público, determine el Consejo de Ministros o el órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 3.1 Ley 53/1984).
- C. Requisitos para desempeñar un segundo puesto, cargo o actividad pública.
- a. Autorización de compatibilidad (arts. 3.1 y 9 Ley 53/1984).
    - a.1. Previa y expresa.
    - a.2. No podrá suponer modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos.
    - a.3. Se efectuará en razón del interés público.
    - a.4. Competencia: Ministerio de la Presidencia, a propuesta de la Subsecretaría del Departamento correspondiente, el órgano competente de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Corporación Local a que figure adscrito el puesto principal, previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas.
    - a.5. Informe favorable del órgano competente de la Comunidad Autónoma o Pleno de la Corporación Local, conforme a la adscripción del segundo puesto. Si los dos puestos correspondieran a la Administración del Estado, emitirá este informe la Subsecretaría del Departamento al que corresponda el segundo puesto.
  - b. No superar la cantidad total percibida por ambos puestos o actividades los límites previstos en la Ley (art. 7.1 Ley 53/1984).
- D. La incompatibilidad con la percepción de pensiones de jubilación o retiro (art. 3.2 Ley 53/1984).
- a. Regla general: el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público es incompatible con la percepción de una pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier otro régimen de Seguridad Social público y obligatorio.
  - b. Excepción: es compatible la percepción de una pensión de jubilación a tiempo parcial con el desempeño de un puesto público también a tiempo parcial.



- E. Acceso a un nuevo puesto en el sector público (art. 10 Ley 53/1984).
- a. Obligación de optar: “Quienes accedan por cualquier título a un nuevo puesto del sector público que con arreglo a esta Ley resulte incompatible con el que vinieran desempeñando habrán de optar por uno de ellos dentro del plazo de toma de posesión”.
  - b. Si no se ejercita la opción: “se entenderá que optan por el nuevo puesto, pasando a la situación de excedencia voluntaria en los que vinieran desempeñando”.

**5. La incompatibilidad entre el ejercicio de funciones públicas y actividades privadas (art. 11 Ley 53/1984).**

- A. Regla general: “No podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado” (art. 11.1 Ley 53/1984).
- B. Excepción: las actividades particulares que, en ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí los directamente interesados.
- C. Supuestos expresamente prohibidos por la Ley (art. 12 Ley 53/1984).
- a. Asuntos en que el empleado público intervenga por razón del puesto público.
  - b. Pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de empresas o entidades privadas.
  - c. Desempeño de cargos en empresas o sociedades que contraten con el sector público.
  - d. Participación en el capital de empresas o sociedades que contraten con el sector público.
- D. Requisitos para el ejercicio de actividades privadas compatibles (arts. 14 y 15 Ley 53/1984).
- a. Reconocimiento de compatibilidad (art. 14 Ley 53/1984).

- a.1. Resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad.
    - a.1.1. No puede modificar la jornada de trabajo y horario del solicitante en el puesto público.
    - a.1.2. Queda sin efecto en el supuesto de cambio de puesto de trabajo en el sector público.
    - a.1.3. Quienes se hallen autorizados para el desempeño de un segundo puesto o actividad públicos deberán instar el reconocimiento de compatibilidad con ambos.
  - a.2. Plazo: 2 meses.
  - a.3. Competencia: Ministerio de la Presidencia, a propuesta del Subsecretario del Departamento correspondiente; el órgano competente de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Corporación Local, previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas.
  - b. No podrá invocarse o hacer uso de su condición pública para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional (art. 15 Ley 53/1984).
- 6. Actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidad (art. 19 Ley 53/1984).**
- a. No requieren solicitud previa de autorización de compatibilidad.
  - b. Supuestos.
    - b.1. Actividades derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar.
    - b.2. Dirección de seminarios o cursos (que no tengan carácter permanente o habitual, ni supongan más de 75 horas al año).
    - b.3. Preparación para el acceso a la función pública (casos y formas determinados reglamentariamente).
    - b.4. Participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.

- b.5. Participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan (en la forma reglamentariamente establecida).
- b.6. Ejercicio de cargos en juntas rectoras de mutualidades o patronatos de funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- b.7. Actividades de creación literaria, artística, científica y técnica, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios exceptuadas del régimen de incompatibilidades.
- b.8. Participación en coloquios, programas, cursos y seminarios, siempre que presente carácter ocasional.



# LECCIÓN 7. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. EN PARTICULAR, EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

M<sup>a</sup> MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

1. La responsabilidad civil.
2. La responsabilidad penal.
3. La responsabilidad disciplinaria.

## II. LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL

1. **La responsabilidad civil:** el art. 36 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP–.
  - A. Los daños y perjuicios causados por los empleados públicos a los particulares.
    - a. La obligación de que los particulares exijan directamente a la Administración las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio. Esto es, los particulares no pueden reclamar directamente frente al empleado público causante del daño.
    - b. La acción de regreso ejercida por parte de la Administración por los daños causados (e indemnizados por ella) a los particulares.
      - b.1. Esta acción se iniciará de oficio.

- b.2. El requisito de que el personal causante del daño haya incurrido en dolo, o culpa o negligencia graves.
  - b.3. La cuantificación de la responsabilidad del empleado público vendrá determinada por la ponderación, “entre otros”, de los elementos siguientes:
    - 1) El resultado dañoso producido.
    - 2) El grado de culpabilidad.
    - 3) La responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
    - 4) La relación del empleado público con la producción del resultado dañoso.
- B. Los daños y perjuicios causados por los empleados públicos a los bienes y derechos de la Administración.
- a. La exigencia de responsabilidad al empleado público por parte de la Administración.
  - b. El requisito para la exigencia de esta responsabilidad: el empleado público debe haber causado el daño por una actuación dolosa, o culposa o negligente graves.
  - c. El procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad al empleado público.
  - d. La resolución administrativa de declaración de responsabilidad pone fin a la vía administrativa.
2. **La responsabilidad penal (art. 37 LRJSP): la remisión a la “legislación correspondiente”, que es la penal.**

### III. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

#### 1. La regulación.

- A. El régimen disciplinario de los funcionarios públicos está regulado por (art. 93.1 TRLEBEP):
- a. El TRLEBEP.

- b. Las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP. En el caso de Extremadura, la LFPEx.
  - c. Los arts. 146 a 152 TRRL regulan el régimen disciplinario de los funcionarios de las Entidades Locales.
- B. El régimen disciplinario del personal laboral está regulado por (art. 93.4 TRLEBEP):
- a. El TRLEBEP.
  - b. En lo no previsto por el TRLEBEP, se regirá por la legislación laboral.
- C. Con independencia de esta normativa, debe tenerse en cuenta que la regulación general de los principios rectores de la potestad sancionadora establecida por la LRJSP (arts. 25 a 31) será aplicable “al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo” (art. 25.3 LRJSP).
- 2. Los principios rectores de la potestad disciplinaria (arts. 94.2 TRLEBEP y 150.1 LFPEx).**
- A. El principio de reserva de ley. En el caso del personal laboral, el TRLEBEP remite, no obstante, a los convenios colectivos.
  - B. El principio de tipicidad.
  - C. El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
  - D. El principio de proporcionalidad.
    - a. Su obligado respeto en la clasificación de las infracciones y de las sanciones.
    - b. Su obligado respeto en la concreta aplicación de las infracciones y de las sanciones.
  - E. El principio de culpabilidad.
  - F. El principio de presunción de inocencia.

- G. El principio del “non bis in idem” con respecto a la jurisdicción penal.
    - a. “Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal”.
    - b. “Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración”.
- 3. La responsabilidad en materia disciplinaria.**
- A. Los autores de la falta disciplinaria.
  - B. Los inductores (que incurrirán en la misma responsabilidad que los autores) (art. 93.2 TRLEBEP).
  - C. Los encubridores de faltas consumadas muy graves o graves, “cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos” (art. 93.3 TRLEBEP).
- 4. Las faltas disciplinarias (arts. 95 TRLEBEP, y 151 LFPEX y 146 TRRL).**
- A. La clasificación de las faltas disciplinarias.
    - a. Las faltas muy graves.
    - b. Las faltas graves.
    - c. Las faltas leves.
  - B. Las faltas muy graves.
    - a. El TRLEBEP tipifica únicamente esta categoría de faltas.
    - b. La relación de faltas muy graves (art. 95.2 TRLEBEP).
    - c. La lista queda “abierta” según lo previsto en la letra p) del art. 95.2 TRLEBEP que establece que “también serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral”.
    - d. El art. 152.1 LFPEX tipifica las faltas muy graves. Las previstas en las letras a) hasta la o) regirán también para el personal laboral,



sin perjuicio de que en los convenios colectivos pueda preverse la aplicación del resto de las establecidas.

C. Las faltas graves (art. 95.3 TRLEBEP).

- a. No se tipifican directamente por el TRLEBEP, sino que ese texto legal reenvía a:
  - a.1. Una ley formal dictada por las Cortes Generales o por la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica.
  - a.2. En el caso del personal laboral, se reenvía también a los convenios colectivos.
- b. El art. 153.1 LFPEX tipifica las faltas graves de los funcionarios públicos.
- c. Las faltas graves del personal laboral se tipificarán en los convenios colectivos (art. 153.2 LFPEX).
- d. Las circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para tipificar las faltas graves (art. 95.3 LFPEX y 153.2 LFPEX).
  - d.1. El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
  - d.2. La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
  - d.3. El descrédito para la imagen pública de la Administración.

D. Las faltas leves (art. 95.4 TRLEBEP).

- a. No se tipifican directamente por el TRLEBEP, sino que ese texto legal reenvía a las Leyes de función pública dictadas para su desarrollo.
- b. El art. 154.1 LFPEX tipifica las faltas leves de los funcionarios públicos.
- c. Las faltas leves cometidas por el personal laboral serán las establecidas en el convenio colectivo (art. 154.2 LFPEX).
- d. Los criterios establecidos por el TRLEBEP para su tipificación son los mismos que los previstos para las faltas graves (arts. 95.3 TRLEBEP y 154.2 LFPEX).

## 5. Las sanciones disciplinarias.

### A. Los tipos de sanciones (art. 96 TRLEBEP).

- a. La separación del servicio de los funcionarios.
  - a.1. Este tipo de sanciones sólo podrá utilizarse para castigar la comisión de faltas muy graves.
  - a.2. En el caso de los funcionarios interinos, conllevará la revocación de su nombramiento.
- b. El despido disciplinario del personal laboral.
  - b.1. Este tipo de sanciones sólo podrá utilizarse para castigar la comisión de faltas muy graves.
  - b.2. Este tipo de sanciones conllevará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba.
  - b.3. Si el despido del personal laboral fijo acordado por una falta disciplinaria muy grave es declarado improcedente, la Administración deberá proceder a su readmisión.
- c. La suspensión firme de funciones (o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral) con una duración máxima de 6 años.
- d. El traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e. El demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f. El apercibimiento.
- g. Cualquier otra que se establezca por ley.
- h. El art. 158 LFPEx añade la suspensión del derecho a estar como disponible en todas las bolsas de trabajo de personal funcionario interino o laboral temporal de las que forme parte, por un período de dos a cuatro años.

### B. Los criterios legales para la imposición de sanciones por faltas disciplinarias.

- a. Sólo la comisión de faltas muy graves puede conllevar la imposición de:
    - a.1. En el caso de los funcionarios: la separación del servicio.
    - a.2. En el caso del personal laboral: el despido disciplinario.
  - b. Los restantes criterios.
    - b.1. El grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.
    - b.2. El daño al interés público.
    - b.3. La reiteración o reincidencia.
    - b.4. El grado de participación.
    - b.5. El art. 159 LFPEx se refiere a los criterios anteriores y añade el de la perturbación ocasionada en el servicio.
  - C. La determinación de las sanciones que pueden imponerse por la comisión de faltas disciplinarias muy graves, graves y leves en el art. 158 LFPEx.
- 6. La prescripción de las faltas y de las sanciones (arts. 97 TRLEBEP y 160 LFPEx).**
- A. La prescripción de las infracciones.
    - a. El plazo de prescripción.
      - a.1. Las infracciones muy graves: tres años.
      - a.2. Las infracciones graves: dos años.
      - a.3. Las infracciones leves: seis meses.
    - b. El “dies a quo”.
      - b.1. La regla general: desde su comisión.
      - b.2. La modulación: si se trata de faltas continuadas, desde el cese de su comisión.
  - B. La prescripción de las sanciones.

- a. El plazo de prescripción.
    - a.1. Las sanciones impuestas por faltas muy graves: tres años.
    - a.2. Las sanciones impuestas por faltas graves: dos años.
    - a.3. Las sanciones impuestas por faltas leves: un año.
  - b. El “dies a quo”: desde la firmeza de la resolución sancionadora.
7. El **procedimiento disciplinario** (arts. 98 TRLEBEP, y 156 y 157 LFPEx).
- A. La prohibición de las sanciones de plano: la obligación de tramitar un procedimiento disciplinario para sancionar (aunque pueda ser sumario en el caso de las sanciones por faltas leves).
  - B. El procedimiento disciplinario no está regulado por el TRLEBEP, que se limita a fijar algunos principios y reglas que debe respetar. En concreto:
    - a. Los principios de eficacia, celeridad y economía procesal.
    - b. El pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.
    - c. La separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.
  - C. El art. 156 LFPEx establece que la Junta de Extremadura regulará el procedimiento disciplinario para la imposición de las sanciones de conformidad con los principios que se enumeran en su apartado 1.
  - D. Las Corporaciones Locales podrán solicitar de la Consejería competente en materia de Administración Local el apoyo necesario para la instrucción de expedientes disciplinarios al personal a su servicio, cuando carecieran de los medios personales idóneos para su tramitación (art. 156.4 LFPEx).
  - E. Las medidas provisionales.
    - a. Deben estar previstas en las normas que regulen los procedimientos sancionadores.
    - b. Se adoptan durante la tramitación del procedimiento disciplinario.
    - c. La resolución que las acuerde debe ser motivada.

- d. Su finalidad: asegurar la eficacia de la resolución final que pueda recaer.
- e. El supuesto de la suspensión provisional.
  - e.1. Su duración máxima: seis meses (salvo en el caso de paralización del procedimiento imputable al interesado).
  - e.2. Las consecuencias jurídicas de esta medida.
    - e.2.1. El derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.
      - Si la suspensión se convierte en definitiva, el funcionario debe devolver el dinero percibido durante la duración de la medida provisional.
      - Si la suspensión provisional no se transforma en firme, el funcionario tendrá derecho a percibir los haberes que no le fueron abonados durante la duración de la medida.
    - e.2.2. El tiempo de permanencia en suspensión provisional.
      - Será abonado para el cumplimiento de la suspensión firme.
      - Si no se decreta la suspensión firme, el funcionario se reincorporará de inmediato a su puesto de trabajo, el período de permanencia en suspensión provisional será computado como de servicio activo y se le reconocerán todos los derechos económicos y de otra índole desde la fecha en que se acordó la medida provisional.
  - e.3. Esta medida provisional podrá decretarse no sólo durante la tramitación del procedimiento disciplinario, sino también durante la sustanciación de un procedimiento judicial (manteniéndose durante el tiempo que dure la prisión provisional u otras medidas judiciales que imposibiliten el desempeño del puesto de trabajo). En este caso, la suspensión puede extenderse durante más de seis meses sin implicar la pérdida del puesto de trabajo.

- F. El art. 150 TRRL determina los órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de la Administración Local y el nombramiento de instructor y el art. 151 TRRL los órganos competentes para la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves al resolver el expediente disciplinario.

# LECCIÓN 8. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. BREVE REFERENCIA A OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD

RAFAEL ESTÉVEZ BENITO

*Magistrado del Juzgado de lo Penal nº 1 de Cáceres  
Miembro de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura  
Juez Decano de Cáceres*

## I. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU DESARROLLO

### 1. Distintas vertientes del principio de responsabilidad en la Constitución.

- A. Responsabilidad “in genere” (art. 9.3 CE): “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.
- B. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (art. 106 CE): “Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.
- C. Responsabilidad de la Administración de Justicia (del “Estado-Juez”) (art. 121 CE): “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

### 2. Desarrollo legislativo de estos tipos de responsabilidad.

- A. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (que incluye al “Estado-legislador”): artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPAC y capítulo IV del Título Preliminar –artículos 32 y ss.– LRJSP.

- B. Responsabilidad de la Administración de Justicia (del “Estado-Juez”): artículos 32.7 LRJSP y 292 y ss. LOPJ.

## II. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

### 1. Alcance de esta responsabilidad.

- A. En general: como resulta fácilmente adivinable, este tipo de responsabilidad procederá en aquellos casos en que el Empleado Público cometa un hecho previsto en la Ley Penal como delito y lo haga en el ejercicio de su función.
- B. Concreción: ello remite, dado el principio de legalidad y tipicidad que son de esencia a la rama penal del Derecho, a los tradicionalmente conocidos como delitos cometidos por Funcionarios Públicos en el ejercicio de sus cargos que, esencialmente, se comprenden en el Título XIX bajo la rúbrica “Delitos contra la Administración Pública” y en el Capítulo V con la rúbrica “Delitos cometidos por Funcionarios Públicos contra las Garantías Constitucionales”, del Título XXI, relativo a los “Delitos contra la Constitución”, ambos del vigente Código Penal aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre (CP). A los mismos habrá que añadir determinadas modalidades específicas de prevaricación en el ámbito del urbanismo, el patrimonio histórico y el medio ambiente, de los artículos 320, 322 y 329, todos ellos, dentro del Título XVI del Código Penal.

### 2. Carácter especial de estos delitos.

- A. Especificidad del sujeto activo por ostentar una determinada cualidad o condición: autoridad o funcionario público.
- B. Noción de autoridad o funcionario público: artículo 24 CP según el cual “a los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia; en todo caso tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo; se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal; se considerará funcionario público todo el que por



disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas”.

- C. Diferenciación de la agravante contemplada en el artículo 22.7 CP relativa al prevalimiento del “carácter público” que ostente el culpable.
- D. La cuestión de la participación de terceros (“extraneus”), en la perpetración de un ilícito de esta naturaleza. Opciones:
  - a. Ruptura del título de imputación: singularmente en el caso de delitos especiales “impropios” (a saber, aquéllos que tienen como correlato una figura común, como, por ejemplo, la malversación y la apropiación indebida).
  - b. No ruptura del título de imputación y aplicación al “extraneus” de la atenuante “por analogía”, al amparo del artículo 21.7 del Código Penal, de no ostentar la condición de autoridad o funcionario público.
  - c. Consagración legislativa de esta última opción (la no ruptura): artículo 65.3 del Código Penal, a cuyo tenor “cuando en el inductor o en el cooperador necesario no concurren las condiciones, cualidades y relaciones personales que fundamentan la culpabilidad del autor, los jueces o tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a la señalada por la ley para la infracción de que se trate”.

### 3. Competencia para su enjuiciamiento.

- A. Aforamientos: cuando se trate de las más altas autoridades de la nación y/o autonómicas, su enjuiciamiento corresponderá a la Sala 2ª del Tribunal Supremo o a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia (arts. 57 y 73 LOPJ).
- B. Tribunal del Jurado: al amparo del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado<sup>3</sup>, relativo a la competencia, “el Tribunal del Jurado, como institución para la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, tendrá competencia para el enjuiciamiento de los delitos atribuidos a su conocimiento y fallo por esta u otra Ley respecto de los contenidos en las siguientes rúbricas:

---

<sup>3</sup> Precepto cuyo verdadero alcance ha sido fijado por el Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala 2ª del TS de 21 de junio de 2017.

(...) b) Delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos”. Delitos que en concreto son los de:

- a. Infidelidad en la custodia de documentos (arts. 413 a 415 CP).
- b. Cohecho (arts. 419 a 426 CP).
- c. Tráfico de influencias (arts. 428 a 430 CP).
- d. Malversación de caudales públicos (arts. 432 a 434 CP).
- e. Fraudes y exacciones ilegales (arts. 436 a 438 CP).
- f. Negociaciones prohibidas a funcionarios (arts. 439 y 440 CP).

#### 4. El bien jurídico protegido.

- A. Noción de bien jurídico: se trata de aquellos presupuestos que la persona necesita para su autorrealización y el desarrollo de su personalidad en la vida social, que, en tanto que le son de utilidad, se denominan “bienes” y que, en tanto son objeto de protección por el Derecho, merecen el apelativo de “jurídicos”.
- B. El bien jurídico en los delitos cometidos por funcionarios públicos: destaca su “pluriofensividad”, en el sentido de que, de un lado, el deber de servicio cuando es incumplido integra un aspecto subjetivo del injusto y, del otro, hay un doble contenido de antijuridicidad en la perturbación del servicio público y en la lesión del prestigio de la Administración frente a los administrados, en que debe basarse, dentro de un Estado de Derecho, el acatamiento por éstos de las decisiones de aquélla.

#### 5. Cuestiones en relación con la punibilidad.

- A. Planteamiento general acerca de la pena en estos delitos: desde el punto de vista de la pena a imponer, es de rigor señalar cómo gran parte de los delitos considerados llevan aparejadas como sanciones principales o accesorias las de inhabilitación absoluta, inhabilitación especial para empleo o cargo público o suspensión de empleo o cargo público, lo que obliga a delimitar su contenido de conformidad con lo que disponen los artículos 41, 42 y 43 CP.
  - a. La pena de inhabilitación absoluta: produce la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tenga el penado, aunque sean electivos. Produce, además, la incapacidad para

- obtener los mismos o cualesquiera otros honores, cargos o empleos públicos, y la de ser elegido para cargo público, durante el tiempo de la condena (art. 41 CP).
- b. La pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público: produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere, aunque sea electivo, y de los honores que le sean anejos. Produce, además, la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos, durante el tiempo de la condena. En la sentencia habrán de especificarse los empleos, cargos y honores sobre los que recae la inhabilitación (art. 42 CP).
  - c. La pena de suspensión para empleo o cargo público: priva de su ejercicio al penado durante el tiempo de la condena.
- B. La pena de inhabilitación especial para derecho de sufragio pasivo como pena accesoria: por imperativo del artículo 56 CP, en el caso de que el delito esté castigado con pena de prisión se podrá imponer como adicionada a la principal esta pena accesoria.
- a. Contenido: priva al penado, durante el tiempo de la condena, del derecho a ser elegido para cargos públicos.
  - b. Conversión de las causas de “inelegibilidad” para cargo público, en posibles causas de incompatibilidad, sobrevenidas, para su ejercicio. En este sentido el artículo 6.2 LOREG dispone que “son inelegibles: a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena; b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal”. Mientras que el apartado 4 de ese mismo precepto de la norma electoral establece que “las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A este respecto es interesante traer a colación la STS 750/2021, de 6 de octubre, que afirma la conversión como causa de incompatibilidad de la causa de inelegibilidad de condena a pena privativa de libertad, aunque la pena de prisión, por su extensión inferior a tres

## 5. El principio “non bis in ídem”.

### A. Fuente normativa.

- a. Artículo 50 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- b. Artículo 25.1 CE (como emanación del principio de “legalidad” penal).
- c. Artículo 31 LRJSP.
- d. Artículo 94.3 TRLEBEP.
- e. Artículo 150.2 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

### B. Doble proyección del principio (STC de 30 de junio de 1993).

- a. Material, que implica no ser castigado dos veces por la misma infracción.
- b. Procesal, que entraña la imposibilidad de ser juzgado más de una vez por el mismo hecho.

### C. Requisitos (SsTC 2/1981, de 30 de enero, 77/1983, de 3 de octubre, 98/1989, de 1 de junio, y 234/1991, de 10 de diciembre, entre otras).

- a. Identidad de hechos y sujeto activo.
- b. Que el fundamento de ambas sanciones sea idéntico.
- c. Que se impongan, por regla general, por autoridades del mismo orden y por procedimientos distintos.
- d. Que, en caso de sanciones administrativa y penal, no exista una supremacía especial de la Administración –por relación funcional, servicio público, etc.– que justifique el ejercicio del “ius puniendi” por los Tribunales penales y la potestad sancionadora de la Administración<sup>5</sup>.

---

meses, hubiese quedado sustituida por multa, al no afectar además esta sustitución a la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena.

<sup>5</sup> La identidad de fundamento entraña que ambas infracciones, penal y disciplinaria, estén orientadas a la protección del mismo, o al menos semejante, bien jurídico. Por esta razón,

### III. BREVE REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL (O “AQUILIANA”) DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

#### 1. Aspectos a resaltar en este tipo de responsabilidad.

- A. Delimitación: concurrirá en aquellos supuestos en que se produzca un daño, real, efectivo y económicamente evaluable a un tercero, que tenga carácter antijurídico, en el sentido de que no se tenga el deber jurídico de soportarlo, como consecuencia de la actuación del personal al servicio de una Administración Pública (lo que hace que cobre especial relevancia ese nexo o relación de causalidad que vincule esta conducta y aquel daño) y que, como suerte de “sanción civil”, genera la obligación a cargo del autor, de reparar el daño causado, bien en forma específica (o “in natura”), bien mediante su equivalente pecuniario (a través de la fórmula conocida como “id quod interes” o, lo que es lo mismo, mediante la indemnización del perjuicio causado).
- B. Fuente normativa: artículos 1089, 1093 y 1902 CC (precepto este último que dispone que “el que por acción u omisión causare daño a otro interviniendo cualquier género de culpa o negligencia viene obligado a reparar el daño causado”).
- C. Fundamento: al contrario de lo que sucede con la responsabilidad patrimonial, ésta tiene un sustrato culpabilístico; lo cual implica que incumbirá a quien sufra el daño, no sólo acreditar la realidad de éste, así como su directa emanación o derivación de la conducta del funcionario (en sentido amplio), sino también su origen en un comportamiento guiado por el descuido o la imprevisión, con correlativa infracción de los deberes objetivos de cuidado que deben inspirar, en este caso, su actuación profesional, cuando no directamente intencionada, en cuanto que orientada a causar el mal (en definitiva, por la culpa o el dolo).

---

la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido considerando tradicionalmente que aquel principio carece de aplicación en el caso de concurso de normas sancionadoras penales y disciplinarias al entender que son fines distintos la represión de hechos delictivos y el mantenimiento de la ética y del prestigio de los funcionarios y de la Administración; doctrina ésta que también ha hecho suya el Tribunal Constitucional, apelando primero a las relaciones de supremacía especial (SsTC 2/1981, 77/1983 y 112/1990) y después a la diferencia del interés jurídicamente protegido (STC 234/1991, de 10 de diciembre).

#### D. Elementos.

- a. El subjetivo, representado por una acción o una omisión que se encuentra fuera de las normas de cautela y previsión establecidas por el ordenamiento y socialmente aceptadas, atendidas las circunstancias del caso concreto, es decir, de lugar, de tiempo y de persona, mediante la adopción de las precauciones necesarias que quizás hasta ese momento no se habían observado, pero que ante nuevas circunstancias exige adoptarlas y sin embargo le son indiferente si ocurre o se arriesga a realizar algo que es peligroso.
- b. El objetivo, consistente en el resultado dañoso, en su persona y bienes, para un tercero con quien el autor no se encuentra ligado por vínculo contractual.
- c. El dinámico, coincidente con relación de causalidad entre la conducta y el evento dañoso.

#### 2. Relevancia de este tipo de responsabilidad.

- A. Residualidad de su exigencia autónoma: sin perjuicio de lo que luego se dirá, dado su carácter culpabilístico (con las exigencias probatorias derivadas de ello), así como las posibles dificultades que se pueden encontrar a la hora de su ejecución, su virtualidad práctica es casi inexistente, pues lo común será que el particular inste el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública, sin perjuicio del ulterior derecho de repetición de ésta frente a la autoridad o demás personal en el caso de culpa o negligencia grave o dolo (art. 36.2 LRJSP).
- B. Frecuencia, en cambio, de su aparición bajo la forma de responsabilidad civil derivada del hecho punible: este sí es un supuesto frecuente de exigencia de responsabilidad civil frente al empleado público, que se da en el caso de que, en el ejercicio de su función, el mismo hubiese cometido un delito del que se hubiesen derivado daños o perjuicios. Responsabilidad que se haría efectiva:
  - a. Directamente frente a la autoridad o funcionario público (art. 116 CP).
  - b. Subsidiariamente frente a la Administración Pública a la que pertenece o con la que se encuentra vinculado (art. 121 CP).

## IV. BREVE REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

### 1. Supuestos en que procede.

- A. Alcance general: surge la responsabilidad de esta índole en el supuesto en que el empleado público infrinja la norma de carácter administrativo que regula el ejercicio de su función, siempre que esta transgresión aparezca tipificada como infracción (leve, grave o menos grave) por norma anterior a su perpetración.
- B. Supuesto concreto de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional: artículo 60 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que establece que “el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional, será el establecido en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, con las peculiaridades que se establecen en los artículos siguientes”. Preceptos éstos de cuyo análisis se desprende que no sólo habrá que estar a lo que dispone esa norma estatal, sino también a que se disciplina al respecto en el ámbito de cada comunidad autónoma, lo que en Extremadura remite a lo dispuesto en la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura<sup>6</sup>.

### 2. Los principios del procedimiento disciplinario.

- A. Referencia constitucional (art. 25, apartados 1 y 3, CE): estos preceptos establecen que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel

---

<sup>6</sup> El artículo 67 de la expresada norma reglamentaria establece que “la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los principios establecidos en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. La tramitación del expediente, cuando se haya incoado por el órgano correspondiente de la Corporación o la Comunidad Autónoma, se ajustará a lo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, a la normativa aplicable sobre procedimiento disciplinario a los funcionarios de la Administración del Estado”.

momento. Y que la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

- B. Derivados de la legalidad ordinaria (art. 94 TRLEBEP).
  - a. El de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones.
  - b. El de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
  - c. El de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
  - d. El de culpabilidad.
  - e. El de presunción de inocencia<sup>7</sup>.

### 3. Las normas de tramitación.

- A. Órganos competentes para la incoación (art. 61 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo): corresponderá al órgano correspondiente de la Corporación donde el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan, cuando pudieran ser constitutivos de falta leve; a la Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de Corporaciones Locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal; al Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal.
- B. Órganos competentes para la sanción (art. 62 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo): corresponderá al Ministro de Hacienda y Función Pública, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal, de acuerdo con lo señalado en el artículo 61.2 (en todo caso, es competencia del Ministro de Hacienda y

---

<sup>7</sup> Y todo ello bajo la premisa unánimemente establecida por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo a propósito de que los principios y garantías del proceso penal son “mutatis mutandi” aplicables al procedimiento sancionador (y, por ende, a su especie que es el procedimiento disciplinario); y lo serán en la medida en que dichos principios y garantías sean compatibles con la naturaleza y finalidad de esos procedimientos administrativos.



Función Pública, la imposición de la sanción de separación del servicio a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional); a la Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior; al órgano correspondiente de la Corporación, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.

C. Conclusión: de la expresa normativa se desprende que, en función del órgano competente, a saber, ya estatal, ya autonómico o local, será procedente la aplicación al procedimiento disciplinario de la normativa de una u otra clase, lo que obliga a estudiar y a remitirse a ambas para obtener una visión global de la cuestión.

#### **4. La tramitación del procedimiento con arreglo al Estatuto Básico del Empleado Público.**

A. Necesidad de procedimiento: no podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido.

B. Indefectibilidad del trámite de audiencia en el caso de faltas leves: la imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia al interesado.

C. Respeto de ciertos principios esenciales: el procedimiento disciplinario se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

D. Garantía de la imparcialidad (principio de “no prevención”): en el procedimiento quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.

E. Medidas cautelares: cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrán adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

#### **5. La tramitación del procedimiento con arreglo a la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.**

A. Regla general: reproducción casi miméticamente de la normativa estatal.

- B. Peculiaridad: relación “expressis verbis” de unas pautas tendentes a preservar directa y principalmente el derecho de defensa del interesado; y que son (art. 156 de la Ley):
- a. La presunción de inocencia.
  - b. La notificación del nombramiento de instructor y, en su caso, de secretario, así como la posibilidad de su recusación.
  - c. La notificación de los hechos imputados, de la infracción que pudieran constituir y de la sanción que, en su caso, pudiera ser impuesta.
  - d. La notificación de la resolución sancionadora.
  - e. La formulación de alegaciones en cualquier fase del procedimiento.
  - f. La proposición de cuantas pruebas considere oportunas para su defensa y el esclarecimiento de los hechos imputados y de las posibles responsabilidades.
  - g. La asistencia de letrado, y/o de representante sindical si así lo considerara necesario.
- 6. Reglas específicas de tramitación en el artículo 67 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.**
- A. Nombramiento de instructor: puede ser posterior a la incoación del expediente disciplinario y a la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional, en su caso.
  - B. Instrucción del expediente: se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o escalas del subgrupo A1 de titulación, incluida la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.
  - C. Propuesta razonada: la Corporación Local que tenga conocimiento de que, por un funcionario de la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional con destino en la misma, se haya podido cometer una infracción disciplinaria que no sea constitutiva de falta leve, procederá a emitir una propuesta razonada sobre los presuntos hechos cometidos y la autoría de los mismos, y la remitirá al órgano correspondiente de la

Comunidad Autónoma a la que pertenezca. A esta propuesta se unirá la documentación que se considere pertinente.

- D. Competencia del órgano que acuerde la incoación del procedimiento disciplinario: lo será también para nombrar instructor, y adoptar, mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.
- E. Hechos que pudieran ser considerados al mismo tiempo faltas graves y muy graves: el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario, y nombramiento del instructor del mismo, así como para la adopción de medidas provisionales, será el que tenga la competencia por la consideración de la falta como menos grave, teniendo en cuenta el principio constitucional de presunción de inocencia y el principio *in dubio pro reo*, y a fin de preservar en el procedimiento las máximas garantías procesales.
- F. Falta de acuerdo en la calificación: de no existir acuerdo entre las Administraciones en tal sentido, y en consecuencia, respecto a la competencia para la incoación del expediente disciplinario, se entenderá competente aquélla que lo sea por la consideración de la falta como menos grave.
- G. Hechos conexos: cuando se aprecie que determinados hechos distintos y que puedan resultar constitutivos de faltas graves y muy graves, se encuentran conexos de modo que no resulte posible que sean objeto de expediente disciplinario de forma separada, se incoará un único expediente disciplinario, sin perjuicio de que cada una de las sanciones que proponga el instructor se acordará por la Administración que sea competente en cada caso en función del tipo de falta que se considere cometida. No obstante, será competente para la incoación del expediente disciplinario, la Administración que lo sea por la falta grave.
- H. Modificación del criterio del instructor: cuando la propuesta de resolución del instructor modificara la calificación de la falta o faltas, y esta modificación afectara a la competencia en materia disciplinaria de otra Administración, el órgano que hubiera acordado la incoación remitirá lo actuado a dicha Administración, para que resuelva lo procedente, pudiendo mantener ésta la validez de lo actuado.
- I. Sanción de separación del servicio: en el supuesto de que el expediente se hubiera incoado por la Comunidad Autónoma, y la propuesta definitiva

del instructor contemplara una sanción de separación del servicio, se remitirá lo actuado al Ministerio de Hacienda y Función Pública, para que éste decida sobre la imposición o no de la mencionada sanción.

- J. Archivo o sobreseimiento: la competencia para dictar resolución declarando el archivo o el sobreseimiento de un expediente disciplinario corresponderá a la Administración que hubiera sido competente para sancionar los hechos que hubieran sido imputados al interesado.

# LECCIÓN 9. LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO

MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. LA TIPOLOGÍA DE CAUSAS DE PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO DE CARRERA

1. La renuncia a la condición de funcionario.
2. La pérdida de la nacionalidad.
3. La jubilación total del funcionario.
4. La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
5. La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

## II. LAS CAUSAS DE PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO DE CARRERA

1. La renuncia (arts. 64 TRLEBEP y 82 LFPEx).
  - A. Se trata de una causa por la que se pierde la condición de funcionario de manera voluntaria.
  - B. La forma: mediante escrito.
  - C. La aceptación de la renuncia por la Administración.
    - a. La regla general: la obligada aceptación de manera expresa.
    - b. La excepción: la imposibilidad legal de aceptación de la renuncia.  
Los supuestos:
      - b.1. La apertura de procedimiento disciplinario.

- b.2. La existencia contra el funcionario de un auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito.
  - D. La posibilidad de volver a obtener un empleo público: la necesidad de superar de nuevo el correspondiente procedimiento selectivo.
- 2. **La pérdida de la nacionalidad que sirvió para el acceso a la condición de funcionario (salvo que, simultáneamente, se adquiriera otra nacionalidad que permitiera acceder a la condición de funcionario en España) (arts. 65 TRLEBEP y 83 LFPEx).**
- 3. **La jubilación (arts. 67 TRLEBEP y 85 LFPEx).**
  - A. La tipología de jubilaciones.
    - a. Las voluntarias.
    - b. Las forzosas.
    - c. Las derivadas de la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.
  - B. La jubilación voluntaria.
    - a. La forma: la solicitud del funcionario.
    - b. Los requisitos: la necesidad de cumplir con los establecidos por el régimen de Seguridad Social aplicable.
 

El art. 139.1 TRRL prevé que: “La jubilación de los funcionarios tendrá lugar:...c) A instancia del interesado, por haber cumplido sesenta años de edad y haber completado treinta años de servicios efectivos”.
  - C. La jubilación forzosa.
    - a. La forma: la declaración de oficio por parte de la Administración.
    - b. El requisito de edad.
      - b.1. La regla general: sesenta y cinco años.
 

Art. 139.2 TRRL: “La jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad”.

## b.2. Las modulaciones.

b.2.1. La posibilidad de prolongar el servicio activo hasta un máximo de setenta años, si así lo prevén las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP.

b.2.2. El personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social: la edad de jubilación forzosa será “la que prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad”.

## 4. La pérdida de la condición de funcionario por sentencia penal firme (arts. 66 TRLEBEP y 84 LFPEX).

A. La sentencia firme con pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta para cargo público: “la pérdida de la condición de funcionario respecto a todos los empleos o cargos que tuviere”.

B. La sentencia firme con pena principal o accesoria de inhabilitación especial para cargo público: “la pérdida de la condición de funcionario respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia”.

## 5. La rehabilitación de la condición de funcionario (arts. 68 TRLEBEP y 86 LFPEX).

A. En el supuesto de la extinción de la relación de servicios por pérdida de la nacionalidad: el interesado tendrá derecho, previa solicitud, a su rehabilitación como funcionario, en el caso de que vuelva a obtener una nacionalidad que le permita acceder a la función pública en España.

B. En el supuesto de la extinción de la relación de servicios por jubilación por incapacidad permanente: el interesado tendrá derecho, previa solicitud, a su rehabilitación como funcionario, en el caso de que desaparezca la causa objetiva que motivó tal extinción.

C. En el supuesto de pérdida de la condición de funcionario por condena penal firme de inhabilitación: los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán conceder la rehabilitación, previa solicitud, “con carácter excepcional”, “atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido”. El silencio ante la falta de resolución en plazo es negativo.





# LECCIÓN 10. LAS ESPECIALIDADES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

ESTRELLA BLANCO GALEAS

*Jefa de Sección de Administración Local  
Dirección General de Administración Local  
Junta de Extremadura*

## I. DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES RESERVADAS A LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

### 1. Funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales.

Funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional [art. 92.bis.1) LBRL y arts. 2 a 5 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regulador del Régimen jurídico de los funcionarios de la Escala de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFALHN)].

- A. Secretaría: comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- B. Intervención-Tesorería: comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- C. Secretaría-Intervención: a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

## 2. Función pública de Secretaría.

- A. Función de fe pública.
- B. Función de asesoramiento legal preceptivo.

## 3. Función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y función de contabilidad.

- A. Función interventora y control financiero en las modalidades de función de control permanente y auditoría pública.
- B. Función de contabilidad.

## 4. Funciones de Tesorería y Recaudación.

- A. Función de tesorería.
- B. Función de gestión y recaudación.

## II. LA ESTRUCTURA Y ACCESO A LA ESCALA DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

### 1. Clases de subescalas y categorías (art. 92.bis LBRL y arts. 17 a 22 RJFALHN).

- A. Subescala de Secretaría: categorías de entrada y superior.
- B. Subescala de Intervención-Tesorería: categorías de entrada y superior.
- C. Subescala de Secretaría-Intervención.

### 2. Acceso a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

- A. Titulación, ingreso y formas de selección.
- B. Promoción interna a otras subescalas.
- C. Acceso a categoría superior dentro de la misma subescala.
- D. Primer destino.

### III. LA CREACIÓN, CLASIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE PUESTOS RESERVADOS A FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

1. **Previsión normativa:** art. 92.bis LBRL y arts. 6 a16 RJFALHN.
2. **Puestos de Secretaría.**
  - A. Secretarías de clase primera.
  - B. Secretarías de clase segunda.
  - C. Secretarías de clase tercera.
  - D. Secretarías de comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios y otras entidades locales.
  - E. Agrupaciones de Secretaría.
  - F. Exenciones.
3. **Puestos de Intervención.**
  - A. Intervenciones de clase primera.
  - B. Intervenciones de clase segunda.
  - C. Funciones de intervención en Secretarías de clase tercera.
  - D. Agrupaciones de Intervención.
  - E. Exenciones.
4. **Puestos de Tesorería.**
  - A. Clases de puestos de Tesorería.
  - B. Agrupaciones de Tesorería.
5. **Puestos de colaboración.**
6. **Servicios de asistencia.**

#### IV. FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

1. Desempeño de los puestos de Secretarías, Intervención y Tesorería [art. 92 bis LBRL y arts. 24 a 26 RJFALHN].
2. Sistemas de provisión definitiva.
  - A. Provisión definitiva por concurso de méritos (art. 92 bis LBRL y arts. 27 a 44 RJFALHN).
    - a. Clases de méritos valorables en los diferentes tipos de concursos (Orden TFP/153/2021, 16 febrero, por el que se regulan los méritos generales del personal funcionario de Administración Local con habilitación nacional).
      - a.1. Méritos generales.
      - a.2. Méritos autonómicos.
      - a.3. Méritos específicos directamente relacionados con el puesto de trabajo.
    - b. Concurso ordinario.
      - b.1. Bases de la convocatoria del concurso ordinario.
      - b.2. Publicidad de la convocatoria.
      - b.3. Participación de funcionarios de la escala de habilitación nacional.
      - b.4. Valoración de méritos y resolución del concurso.
      - b.5. Coordinación y formalización de nombramientos.
      - b.6. Plazo posesorio y formalización de cese y toma de posesión.
    - c. Concurso unitario.
      - c.1. Bases de la convocatoria del concurso unitario.
      - c.2. Publicidad de la convocatoria.
      - c.3. Puestos que se ofertan en el concurso unitario.

- c.4. Participación de funcionarios y orden de prelación de puestos.
  - c.5. Valoración de méritos por tribunal único.
  - c.6. Resolución del concurso y formalización de nombramientos.
- B. Provisión definitiva por libre designación (art. 92.bis LBRL y arts. 45 a 47 RJFALHN).
- a. Trámites especiales en el procedimiento de libre designación.
  - b. Cese en puestos de libre designación.
- 3. Otras formas de cobertura de puestos reservados de carácter temporal (art. 92.bis LBRL y arts. 48 a 56 RJFALHN).**
- A. Nombramientos provisionales (art. 49 RJFALHN).
- a. Nombramientos provisionales en puestos de la misma subescala y/o categoría.
  - b. Nombramientos provisionales en puestos de distinta subescala y/o categoría.
  - c. Nombramientos provisionales excepcionales.
  - d. Nombramientos provisionales preferentes.
- B. Comisiones de servicios (art. 51 RJFALHN).
- a. Comisiones de servicios para puestos de la misma subescala y/o categoría.
  - b. Comisiones de servicios para puestos de distinta subescala y/o categoría.
- C. Acumulación de funciones (art. 50 RJFALHN).
- a. Supuestos en los que procede el nombramiento en acumulación de funciones.
  - b. Acumulaciones en entidades eximidas.
  - c. Límites retributivos en las acumulaciones de funciones.

D. Nombramientos accidentales (art. 52 RJFALHN).

- a. Nombramientos accidentales ordinarios.
- b. Nombramientos accidentales para suplencias por períodos inferiores a un mes.

E. Nombramientos interinos (art. 53 RJFALHN).

- a. Proceso selectivo propio por las corporaciones locales y propuesta de nombramiento a la respectiva Comunidad Autónoma.
- b. Relación de candidatos y listas de espera de la propia Comunidad Autónoma. Preferencia de personas aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso de la subescala correspondiente (Decreto 162/2018, 2 octubre, sobre procedimiento selección y nombramientos carácter interino para puestos de trabajo reservados a personal funcionario Administración local con habilitación nacional).

F. Comisiones circunstanciales (art. 55 RJFALHN).

- a. Servicio de asistencia de las diputaciones provinciales.
- b. Garantía del desempeño de las funciones reservadas en municipios de menos de mil habitantes.

G. Efectos de la provisión o reincorporación del titular al puesto (art. 54 RJFALHN).

H. Revocaciones y comunicaciones (art. 56 RJFALHN).

**V. ESPECIALIDADES DE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Y DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

**1. Particularidades de las situaciones administrativas de los funcionarios de la escala de administración local con habilitación de carácter nacional (art. 92.bis LBRL y arts. 57 a 59 RJFALHN).**

A. Clases de situaciones administrativas.

B. Competencia para su declaración.

- C. Particularidades en las situaciones de:
    - a. Servicio activo.
    - b. Servicio en otras Administraciones Públicas.
    - c. Servicios especiales.
    - d. Excedencia voluntaria por prestación de servicios en otro cuerpo o escala.
  - D. Reingreso al servicio activo.
    - a. Petición de nombramiento provisional.
    - b. Participación en concursos de traslado.
    - c. Participación en procesos de libre designación.
2. **Particularidades del régimen disciplinario (art. 92.bis LBRL y arts. 60 a 67 RJFALHN).**
- A. Órganos competentes para la incoación del expediente.
    - a. Órgano correspondiente de la Corporación local.
    - b. Comunidad Autónoma de su ámbito territorial.
    - c. Órgano correspondiente del Ministerio competente.
  - B. Órganos competentes para la imposición de sanciones.
    - a. Órgano correspondiente de la Corporación local.
    - b. Comunidad Autónoma de su ámbito territorial.
    - c. Órgano correspondiente del Ministerio competente.
  - C. Tipos de faltas disciplinarias.
    - a. Faltas muy graves.
    - b. Faltas graves.
    - c. Faltas leves.

- D. Tipos de sanciones.
  - a. Separación del servicio.
  - b. Destitución.
  - c. Suspensión firme de funciones.
  - d. Apercibimiento.
- E. Trámites especiales para el ejercicio de la potestad disciplinaria.



# LECCIÓN 11. EL CONCEPTO DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO. LAS CLASES DE BIENES Y DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN

MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

- I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES
  1. Las previsiones constitucionales sobre el patrimonio de la Administración.
    - A. La constitucionalización de los bienes de la Administración: el art. 132 CE.
      - a. La reserva de ley para la regulación del régimen jurídico de las distintas categorías de bienes de la Administración (de los bienes de dominio público, de los bienes comunales, del Patrimonio del Nacional y del Patrimonio del Estado) (apartados 1 y 3).
      - b. El régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes comunales debe estar inspirado por los principios de “inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad” (apartado 1).
      - c. La Constitución califica directamente ciertos bienes como demaniales: “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental” (apartado 2).
    - B. El reparto de competencias en materia de patrimonio de las Administraciones Públicas.
      - a. La competencia estatal para la adopción de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (incluido el patrimonio): art. 149.1.18 CE.

- b. Las competencias autonómicas para el desarrollo normativo y para la ejecución de las bases estatales en materia de patrimonio de las Administraciones Públicas.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el EAE le atribuye competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de “régimen jurídico de sus Administraciones Públicas, de la contratación del sector público, de las concesiones y de los bienes de titularidad pública de éstas...” (art. 10.1.1).

## 2. Las normas reguladoras del régimen local y del patrimonio de las Entidades Locales.

- A. La normativa estatal.
- B. La normativa autonómica.
- C. La normativa local.

## 3. La normativa estatal.

- A. La legislación básica estatal sobre régimen local.
  - a. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LBRL– (Capítulo I del Título VI sobre los bienes, arts. 79 a 83).
  - b. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local –TRRL– (Capítulo I del Título VI sobre los bienes, arts. 74 a 87).

Según lo dispuesto en la Disposición final séptima,b) del TRRL, de conformidad con la Disposición transitoria primera de la LBRL, en las materias reguladas por los Títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente; en todo caso, tendrán carácter básico los arts. 151.a), 167 y 169.

- B. La normativa no básica estatal sobre régimen local.
  - a. Los preceptos no básicos del TRRL.
  - b. El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

C. La legislación estatal sobre patrimonio de las Administraciones Públicas.

- a. La regulación de los bienes de la Administración establecida por el Código Civil de 1889 –CC– (arts. 338 a 345).
- b. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
  - b.1. Su objeto.
    - b.1.1. El establecimiento de las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas.
    - b.1.2. La regulación de la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado.
  - b.2. Su ámbito de aplicación.
    - b.2.1. Se aplica a la Administración General del Estado y a los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma.
    - b.2.2. A las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración Local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas se aplicarán los artículos o parte de los mismos enumerados en la Disposición Final 2ª de la LPAP.
    - b.2.3. El carácter supletorio de esta Ley con respecto a las leyes sectoriales que regulan específicamente las distintas categorías de bienes de dominio público: “Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas del Derecho Privado, se aplicarán como derecho supletorio” (art. 5.4 LPAP).
- c. El Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RGLPAP).

#### 4. La normativa autonómica.

- A. La legislación autonómica local general.
- B. La legislación autonómica sectorial en materia de bienes de las Entidades Locales.

#### 5. La normativa de las Entidades Locales.

Por ejemplo, las Ordenanzas reguladoras de sus bienes.

#### 6. La ordenación de estas normas: para determinar el orden de prioridad entre estas normas en Comunidades Autónomas como la de Extremadura, que ha asumido competencias en materia de régimen local y de los bienes de titularidad pública en el marco de la legislación básica del Estado y que todavía no ha aprobado legislación general reguladora de la Administración Local y los bienes de las Entidades Locales, puede aplicarse lo previsto en el art. 1.2 RBEL que dispone que el régimen de bienes de las Entidades Locales se regirá:

- A. Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local.
- B. Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas.
- C. Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas.
- D. En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos.
- E. Por las Ordenanzas propias de cada Entidad.
- F. Supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

A lo anterior, el apartado 3 del art. 1 del RBEL añade que, en todo caso, se aplicará el Derecho estatal de conformidad con el art. 149.3 CE.

## II. EL CONCEPTO DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Según la LBRL “el patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan” (art. 79.1). La misma definición se recoge en el art. 1.1 del RBEL.
2. El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas de la LPAP: es “el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos” (art. 3.1).
3. No forman parte del patrimonio público, sino de la hacienda pública: el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de las Administraciones Públicas (art. 3.2 LPAP).

## III. LAS CLASES DE BIENES Y DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1. La clasificación esencial: los bienes y derechos de dominio público (o demaniales) y los bienes y derechos de dominio privado (o patrimoniales) (art. 132 CE y arts. 4 LPAP, 79.2 LBRL y 2.1 RBEL).
  - A. Los bienes de dominio público (o demaniales): son aquellos bienes de la Administración que “se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales” (art. 5.1 LPAP).

La LBRL define los bienes de dominio público como los destinados a un uso o servicio público (art. 79.3).

- a) El art. 339 CC dice que: “Son bienes de dominio público:
  - 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
  - 2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión”.

- b) El art. 74.1 TRRL prevé que son bienes de uso público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.

Muy parecida es la redacción del art. 3.1 RBEL que dispone que son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.

- c) El art. 74.2 TRRL dice que son bienes de servicio público los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos así como los montes catalogados de propiedad provincial.

Casi coincidente es la redacción del art. 4 RBEL que establece que son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de las Entidades Locales tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

- B. Los bienes de dominio privado (o patrimoniales): son aquellos bienes “que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales” (art. 7.1 LPAP).
- a. El art. 7.2 LPAP recoge algunos supuestos de bienes y derechos patrimoniales. Dice este precepto que: “En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subya-

cente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales”.

- b. Los arts. 76 TRRL y 6.1 RBEL establecen que son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad.

El art. 7 RBEL añade que se clasificarán como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables.

## 2. Otras categorías de bienes públicos.

- A. Los bienes comunales: “Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos” (art. 2.3 RBEL).
- B. Los bienes del Patrimonio Nacional: son los bienes “de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen” (art. 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional).





# LECCIÓN 12. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DE BIENES PÚBLICOS

MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

### 1. El dominio público.

A. Introducción a la naturaleza jurídica del dominio público: el dominio público puede suponer, en primer término, una relación jurídica de propiedad de las Administraciones Públicas sobre los bienes afectados al uso general o al servicio público; puede constituir, en segundo término, un título jurídico que posibilita la intervención de estas Administraciones sobre determinados sectores socioeconómicos; y permite, en tercer término, excluir ciertas categorías de bienes o diversos bienes singulares del tráfico jurídico privado.

B. El elemento subjetivo: los bienes y derechos de dominio público pertenecen a una Administración Pública.

a. La regla general: normalmente son titularidad de una Administración Territorial.

Tienen la consideración de Entidades Locales territoriales: el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (art. 3 LBRL).

b. Las Administraciones no Territoriales.

b.1. Pueden ser titulares, también, de este tipo de bienes.

Esto sucede, por ejemplo, con los organismos públicos de la Administración General del Estado (arts. 70.3 y 73.2 LPAP).

- b.2. Cuando las Administraciones institucionales no son titulares de bienes demaniales, pueden utilizarlos para su correcto funcionamiento mediante la técnica jurídica de la adscripción de bienes por una Administración Territorial o por un organismo público.
- C. El elemento objetivo: pueden ser de dominio público los bienes inmuebles (por ejemplo, un edificio), los bienes muebles (por ejemplo, una colección de obras de arte), o los derechos reales demaniales (*iura in re aliena*) (por ejemplo, una servidumbre pública sobre una propiedad privada colindante con el cauce de un río).

Los derechos de propiedad incorporal (por ejemplo, una marca pública o los derechos de propiedad intelectual sobre un programa informático) son, según el art. 7.2 LPAP, bienes patrimoniales.

- D. El elemento teleológico: los bienes y derechos de dominio público están afectados al uso general o al servicio público.
- a. La afectación es el elemento esencial que sirve para diferenciar los bienes de dominio público de los bienes patrimoniales: los bienes demaniales están afectados al uso general o al servicio público, mientras que los patrimoniales no lo están.

Dice, en este sentido, el art. 65 LPAP que: “La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público”.

- b. Mediante la técnica de la desafectación se produce, como regla general, el fenómeno de que un bien de dominio público pasa a ser patrimonial, dejando de estar destinado al uso general o al servicio público (puede existir alguna excepción prevista por la ley, como el caso de la variación del cauce de un río, en el que el viejo cauce no se convierte en patrimonial, sino en propiedad privada de los dueños de los predios colindantes: arts. 370 y 372 CC).
- b.1. El art. 69.1 LPAP establece, a este respecto, que: “Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público”.

- b.2. El art. 370 CC prevé, por su parte, que: “Los cauces de los ríos que quedan abandonados por variar naturalmente el curso de las aguas, pertenecen a los dueños de los terrenos ribereños en toda la longitud respectiva a cada uno. Si el cauce abandonado separaba heredades de distintos dueños, la nueva línea divisoria correrá equidistante de unas y otras”.
- c. La distinción entre demanio público natural (constituido por categorías de bienes que tienen unas características físicas especiales: aguas, costas, zona marítimo-terrestre, etc.) y demanio público artificial (conformado por bienes con una naturaleza idéntica a los privados –un edificio–, y que sólo se diferencian por su afectación al uso general o al servicio público).
- d. La afectación y la desafectación de los bienes integrados en el dominio público natural.
- d.1. La afectación de estos bienes se produce directamente por la Constitución (art. 132 CE) o por la Ley estatal (art. 66.1 LPAP), al concurrir en ellos determinadas características físicas.
- La afectación se produce por el Constituyente o por el Legislador estatal, pero no por la Administración, cuya actividad se limita a la constatación, por un lado, de que un determinado bien cumple los requisitos establecidos por la Constitución o por la Ley para que un bien sea demanial; y a la realización, por otro, de eventuales deslindes con respecto a otros bienes privados (por ejemplo, la delimitación de una playa o del cauce de un río).
- d.2. La desafectación tiene lugar por una doble vía:
- La modificación o la derogación de la norma (Constitución o Ley) calificadora de un bien como de dominio público.
  - La transformación sustancial de las características físicas del bien (por ejemplo, la desecación de una laguna, la alteración del cauce de un río, etc.).
- e. La afectación y la desafectación de los bienes encuadrados en el dominio público artificial.

e.1. La afectación se produce mediante una actividad administrativa que sirve para destinar un bien a un uso general o a un servicio público.

e.1.1. La afectación expresa: el Ente Local titular de un bien patrimonial, a través de un acto administrativo expreso, manifiesta su voluntad de incorporarlo al régimen de la demanialidad. Se produce a través de un procedimiento administrativo en el que quede demostrada su oportunidad y su legalidad (arts. 81.1 LBRL y 8 RBEL).

e.1.2. La afectación implícita: se deriva de actos administrativos que persiguen una finalidad distinta al acto expreso de afectación, pero que la conllevan (por ejemplo, la expropiación forzosa de un bien o la aprobación definitiva de un plan de urbanismo o de un proyecto de obras y servicios, etc.).

En el ámbito de las Administraciones Locales, se prevé que la alteración se produce automáticamente, entre otros, en el supuesto de aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios [arts. 81.2.a) LBRL y 8.4 a) RBEL].

e.1.3. La afectación tácita o presunta: la afectación del bien se produce sin necesidad de acto administrativo formal alguno que directa o indirectamente sirva para destinar el bien al uso general o al servicio público, sino por el transcurso del tiempo o por su “utilización pública, notoria y continuada”.

En el ámbito local, se prevén dos supuestos: la adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público y la adquisición por la Entidad por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público [arts. 81.2.b) LBRL y 8.4 b) RBEL].

e.2. La desafectación debe ser, como regla general, expresa, tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo

en el que se acredite su oportunidad y su legalidad y tras su necesaria recepción formal como bien patrimonial por el órgano competente mediante el acta correspondiente (arts. 81.1 LBRL y 8 RBEL).

Como excepción, podría admitirse, no obstante, la desafectación implícita.

El art. 69.2 LPAP dispone que “salvo en los supuestos previstos en esta ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa”.

- f. Las mutaciones demaniales.
  - f.1. Las mutaciones demaniales son los cambios que pueden sufrir los bienes de dominio público en alguno de sus elementos y, muy en particular, en el teleológico.
  - f.2. Los cambios en el elemento teleológico: se producen cuando hay una alteración de la afectación o destino del bien (por ejemplo, un edificio destinado originariamente a hospital militar que se afecta a oficinas; o un antiguo cuartel militar que se transforma en universidad).
  - f.3. Los cambios en el elemento subjetivo: se producen cuando existe una alteración en la titularidad del bien, ya sea entre órganos dentro de la misma Administración o ya sea entre diferentes Administraciones Territoriales.

#### E. Los usos del dominio público.

- a. Los bienes de dominio público pueden utilizarse directamente por la Administración o ser empleados por los particulares.
- b. Utilización de los bienes destinados al uso público. Clases de usos (arts. 75 y ss. TRRL).
  - b.1. Uso común.

Corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

b.1.1. Uso común general.

- No se dan en él circunstancias singulares.
- Puede realizarse libremente.
- Se rige por los principios de libertad, igualdad y gratuidad.

b.1.2. Uso común especial.

- Es el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.
- El uso común especial requiere título habilitante. Si es normal (conforme con el destino principal del dominio público al que afecte): licencia; y el anormal (no conforme con dicho destino): concesión administrativa.

b.2. Uso privativo.

- Determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.
- Requiere título habilitante: concesión administrativa.

c. El régimen jurídico de las autorizaciones.

c.1. El otorgamiento de las autorizaciones (arts. 92.1 LPAP y 77.2 RBEL).

- Si su número no se encuentra limitado: “se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas”.
- Si su número se encuentra limitado: mediante un régimen de concurrencia y, de no ser posible, mediante sorteo.

- c.2. La transmisibilidad de las autorizaciones (arts. 92.2 LPAP y 77.3 RBEL).
  - La regla general: su transmisibilidad.
  - La excepción: no serán transmisibles las autorizaciones para cuyo otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.
- c.3. Su duración: no podrán otorgarse por tiempo indefinido (art. 79 RBEL).
- c.4. La revocación de las autorizaciones (art. 92.4 LPAP): puede ser unilateral por la Administración concedente por razones de interés público, sin generar derecho a la indemnización.
- c.5. Las causas de extinción de la autorización (art. 100 LPAP).
- d. El régimen jurídico de las concesiones.
  - d.1. Su naturaleza jurídica: contrato administrativo entre, por una parte, la Administración y, por otra, un sujeto privado (el concesionario).
  - d.2. Se otorgarán previa licitación, con arreglo a lo dispuesto en el RBEL y a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales (art. 78.2 RBEL).
  - d.3. El procedimiento de otorgamiento de las concesiones se regula con detalle en el RBEL (arts. 82 a 90).
  - d.4. Las concesiones están sometidas a un plazo máximo, que, “incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación” (art. 93.3 LPAP).
  - d.5. En toda concesión se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgue y, sin perjuicio de las que se estimen convenientes, se incluirán las que enumera el art. 80 RBEL.

- d.6. El régimen económico para el otorgamiento de la concesión (art. 93.4 LPAP): podrán ser gratuitas, estar sujetas a tasas u otorgarse con contraprestación o con condiciones.
- d.7. Las prohibiciones para ser titular de concesiones demaniales (art. 94 LPAP): las mismas que están previstas en la legislación de contratos del sector público.
- d.8. Su formalización (art. 93.2 LPAP): mediante documento administrativo, que constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad.
- d.9. Las causas de extinción de la concesión (art. 100 LPAP). En particular, el rescate de la concesión, previa indemnización.
- e. Utilización de los bienes destinados a un servicio público.

Estos bienes se utilizan por la Administración que presta el servicio y por los particulares como usuarios del servicio al que estén afectados.

El art. 74 RBEL prevé que sus disposiciones se aplicarán a los bienes de dominio público destinados a un uso público mientras que el uso de los destinados a la prestación de un servicio público y el de los de uso público cuya utilización fuera sólo la base necesaria para la prestación de un servicio público municipal o provincial, se regirá preferentemente por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 y, subsidiariamente, por el RBEL.

- f. El precario es una situación en la que un sujeto ocupa un bien demanial sin título jurídico habilitante que lo legitime. En ocasiones, incluso contando con el reconocimiento y la tolerancia tácita de la Administración titular.

El art. 84.1 LPAP establece que “nadie puede, sin título que le autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos”.



## II. LOS BIENES PATRIMONIALES

1. La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales debe ajustarse a los principios que enumera el art. 8.1 LPAP.
2. La LPAP regula el aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales y el art. 106.1 dispone que la explotación podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico.

El RBEL, en sus arts. 92 y 93, se refiere a la utilización de los bienes patrimoniales mencionando el arrendamiento y otras formas de cesión de uso de los mismos.

## III. LOS BIENES COMUNALES

1. Están expresamente contemplados en el art. 132 CE, que prevé:
  - A. Una reserva de ley para su regulación.
  - B. La regulación de estos bienes debe inspirarse “en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”.
  - C. Estas previsiones constitucionales están implementadas en la legislación de régimen local (LBRL, TRRL y RBEL).
2. Su **caracterización normativa**: son bienes de dominio público de titularidad de las Administraciones Locales cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.
  - A. El art. 79.3 LBRL prevé que: “Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”.
  - B. El art. 80.1 LBRL establece que: “Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno”.
  - C. El art. 2.3 RBEL dispone que: “Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos”.

3. **Su titularidad: los Municipios y las Entidades Locales menores** (art. 2.4 RBEL).

4. **Su régimen de aprovechamiento.**

A. La regla general: la “explotación común o cultivo colectivo” por parte de los vecinos, que implica “el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino” (art. 96 RBEL).

a. El art. 75.1 TRRL dispone que: “El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal”.

b. El art. 94.1 RBEL establece que: “El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo”.

B. Las formas alternativas al régimen de explotación común: cuando este régimen no sea posible, se recurrirá a las siguientes formas de aprovechamiento (art. 94, apartados 2 y 3, RBEL):

a. “Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local”.

b. “Adjudicación por lotes o suertes”.

c. “Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.

El art. 75 TRRL dispone, en su apartado segundo, que “cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica”; y añade, en su apartado tercero, que “si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos”.

C. El aprovechamiento corresponde a los “vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad” (art. 103.1 RBEL), aunque es cierto que se pueden

exigir “determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia” a los vecinos para dicho aprovechamiento (art. 103.2 RBEL).

D. Sería posible, como excepción, el aprovechamiento no vecinal en el supuesto del art. 75.3 TRRL.

## 5. Su afectación y desafectación.

A. La afectación de los bienes a un aprovechamiento comunal se puede producir a partir de bienes patrimoniales por distintas vías (art. 8 REBEL):

a. Afectación expresa, con un procedimiento formal que culmina con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación Local.

b. Afectación presunta:

b.1. Cuando la Corporación adquiere por usucapión la propiedad de un bien que venía estando destinado a un uso comunal.

b.2. Cuando un bien patrimonial haya sido objeto de aprovechamiento comunal durante un período de 25 años.

B. Para la desafectación de un bien comunal deben darse los requisitos establecidos por el art. 78 TRRL:

a. Que el bien no haya sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años.

b. La Entidad Local correspondiente debe, previa información pública, adoptar el acuerdo de desafectación por mayoría absoluta de los miembros legales de la Corporación.

c. Se requiere, además, la aprobación posterior de la Comunidad Autónoma.



# LECCIÓN 13. LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

*Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. INTRODUCCIÓN

1. La obligación de las Administraciones Públicas de proteger y defender su patrimonio (arts. 28 LPAP, 68 LBRL y 9 RBEL).
2. Los bienes de las Administraciones Públicas están protegidos de los ataques ilegítimos que puedan sufrir por terceros mediante las siguientes técnicas:
  - A. La vía penal: a través de los delitos destinados a la protección de la propiedad.
  - B. La vía civil: mediante las acciones declarativas y reivindicatorias.
  - C. La vía administrativa.
3. Las prerrogativas administrativas para la protección de los bienes públicos (que son, en buena medida, manifestaciones de la autotutela administrativa).
  - A. La facultad de investigación.
  - B. El deslinde administrativo.
  - C. El reintegro posesorio o recuperación de oficio (*“interdictum proprium”*).
  - D. El desahucio administrativo.
4. Sobre el control judicial del ejercicio de estas prerrogativas.
  - A. El control judicial del ejercicio de estas potestades por parte de la Administración corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.1 LPAP).

- B. No obstante, el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil (y, muy en particular, las ligadas al derecho de propiedad) que se pudieran suscitar con ocasión del ejercicio de estas potestades corresponde al orden judicial civil (art. 41.2 y art. 43.2 LPAP).

## II. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN

1. **Su significación:** “Las Administraciones Públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto” (art. 45 LPAP).
2. **Su regulación.** Esta facultad se reconoce a las Entidades Locales en los arts. 44 y 45 RBEL.
3. **El procedimiento de investigación en las Entidades Locales (arts. 46 a 55 RBEL).**
  - A. La iniciación: se produce de oficio, por la Corporación y a iniciativa, en su caso, de otra Administración, o por denuncia de los particulares.
  - B. La tramitación del expediente.
  - C. La resolución.
    - a. Cuando se considere acreditada la titularidad del bien por parte de la Administración, se declara así mediante la correspondiente resolución.
    - b. Si el procedimiento se hubiese generado por denuncia de un particular, y arrojase como resultado la incorporación del bien al patrimonio de la Administración, dicho particular tendrá derecho al premio por denuncia consistente en el 10% del valor del bien.
  - D. La investigación de la titularidad de bienes de sujetos privados corresponde, en última instancia, a los jueces civiles.

## III. EL DESLINDE ADMINISTRATIVO

1. **Su significación:** “Las Administraciones Públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando

los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación” (art. 50.1 LPAP).

2. **Su regulación.** Esta potestad se reconoce a las Entidades Locales en los arts. 82 LBRL y 44 y 56.1 RBEL.
3. **El procedimiento de deslinde en las Entidades Locales (arts. 56 a 69 RBEL).**
  - A. La iniciación.
    - a. Se produce de oficio, por iniciativa de la propia Administración o por petición de los colindantes.
    - b. Iniciado el procedimiento, y mientras dure, “no puede instarse procedimiento judicial con igual pretensión”.
  - B. La instrucción: la operación de apeo, en particular.
  - C. La resolución.
  - D. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.
4. **El deslinde entre propiedades de sujetos privados: a falta de acuerdo entre los propietarios debe decidir un juez civil.**

#### IV. EL REINTEGRO POSESORIO O RECUPERACIÓN DE OFICIO

1. **Su significación:** “Las Administraciones Públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio” (art. 55.1 LPAP).
2. **Su régimen jurídico.** Esta potestad se reconoce a las Entidades Locales en los arts. 82 LBRL y 44 y 70 RBEL.
3. **Los plazos para el ejercicio de esta potestad (arts. 55 LPAP, 82 LBRL y 70 RBEL):**
  - A. Si se ejercita en relación con bienes demaniales: puede utilizarse esta prerrogativa sin límite temporal alguno.

- B. Si se ejercita en relación con bienes patrimoniales: puede utilizarse en el plazo de un año desde el día siguiente a la usurpación. Pasado dicho plazo, es necesario acudir a los órganos jurisdiccionales civiles.
4. **El procedimiento de la recuperación de oficio en las Entidades Locales (art. 71 RBEL).**
    - A. Inicio de las mismas formas previstas que para la facultad de investigación.
    - B. Requerirá acuerdo previo de la Corporación.
    - C. Se podrán utilizar para recuperar el bien todos los medios compulsorios legalmente admitidos.
  5. **La recuperación de la posesión de un bien de un sujeto privado usurpada por otro sujeto privado: el obligado recurso a la jurisdicción civil.**

## V. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

1. **Su significación:** “Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros” (art. 58 LPAP).
2. **Su regulación.** Esta potestad se reconoce a las Entidades Locales en los arts. 44 y 120 y ss. RBEL.
  - A. Los arts. 120 y ss. RBEL enumeran distintos supuestos en los que procederá el ejercicio de la potestad de desahucio.
  - B. El ejercicio de esta facultad debe realizarse tramitando un procedimiento. El RBEL no establece un procedimiento normalizado regulado de forma sistemática.
3. **La diferencia entre la recuperación de oficio y el desahucio administrativo:** en la recuperación de oficio se pretende reintegrar la posesión de un bien que estaba ocupado sin un título legítimo; con el desahucio se pretende recuperar la posesión de un bien que se ocupaba con un título legítimo, tras su válida extinción.
4. **El desahucio de bienes de sujetos privados compete a los jueces civiles.**



## VI. LOS INVENTARIOS Y LOS REGISTROS

### 1. Los inventarios son relaciones o listados en los que se describe la situación física y jurídica de los bienes de la Administración.

- A. La obligación de incluir los bienes de la Administración en inventarios: “Las Administraciones Públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados” (art. 32.1 LPAP). También se recoge esta obligación para las Entidades Locales en los arts. 86 TRRL y 17 RBEL.
- B. Los efectos esencialmente internos de los inventarios.
- C. Los inventarios de las Administraciones Públicas. En particular, los inventarios de las Administraciones Locales (arts. 86 TRRL y arts. 17 a 35 RBEL).

### 2. Los registros.

- A. La obligación de inscribir los bienes en los registros: “Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros” (art. 36.1 LPAP).
- B. La inscripción en el Registro de la Propiedad, en particular (arts. 85 TRRL y 36 RBEL).

## VII. LA INDISPONIBILIDAD DE LOS BIENES DEMANIALES

### 1. Los principios para asegurar la indisponibilidad de los bienes demaniales.

- A. Los principios constitucionales: el art. 132 CE.
- B. Las previsiones legales: los arts. 6 y 30.1 LPAP, 80 LBRL y 5 RBEL.

### 2. La inalienabilidad.

- A. El art. 1271 CC dispone: “Pueden ser objeto de contrato todas las cosas que no están fuera del comercio de los hombres, aun las futuras”.

- B. Su significación: la Administración no puede enajenar los bienes de dominio público porque están fuera del comercio de los hombres. Esto no significa que sobre ellos no quepa la realización de ciertos actos de disposición realizados por cauces jurídico-públicos (como, por ejemplo, mutaciones demaniales, permutas o concesiones).
- C. Aunque los bienes demaniales son inalienables, pueden transformarse en bienes patrimoniales mediante su desafectación. Los bienes patrimoniales sí pueden ser objeto de enajenación (art. 30.2 LPAP).

### 3. La imprescriptibilidad.

- A. El art. 1936 CC prevé: “Son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres”.
- B. Su significación: en la medida en que los bienes de dominio público están fuera del comercio de los hombres, no cabe sobre ellos la prescripción adquisitiva. Esto es, se defiende la integridad de los bienes demaniales frente a cualquier eventual usurpación por parte de un particular que esté en posesión del bien por el mero transcurso del tiempo.
- C. Los bienes patrimoniales sí pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros por el mero transcurso del tiempo previsto en la legislación civil (art. 30.2 LPAP).

### 4. La inembargabilidad.

- A. Su significación: frente a la Administración no pueden dictarse providencias de embargo ni despacharse mandamientos de ejecución por los órganos judiciales que afecten a los bienes demaniales, con el fin de no perturbar la continuidad de todos los servicios públicos.
- B. La justificación del porqué de la inembargabilidad de los bienes demaniales por la jurisprudencia constitucional: “(..) cuando un bien se halla materialmente afectado a un servicio público o a una función pública específica, constituye el ‘soporte material’ de dicha actividad (STC 227/1988, fundamento jurídico 14) y, por tanto, es un medio material necesario para la realización efectiva de los intereses generales a los que sirve la Administración. De suerte que su inembargabilidad está justificada en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios

públicos. Mientras que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales de una Entidad Local no afectados materialmente a un servicio público o una función pública, pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un Ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas” (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 12).

- C. Desde la STC 166/1998, de 15 de julio, se permite, no obstante, la embargabilidad de los bienes patrimoniales bajo ciertas condiciones, que hoy están recogidas legalmente en el art. 30.3 LPAP. Este precepto establece, en lo que ahora nos interesa, que: “Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”.
- a. El art. 173.2 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales establece que “los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la Hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades Locales, excepto cuando se trate de bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público”.
  - b. La doctrina constitucional fijada sobre la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales, y sus límites, por la STC 166/1998: “(...) el privilegio de inembargabilidad de los “bienes en general” de las Entidades Locales que consagra el art. 154.2 L.H.L., en la medida en que comprende no sólo los bienes demaniales y comunales sino también los bienes patrimoniales pertenecientes a las Entidades Locales que no se hallan materialmente afectados a un uso o servicio público, no resulta conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 C.E. garantiza a todos, en

su vertiente de derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes” (FJ 15).

## VIII. LAS SERVIDUMBRES Y LIMITACIONES

1. **Régimen jurídico.** Aunque no existe un régimen jurídico general sobre esta cuestión, las regulaciones específicas de los diferentes tipos de bienes de dominio público suelen establecer servidumbres y limitaciones con respecto a los bienes privados colindantes.
2. **El ejemplo del art. 6 TRLAg: los márgenes de los cauces públicos están sujetas, en toda su extensión longitudinal:**
  - A. “A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente”. Los fines de esta zona de servidumbre son los siguientes: “a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico; b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación; c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad” (art. 7.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril).
  - B. “A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”. En esta zona están condicionadas, por ejemplo, las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo, etc. (art. 9.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril).

## IX. LA POLICÍA DEMANIAL. EN PARTICULAR, LOS MECANISMOS SANCIONADORES

1. **El concepto de policía demanial:** “Conjunto heterogéneo de medidas que persigue la defensa, conservación y protección de los bienes de dominio público y de su afectación” (*Diccionario del Español Jurídico*).

## 2. El régimen sancionador.

- A. Se reconoce la potestad sancionadora a las Entidades Locales de carácter territorial (art. 4 LBRL).
- B. Para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo, las Corporaciones Locales podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable (art. 44.2 RBEL).

## 3. Otros componentes de la policía demanial (por ejemplo, las funciones de vigilancia, inspección y control).



# LECCIÓN 14. LA ADQUISICIÓN, LA EXPLOTACIÓN Y LA ENAJENACIÓN DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

MARTÍN MORGADO PANADERO

*Secretario-interventor del servicio de asistencia a municipios de la Diputación de Cáceres,  
y secretario del OARGT de la Diputación de Cáceres*

## I. LA ADQUISICIÓN Y LA ENAJENACIÓN DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN: PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1. La Administración puede adquirir bienes y derechos.

- A. El art. 9.1 RBEL reconoce a las Entidades Locales capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases.
- B. Los bienes que adquiere la Administración tienen, como regla general, carácter de patrimoniales, salvo que una disposición legal establezca otra cosa (por ejemplo, los bienes expropiados para un fin de utilidad pública, que tendrán naturaleza de bienes de dominio público) (art. 16 LPAP).

### 2. La Administración puede enajenar bienes y derechos.

- A. Los arts. 79 y ss. TRRL y 109 y ss. RBEL regulan la enajenación de los bienes de las Entidades Locales.
- B. La Administración no puede enajenar bienes de dominio público (que, constitucionalmente, son inalienables), pero sí puede hacerlo con los bienes patrimoniales.

## II. LA ADQUISICIÓN Y LA EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1. Los modos de adquirir bienes por parte de la Administración.

- A. Un esquema inicial (arts. 15 LPAP y 10 RBEL).

- a. Por atribución de la ley.
  - b. A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad expropiatoria.
  - c. A título gratuito, por herencia, legado o donación.
  - d. Por prescripción.
  - e. Por ocupación.
  - f. Por cualesquiera otros modos previstos por el ordenamiento jurídico. En particular, la adquisición por adjudicación en procedimientos administrativos y judiciales.
- B. La adquisición por atribución de la ley.
- a. En los supuestos en que una norma con rango de Ley establezca que determinados bienes y derechos forman parte del patrimonio de las Entidades Locales.
  - b. Por ejemplo, la adquisición de bienes por las Entidades Locales según lo dispuesto en la normativa urbanística.
- C. La adquisición a título oneroso.
- a. La adquisición derivada del ejercicio de la potestad expropiatoria (arts. 24 LPAP y 11.2 RBEL).
    - a.1. Esta potestad se ejerce conforme a la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
    - a.2. El ejercicio de la potestad expropiatoria sobre un bien conlleva su afectación implícita a un uso general o a un servicio público, adquiriendo este bien la naturaleza de demanial.
  - b. Las adquisiciones voluntarias de las Entidades Locales a título oneroso por vía contractual. Su régimen jurídico.
    - b.1. Se exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales (art. 11.1 RBEL).
    - b.2. Si se trata de inmuebles se exigirá, además, informe previo pericial y, si se trata de bienes de valor histórico o artístico, se



requerirá el informe del órgano estatal o autonómico competente, si su importe excede el 1 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de la corporación o del límite general establecido para la contratación directa en materia de suministros (art. 11.2 RBEL).

#### D. La adquisición a título gratuito.

- a. Este tipo de adquisición puede producirse por herencia, legado y donación [arts. 15 c) LPAP y 10 c) RBEL].
    - a.1. Una herencia es el “conjunto de bienes, derechos y obligaciones que, al morir alguien, son transmisibles a sus herederos” (*Diccionario del Español Jurídico*).
    - a.2. Un legado es “una disposición testamentaria a favor de una o varias personas, naturales o jurídicas” (*Diccionario del Español Jurídico*).
    - a.3. Una donación es “un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta” (art. 618 CC).
  - b. La adquisición de bienes a título gratuito por las Entidades Locales no está sujeta a restricción alguna. No obstante, si la adquisición llevase aneja alguna condición o modalidad onerosa, sólo podrán aceptarse los bienes previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere (art. 12.1 y 2 RBEL).
  - c. La condición o modo de la afectación de un bien a un determinado destino se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo, aunque luego dejen de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público (art. 13 RBEL).
  - d. La aceptación de herencias se entenderá a beneficio de inventario (art. 12.3 RBEL).
- E. La adquisición por usucapión (arts. 22 LPAP y 14.1 RBEL): la Administración puede adquirir por este medio según las disposiciones del Código Civil y de las leyes especiales.

- a. La usucapión ordinaria y extraordinaria, reguladas por el CC, tienen como requisito común la posesión continuada de un bien durante un período de tiempo.
- b. En la usucapión ordinaria, también se exige buena fe y justo título en el poseedor usucapiente.
- c. Los plazos son los siguientes:
  - c.1. Usucapión ordinaria.
    - c.1.1. Bienes muebles: tres años.
    - c.1.2. Bienes inmuebles: diez años con excepciones.
  - c.2. Usucapión extraordinaria.
    - c.2.1. Bienes muebles: seis años.
    - c.2.2. Bienes inmuebles: treinta años.

F. La adquisición por ocupación (arts. 23 LPAP y 14.2 RBEL): la Administración puede adquirir por este medio bienes muebles según las disposiciones del Código Civil (arts. 609 y ss. CC) y de las leyes especiales.

Se trata de una forma de adquirir la propiedad de bienes apropiables por su naturaleza que carecen de dueño (art. 610 CC).

G. La adquisición por adjudicación en procedimientos administrativos y judiciales (art. 15 RBEL).

## 2. La explotación de los bienes patrimoniales de la Administración.

- A. Los principios por los que se rige la gestión de los bienes de la Administración (art. 8 LPAP).
- B. La explotación de los bienes o derechos patrimoniales de la Administración podrá hacerse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico (art. 106.1 LPAP).
- C. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación (arts. 83 TRRL y 92 RBEL).

### III. LA ENAJENACIÓN Y LA PERMUTA DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

#### 1. La Administración puede enajenar bienes y derechos.

- A. Los bienes de la Administración susceptibles de enajenación.
  - a. Únicamente pueden ser enajenables los bienes patrimoniales de la Administración (art. 30.2 LPAP).
  - b. Los bienes demaniales son inalienables (art. 132.1 CE). Sólo podrían ser enajenables en el caso de que antes hubiesen sido desafectados y transformados, consecuentemente, en bienes patrimoniales.
- B. La enajenación a título oneroso.
  - a. La filosofía subyacente a la regulación del procedimiento de enajenación de los bienes patrimoniales de la Administración.
    - a.1. La intención de conseguir el máximo beneficio económico para la Administración. El producto de la enajenación se ingresará en el Tesoro.
    - a.2. El principio de igualdad de trato entre los potenciales adquirentes del bien.
  - b. Las previsiones sobre la enajenación de bienes de las Entidades Locales.
    - b.1. Cuando se lleve a cabo la enajenación a título oneroso mediante la celebración de un contrato, se registrará, en su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales (art. 112.1 RBEL).
    - b.2. La enajenación de bienes patrimoniales se hará, como regla general, mediante subasta pública; esto es, en atención exclusivamente a la oferta económica (arts. 80 TRRL y 112.2 RBEL).
    - b.3. Antes de iniciarse los trámites para enajenar el inmueble, debe depurarse su situación física y jurídica practicándose el deslinde, si fuera necesario, e inscribiéndolo en el Registro de la Propiedad, si no lo estuviera (art. 113 RBEL).

- b.4. También será un requisito previo a la venta o permuta la valoración técnica del bien que acredite de modo fehaciente su justiprecio (art. 118 RBEL).
- b.5. En el caso de la enajenación o gravamen de un monumento, edificio y objeto de índole artística o histórica, será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competente de acuerdo con la legislación sobre patrimonio histórico y artístico (arts. 81 TRRL y 117 RBEL).
- b.6. Las enajenaciones cuyo valor exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto deberán ser acordadas con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 114 RBEL).
- b.7. Toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles debe comunicarse al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, si su valor excede del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación, requerirá, además, autorización de aquel (arts. 79.1 TRRL y 109.1 RBEL).

C. La enajenación a título gratuito: las cesiones gratuitas.

- a. Los bienes patrimoniales no podrán cederse gratuitamente salvo a Entidades o Instituciones Públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal así como a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro (arts. 79.2 TRRL y 109.2 RBEL).
- b. Para llevar a cabo la cesión se exige acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción de un expediente con los requisitos que se enumeran en el art. 110.1 RBEL.

De las cesiones también debe darse cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma (art. 109.2 RBEL).

- c. La cesión queda vinculada al cumplimiento del fin para el que se realizó y de las condiciones que se hubieran impuesto y, por ello, si los bienes cedidos no se destinan al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejan de serlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la Corporación Local. Si en el

acuerdo de cesión no se indica otra cosa, se entenderá que los fines para los que se otorgaron deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse durante los treinta años siguientes (art. 111.1 y 2 RBEL).

- d. Como un supuesto especial, que se considera que no implica enajenación ni gravamen, se regula en los arts. 82 TRRL y 116 RBEL el de las cesiones de parcelas de terrenos del patrimonio municipal a favor de vecinos jornaleros y las que se otorguen a vecinos para plantar arbolado en terrenos del mismo patrimonio no catalogados como de utilidad pública. Estas cesiones se acordarán por el Pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

## **2. La permuta. Los requisitos para la permuta de bienes de las Entidades Locales:**

- A. No será necesaria la subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario (arts. 80 TRRL y 112.2 RBEL).
- B. Debe acreditarse en el expediente que se tramite la necesidad de efectuar la permuta y que la diferencia del valor entre los bienes que se vaya a permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor (art. 112.2 RBEL).
- C. Antes de iniciarse los trámites para enajenar el inmueble, debe depurarse su situación física y jurídica practicándose el deslinde, si fuera necesario, e inscribiéndolo en el Registro de la Propiedad, si no lo estuviera (art. 113 RBEL).
- D. También será un requisito previo a la permuta la valoración técnica del bien que acredite de modo fehaciente su justiprecio (art. 118 RBEL).





UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA

  
DIPUTACIÓN DE CÁCERES

 FORO  
CSYJ

 F  
fundación  
universidad  
sociedad

ISBN 978-84-9127-210-6

