



## DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

*José Luis Mateo Crespo (Universidad de Salamanca)*

*José Gregorio Cordero Esteban (IES La Vaguada)*

- La Constitución Española.
- Los derechos fundamentales. Derechos de los Empleados públicos.

## CRÉDITOS

1.1. Título

1.2. Autores

1.3. Requerimientos técnicos

- **Los derechos fundamentales. Derechos de los empleados públicos.**
- **Contenido científico:** José Luis Mateos Crespo. (Universidad de Salamanca).
- **Adaptación metodológica para la formación:** José Gregorio Esteban Cordero. (IES LA Vaguada).
- Aula con conexión a internet y vídeo proyector.

## 2. CATALOGACIÓN

2.1. Título

2.2. Capítulo

2.3. Artículo

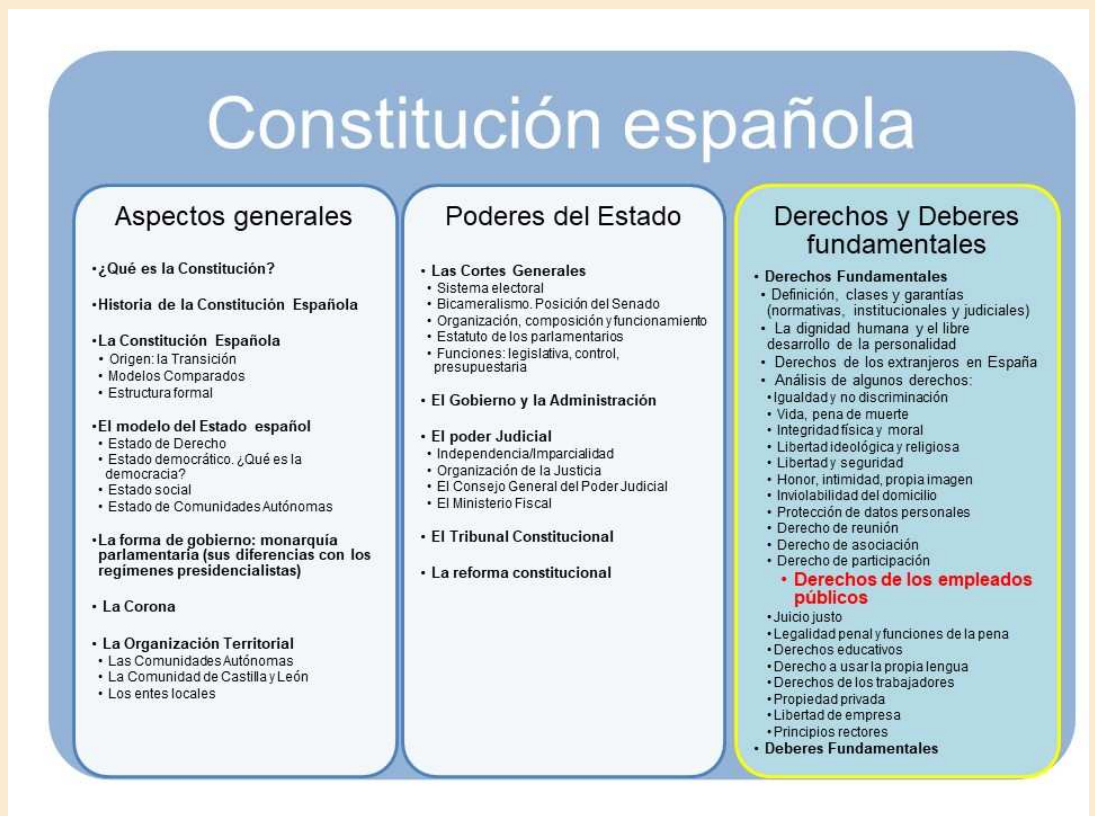
2.4. Tema

- **Preliminar y I. De los derechos y deberes fundamentales.**
- **Segundo: Derechos y libertades.**
- Artículos 14, 15, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 28, 35, 37, 40, 41, **103**.
- La actual Constitución de 1978 modifica la terminología seguida hasta el momento en la tradición constitucional española y alude a funcionarios y función pública –no empleo público–, para referirse al personal al servicio de la Administración Pública. No obstante, en coherencia con los anteriores textos constitucionales, en el artículo 103.3 CE se mantiene que el acceso a la función pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, siendo esta cuestión regulada por la Ley junto a otras como: el estatuto de los funcionarios públicos, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. La legislación básica de los empleados públicos se encuentra en el denominado Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), regulado a través del 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.

## 3. MAPA TEMÁTICO

3.1. Contextualización

- Esta ponencia, dedicada al derecho de los empleados públicos, se engloba dentro del bloque C, en el que se desarrollan los derechos y deberes de la Constitución Española.



### 3.2. Guion de la ponencia

Propuesta de desarrollo:

- Objetivos de la ponencia.
- Contenidos temáticos.
- Actividades y recursos para trabajar.
- Conceptos clave y glosario.
- Para saber más.
- Reflexión final.

## 4. OBJETIVOS

- Conocer y explicar el concepto de ‘funcionario’ en la historia del Constitucionalismo Español.
- Distinguir las diferentes categorías de los trabajadores de la función pública según el EBEP, y saber poner ejemplos de empleos y funciones concretas.
- Averiguar los procedimientos y requisitos para el acceso a la función pública.
- Enunciar y comentar los derechos laborales de los empleados públicos, distinguiendo su clasificación elaborando un esquema o cuadro sinóptico glosado.
- Reseñar e interpretar las especificidades y las restricciones o limitaciones en los derechos laborales de algunos empleados públicos.
- Debatir y argumentar sobre la conveniencia o coherencia democrática de la prohibición de algunos derechos, como la sindicación o la huelga, a las Fuerzas Armadas y Guardia Civil, a jueces, fiscales y magistrados.
- Respetar y valorar la labor de los trabajadores de las diferentes administraciones públicas como esencial para la organización y buen funcionamiento del Estado.

## 5. CONTENIDOS

### 5.1. Introducción

A lo largo de la historia constitucional en España, es posible identificar en casi todos los textos de rango constitucional menciones al empleo público, hasta llegar a la configuración actual. Es el caso de la Constitución de 1812, que únicamente reconocía a los ciudadanos españoles el derecho *“a obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley”* –art. 23–. La condición de mérito y capacidad para el acceso a un empleo público se introdujo por primera vez en la Constitución de 1837 –art. 5–, reproducido igualmente por los textos constitucionales de 1845 –art. 5– y de la *“non nata”* de 1856 que, en el apartado segundo de su artículo 6, añadía la frase *“para ninguna distinción ni empleo público se requiere la calidad de nobleza”*. La fórmula de acceso a los empleos y cargos públicos según mérito y capacidad continúa en el texto de la Constitución de 1869, añadiendo que la adquisición de los mismos es independiente de la religión profesada por los españoles, pero impide el ejercicio de los cargos con autoridad o jurisdicción a los extranjeros no naturalizados. Tras el fallido Proyecto de Constitución de 1873, en la del retorno a la monarquía de 1876 volvía a incluirse la cláusula de acceso del mérito y la capacidad –art. 15–.

Ya en el siglo XX, la Constitución republicana de 1931 continuó la tradición de los textos del siglo anterior al reconocer en su artículo 40: *“Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen”*. Por primera vez, eso sí, se incluyó la cláusula *“sin distinción de sexo”*, estableciendo expresamente el acceso igual a los empleos y a los cargos públicos tanto para hombres como para mujeres. Asimismo, el constituyente de 1931 protegió al funcionario público garantizando su inamovilidad –art. 41.1– y prohibiendo su persecución por las opiniones políticas, sociales o religiosas que pudiera emitir –art. 41.2–. Al mismo tiempo, los funcionarios civiles podían constituir asociaciones profesionales, reguladas por ley y siempre que no supusieran injerencia en el servicio público encomendado –art. 41.4–.

La actual Constitución de 1978 modifica la terminología seguida hasta el momento en la tradición constitucional española y solo se refiere a funcionarios y función pública –no empleo público–, para referirse al personal de la Administración Pública. No obstante, en coherencia con los anteriores textos constitucionales, en el artículo 103.3 CE se mantiene que el acceso a la función pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, siendo esta cuestión regulada por la Ley junto a otras como: el estatuto de los funcionarios públicos, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. La legislación básica de los empleados públicos se encuentra en el denominado Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), regulado a través del 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.

Para obtener un concepto riguroso y actual de ‘empleado público’, por tanto, es preciso acudir a la legislación aplicable y, concretamente, al artículo 8 del Estatuto Básico del Empleado Público, que define como ‘empleados públicos’ a quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales; y los clasifica en cuatro categorías: los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral –ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal– y el personal eventual.

Los derechos reconocidos a los empleados públicos en la Constitución son equiparables, con carácter general, a los de cualquier trabajador, por lo que se recomienda acudir al apartado dedicado a los derechos de los trabajadores, donde se hará un análisis más detallado de cada uno de ellos. Del mismo modo, los derechos laborales de los empleados públicos pueden clasificarse en torno a tres categorías: los derechos específicos, los derechos inespecíficos y las previsiones relativas al ámbito laboral ubicadas entre el Capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica.

## 5.2. Los derechos laborales de los empleados públicos

Los derechos laborales específicos de los empleados públicos son aquellos que la Carta Magna reconoce en conexión con el ámbito laboral y tienen eficacia en la relación existente, en este caso, entre la Administración Pública –actúa como empleadora– y el empleado público, por lo que su ejercicio se circunscribe a la relación jurídica laboral entre ambos sujetos. Estos derechos son: derecho al trabajo y deber de trabajar (art. 35 CE), derecho a la libre elección de profesión u oficio (art. 35.1 CE), derecho a la promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE), derecho a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia (art. 35.1 CE), derecho a la igualdad salarial y a la no discriminación retributiva (art. 35.1 CE), derecho de acceso al ejercicio de funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23 CE), derecho a sindicarse (art. 28.1 CE), derecho a la huelga (arts. 28.2 CE), derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y derecho a la adopción de medidas de conflicto (art. 37.2 CE).

No obstante, existen algunas particularidades sobre determinados derechos laborales específicos, respecto a su aplicación a los empleados públicos que merecen especial atención. Así ocurre con el derecho fundamental de libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE que, en términos generales, permite afiliarse a un sindicato y su fundación, pero, sin embargo, se establece la posibilidad de restringir este derecho a través de la ley para determinados funcionarios públicos, en razón al carácter del cuerpo al que pertenecen como tales, o por el desempeño de sus funciones. Es el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, por un lado, y de los jueces, fiscales y magistrados, por otro. Los funcionarios pertenecientes a los cuerpos sujetos a disciplina militar –Fuerzas Armadas y Guardia Civil– tienen como deber la neutralidad política y sindical, por lo que no pueden fundar ni afiliarse a partidos políticos ni sindicatos, y tampoco realizar actividades sindicales (art. 7 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de

*las Fuerzas Armadas*). En cambio, sí se permite la creación de asociaciones profesionales que agrupen a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil respectivamente, para la defensa y promoción de sus intereses profesionales, económicos y sociales, con un Registro específico para estas asociaciones dependiente del Ministerio de Defensa. Estas asociaciones, al carecer del estatus de sindicatos, no podrán ejercer la negociación colectiva, medidas de conflicto colectivo o el ejercicio del derecho de huelga.

Al mismo tiempo, los miembros de las Fuerzas Armadas también encuentran limitados algunos de sus derechos fundamentales y libertades públicas: limitaciones en la libertad de desplazamiento y circulación, neutralidad política y sindical a la hora de ejercer el derecho a la libertad de expresión y de información, límites al derecho de reunión y de manifestación, o la prohibición del derecho al sufragio pasivo. Tampoco pueden ejercer el derecho fundamental de huelga o medidas de conflicto colectivo, lo que resulta expresamente prohibido por la Ley. Tampoco pueden ejercer este derecho de huelga los miembros del resto de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por la especial condición de instituto armado; sin embargo, sí tienen reconocido el derecho a la sindicación con algunas limitaciones propias de la naturaleza de sus funciones relacionadas con la seguridad, y por el carácter armado y estructura jerarquizada de su organización.

En el caso de los jueces, magistrados y fiscales, tampoco podrán pertenecer a partidos políticos ni sindicatos, viendo limitados sus derechos fundamentales a la participación política (art. 23.2 CE) y a la sindicación (art. 28.1 CE), según lo dispuesto en el artículo 395 la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial. Sí se permite la creación de asociaciones profesionales de jueces y magistrados, y de fiscales, para la defensa de sus intereses. Por otro lado, es discutible que estos funcionarios, de especial consideración por las funciones que desempeñan, tengan prohibido el ejercicio de su derecho fundamental a la huelga, en cuanto que se omite esta cuestión en la Ley Orgánica del Poder Judicial que regula su estatus, aunque en ella sí se reconoce expresamente este derecho al restante personal público al servicio de la Administración de Justicia. Es posible hacer una interpretación proclive al reconocimiento del ejercicio del derecho de huelga a jueces, magistrados y fiscales, pero siempre que su ejercicio sea en pro de la defensa de la independencia judicial y sin que ello suponga un perjuicio grave para los intereses generales en atención a la función que estos funcionarios desempeñan como miembros del Poder Judicial.

### 5.3. Los derechos laborales inespecíficos de los empleados públicos

En segundo lugar, identificamos los derechos laborales inespecíficos de los empleados públicos, es decir, aquellos derechos atribuidos con carácter general a los ciudadanos que, al mismo tiempo, son empleados públicos y, por lo tanto, se convierten en verdaderos derechos laborales por razón del sujeto y de la naturaleza de la relación jurídica en que se hacen valer, esto es, la relación laboral. En torno a este grupo, podemos identificar al menos los siguientes derechos, todos de carácter fundamental y de ejercicio individual: derecho a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE), derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), derecho a la libertad ideológica y religiosa (arts. 16.1 y 16.2 CE), derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen (art. 18.1 CE), derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), derecho a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE), derecho a la libertad de información (art. 20.1.d CE), derecho de reunión (art. 21 CE), derecho a la participación política (art. 23.2 CE), derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y derecho a la educación (art. 27.1 CE).

### 5.4. Política económica y social

En tercer y último lugar, identificamos derechos de los empleados públicos entre los principios rectores de la política económica y social, tales como: derecho a la formación y a

la readaptación profesionales (art. 40.2 CE), derecho a la salud y a la seguridad laboral (art. 40.2 CE), derecho al descanso (art. 40.2 CE), y derecho a la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41 CE).

**6. RECURSOS DIDÁCTICOS Y ACTIVIDADES**  
6.1. "Ser funcionario"

- ¿Podríamos señalar exactamente las funciones de un funcionario? ¿Conocemos la normativa que regula la función pública?
- **Elabora y rellena una tabla con los siguientes datos.**

Profesión	sector	Funcionario (sí o no)

- **Reflexión:**
  - ✚ ¿Conoces el número de funcionarios que hay en tu entorno (social)?
  - ✚ Analizar varias profesiones relacionadas con la Administración pública.
  - ✚ Encontrar su encuadre jurídico en la Constitución Española.
  - ✚ Hacer una lista de los tipos de empleados públicos.
    - Consulta: <https://www.educaweb.com/contenidos/laborales/oposiciones/tipos-empleado-publico/>

6.2. Conocer algunas profesiones a fondo

- **Se propone realizar un diagrama sobre las siguientes profesiones en el que conste el modo para acceder a ellas, requisitos y funciones o características del desempeño de ese trabajo.**

- ✚ Profesor.
- ✚ Fiscal del Estado.
- ✚ Policía.
- ✚ Embajador de España.
- ✚ Inspector de Hacienda.

<https://www.educaweb.com/profesion/diplomatico-385/>  
(este enlace te llevará a una de las profesiones relacionadas seguidamente; después puedes buscar tú las otras en la misma web).

6.3. ¿Qué es un sindicato?

- **Introducción:**  
El sindicalismo es un sistema de organización laboral y/o social que tiene sus orígenes en el movimiento obrero, fundamentalmente a finales del siglo XIX. A partir de ahí, ha habido un desarrollo de este movimiento que tiene como objetivo primordial la defensa de los derechos de los trabajadores "frente" a las políticas del Estado o a la acción de los empresarios.
- **Trabajar en la realización de un cómic.**  
Un cómic es un buen recurso para plasmar la historia del sindicalismo. En, aproximadamente, diez viñetas deberás introducir una secuenciación de los hitos

más importante de este movimiento. La elaboración de las viñetas es libre, puedes hacer dibujos propios o bien coger fotografías o ilustraciones de la web o de algún medio de comunicación, citando siempre la fuente de donde lo extraes (por ejemplo, de algún personaje histórico relevante relacionado con el tema, una fotografía de una manifestación con motivo del 1 de mayo, etc.). Ten en cuenta la cronología. Aunque podrías hacerlo simplemente en un documento manuscrito no virtual, puedes hacerlo también en un documento de Word sencillo y también tienes la opción de acceder (requiere registro) a esta página web muy interesante de contenido educativo para la confección de comics: <https://www.pixton.com/es/>

▪ **Recaba información directa de los sindicatos de tu municipio.**

Enviar una carta solicitando folletos que contengan información sobre sus objetivos, reivindicaciones y actividad. La idea es compararlos.

**6.4. Test de autoevaluación**

- **Rellena este test de autoevaluación. Lo puedes hacer *in situ* en la hoja dada o bien puedes rellenarlo de forma *online* con corrección automática a través de la plataforma (debes proporcionarme tu dirección de correo electrónico para poder enviarlo).**

**¿Cuáles son las condiciones fundamentales para el acceso a la función pública?**

- a) Nobleza y abolengo.
- b) Capacidad y mérito.
- c) Capacidad económica.

**Un derecho laboral inespecífico de los empleados públicos es (según CE) ...**

- a) Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- b) Derecho a la protección de datos de carácter personal.
- c) Derecho a la libertad de información.

**¿Quiénes tienen limitados sus derechos fundamentales y libertades públicas como, por ejemplo, el derecho de huelga?**

- a) Los profesores de la escuela privada.
- b) Los trabajadores de empresas de alimentación.
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas.

**Señala aquella categoría de empleado público que no sea correcta:**

- a) Funcionario de carrera.
- b) Trabajador autónomo contratado por la administración.
- c) Personal laboral indefinido.

**El derecho a la negociación colectiva es un derecho laboral ...**

- a) Inespecífico.
- b) Específico.
- c) No es un derecho.

## 7. CONCEPTOS CLAVE Y GLOSARIO

- **Administración pública:** se trata del conjunto de organismos y de personas que se dedican a la administración o/y el gobierno de los asuntos de un estado o territorio.
- **Funcionario:** persona que ocupa, en calidad de titular, un puesto de trabajo para la Administración pública.
- **Funcionario interino:** persona que ocupa temporalmente, en calidad de sustitución de otra, un puesto de trabajo para la Administración pública.

## 8. PARA SABER MÁS

- Recopilatorio de actividades para celebrar el Día de la Constitución.  
<https://www.orientacionandujar.es/2012/12/03/recopilatorio-de-actividades-y-enlaces-para-celebrar-el-dia-de-la-constitucion-2012/>
- Recursos educativos sobre la Constitución Española.  
<https://didactalia.net/comunidad/materiaeducativo/recurso/recursos-educativos-sobre-la-constitucion-espaola/d9a3f0c3-5b45-4946-b330-eafd3f7d1f1b>
- Actiludis. Actividades y recursos.  
<https://www.actiludis.com/tag/dia-de-la-constitucion/>
- Lluvia de ideas para compartir recursos.  
<http://lluviadeideasyrecursos.blogspot.com/2014/12/recursos--actividades-constitucion-espanola.html?m=1>
- Ineverry: recursos.  
<https://ineverycrea.net/comunidad/ineverycrea/recurso/recursos-para-trabajar-el-dia-de-la-constitucion/471bdb35-51af-4f9d-a4e5-8d306592d799>

## 9. REFLEXIÓN FINAL

- **¿Por qué los miembros de las Fuerzas Armadas tienen prohibido el sufragio pasivo? (ser candidatos electos).**
- **Tarea:**
  - En un folio haz una relación de las ideas que podrás esgrimir en el debate posterior (*brainstorming*).
  - Elabora un esquema con los argumentos que expondrás, teniendo en cuenta aquellos otros con los que pueden rebatir los tuyos.
  - Puedes buscar aliados para tu defensa en tus compañeros de clase, reforzando, entre todos, vuestras tesis.



▪ **Debate:**

Se respetará escrupulosamente el turno de palabra que otorgue el profesor y el lenguaje debe ser pacífico y expresado con tranquilidad, así como las expresiones apropiadas a un ambiente de respeto mutuo y democrático.