



Documentación Administrativa, número 8, diciembre de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Publicado: 23-12-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/da.i8.11036>
Páginas: 137-169

El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal

The new regime of the interim civil servant in vacancy after decree-law 14/2021, of July 6th. From the interim civil servant of indeterminate duration to the temporary interim civil servant

Luis Miguel Arroyo Yanes

Universidad Pablo de Olavide (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5627-1964>
lmarryan@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran los Derechos de la organización administrativa y de la Función pública. Es autor de numerosas publicaciones en estas materias.

RESUMEN

Enmarcado dentro de la lucha general contra la precarización en el empleo público, el importante Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, ha incorporado al ordenamiento español un nuevo artículo, el 10 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que comporta la renovación técnica de la figura del funcionario interino. Y lo hace mediante la imposición de una temporalidad limitada, un mayor distanciamiento respecto de la aplicación de las reglas previstas para la función pública de carrera y mayores facilidades para que las Administraciones que los nombran puedan cesar a estos interinos sin abonarles indemnizaciones por esa causa, todo ello dentro de la nueva política pública de minimización acelerada del empleo administrativo en precario.

PALABRAS CLAVE

Funcionario interino; temporalidad; estabilidad, cese.

ABSTRACT

Framed within the general fight against precariousness in public employment, the important Decree-Law 14/2021, of July 6th, has incorporated into the Spanish legislation a new article, 10 of the Consolidated Text of the Basic Statute of Public Employees, which involves the technical renewal of the figure of the interim civil servant. And it does so by imposing a limited temporality, a greater distance from the application of the rules provided for the career public function and greater facilities so that the Administrations that appoint them can dismiss these interim civil servants without paying them any compensation for that cause, all this within the new public policy of accelerated minimization of precarious administrative employment.

KEYWORDS

Interim civil servant; temporality; stability; removal.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS MEDIDAS JURÍDICAS PARA ACABAR CON LAS INTERINIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PRECARIO AL SURGIMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA TEMPORAL COMO ALTERNATIVA. 3. BREVE APUNTE SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERINA. 4. LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA INTERINA Y SU RENOVACIÓN TÉCNICA. 5. EL NOMBRAMIENTO Y LA ACREDITACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE JUSTIFICAN LA COBERTURA DE LA PLAZA VACANTE CON UN FUNCIONARIO INTERINO COMO IMPERATIVO. 6. LA SELECCIÓN DEL FUNCIONARIO INTERINO. 7. LA REGLA DE LA PROYECCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA AL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 8. LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 8.1. LA PROBLEMÁTICA DE LA CARRERA HORIZONTAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 8.2. LA PROBLEMÁTICA DE LA CARRERA VERTICAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 8.2.1. La consolidación del grado personal de los funcionarios interinos. 8.2.2. La problemática de los servicios prestados para acceder a la función pública de carrera. 8.2.3. La problemática de la cobertura de los puestos de trabajo por funcionarios interinos. 9. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 9.1. EL COMPLEMENTO RETRIBUTIVO DE CARRERA Y LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. 9.2. LAS RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS A LA CATEGORÍA DE ENTRADA EN EL CUERPO O ESCALA DE ENTRADA. 10. EL TRATAMIENTO DE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INTERINOS. 11. EL CESE DEL FUNCIONARIO INTERINO Y LAS INDEMNIZACIONES GENERADAS POR ESTA CAUSA. 12. REFLEXIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen vamos a intentar ofrecer un acercamiento general, que pretendemos tengan un cierto grado de profundidad, a una clase de empleado público, el de los funcionarios interinos, que cuenta con una larga trayectoria histórica en el empleo público español y que presenta en estos momentos una rica problemática normativa y jurisprudencial no siempre bien examinada. Queremos decir con ello que cuenta con aspectos mal conocidos o sometidos a análisis que son, muchas veces, fruto de simplificaciones o deformaciones derivadas de valoraciones no siempre ecuanímenes.

La coyuntura y la oportunidad para abordar la problemática del régimen de los funcionarios interinos derivada del hecho de que dicho régimen, que hasta ahora gozaba de gran estabilidad a partir del EBEP de 2007, se ha visto trastocado por la entrada en vigor del Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, mediante el que se aprueban unas Medidas Urgentes específicamente polarizadas por la lucha contra la precarización en el empleo público (DLMURTEP) que incorpora un nuevo tratamiento para este género de funcionarios que se sumará al que ya teníamos, bajo una fórmula de doble versión del artículo 10 del TREBEP¹. Es cierto que, por un lado, otorga a su análisis una mayor actualidad, de la que carecía hace décadas, pues, salvo aspectos puntuales sobrevenidos, la doctrina no se había prodigado en su estudio hasta fecha reciente²; pero, por otro lado, y de ahí el interés sobrevenido en su examen, las nuevas previsiones legales han provocado el surgimiento de dos tipos

¹ Vid. BOE, 161, de 7 de julio de 2021. El Real Decreto-ley referido ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados mediante Resolución de 21 de julio (BOE 179, de 28 de julio). En su Disposición transitoria segunda (Efectos) se establece lo siguiente: «Las previsiones contenidas en el artículo 1 de este real decreto-ley serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor». El artículo 1 es el que incorpora la modificación del artículo 10 del TREBEP, objeto de este trabajo.

² A este respecto, deben consignarse aquí los trabajos de los profesores M. Sánchez Morón (especialmente su reciente libro sobre *El régimen jurídico de los funcionarios interinos*. Cizur Menor, Reuthers Aranzadi, 2020, al que cabe sumar su artículo “La consagración del funcionario interino indefinido”, *Revista de Administración Pública*, 208, 2019, pp. 223-238), J. A. Fuentetaja Pastor (a cuyo libro sobre *Función pública y Derecho europeo*. Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2018, esencial para calibrar el impacto de la jurisprudencia europea sobre la figura del funcionario interino, hemos de sumar los siguientes artículos: “La convergencia de régimen jurídico entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos”, en *Revista Galega de Administración Pública*, 58, julio-diciembre 2019, 291-313. “El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad”, en *Documentación Administrativa*, 7, enero-diciembre de 2020, pp. 88-103; y “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el Derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, en *Revista de Administración Pública*, 212, 2020, pp. 201-230), y Cantero Martínez (2017, pp. 8-29). Con anterioridad a ellos, y en relación con otros estudios específicos, nos gustaría citar aquí nuestro análisis de sentencias titulado *El funcionario interino. Estudio jurisprudencial*. Madrid, Tecnos, 1994, del que nos serviremos para confrontar el pasado de la figura con la situación actual. También desde esta última perspectiva es de gran interés para una visión jurisprudencial más actualizada el epígrafe dedicado al personal funcionario interino en M. Sánchez Morón (2013, pp. 165-180).

de funcionarios interinos, cada uno con sus particularidades de régimen, que harán mucho más compleja la gestión y la determinación de unas reglas claras en cuanto a su tratamiento jurídico final.

En efecto; hemos de tener presente que el indicado texto legal mantiene, hasta la extinción de sus nombramientos, el régimen previsto hasta ahora para los funcionarios interinos existentes hasta su entrada en vigor, y que, a partir de ese momento, con sus correspondientes nombramientos, contamos con unos funcionarios interinos que van a regirse por un artículo 10 del EBEP que ha sido completamente remozado y que impone la temporalidad de sus relaciones jurídico-administrativa, junto a otros cambios del máximo interés. Dichas modificaciones operan a escala profunda, hasta el punto de que se ha reconfigurado su perfil en unos términos que lo volverían totalmente irreconocible, si no fuera porque se han injertado en un tratamiento jurídico que se encontraba ya muy asentado y por el que se venían rigiendo ya los nombrados interinos bajo el régimen anterior, llamado a quedar sustituido con el paso del tiempo.

Esta duplicidad de regímenes provoca una cierta bipolaridad, que podrá ir superándose en la medida en que los interinos en precario (y este calificativo nos parece que pudiera ser el que mejor definiera la figura vista hacia el pasado) vayan desapareciendo y den paso a los funcionarios interinos temporales que sean nombrados desde el 8 de julio de 2021 en adelante, y que irán sustituyendo a aquellos en las oficinas públicas, con la casuística que pudiera presidir esta regeneración de la figura y el alcance que la misma tenga finalmente³.

Vista así la situación ante la que nos encontramos, ella condiciona la que tiene que ser nuestra exposición a lo largo de estas páginas, obviamente marcadas por el cambio que ha venido a sufrir el régimen aplicable de la función pública interina desde la fecha señalada. Por ello, vamos a estudiar el régimen aplicable con un pie en el régimen todavía vigente, el de la formulación originaria del EBEP, y con otro en el nuevo artículo 10 del mismo, que únicamente será aplicable al personal temporal nombrado con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley de Medidas Urgentes (Disposición transitoria segunda. Efectos). Y todo ello, por cuanto que el originario artículo 10 del EBEP no ha sido derogado formalmente, sino que ha sufrido una nueva redacción que sólo se aplica a los nuevos funcionarios interinos temporales. De este modo, tendríamos dos artículos en uno, o un artículo con dos redacciones, las dos de ellas igualmente operativas y, en consecuencia, analizables, y con recorridos propios en cuanto a su estudio. Que haya un tratamiento compartible con el de los funcionarios de carrera y otro que no lo es deriva, por tanto, del salto renovador que ha sufrido la figura, que hace que, aunque estemos hablando de un tipo de empleado público funcional, el mismo presente todo un régimen de particularidades dependiendo del tipo de nombramiento que le sirva de soporte.

Teniendo presente este nuevo factor que está incidiendo –y de qué forma– en la realidad administrativa de este género de empleados, no podemos entrar en un examen profundo de sus variables sociales y colectivas, por lo que vamos a circunscribirnos al modo en el que las soluciones que se adoptan bajo la forma de medidas jurídicas pueden influir en el régimen hasta ahora aplicable a los mismos, dado que ha quedado configurada una renovación profunda del tratamiento jurídico existente. Por esta razón, no vamos a entrar tampoco en el examen de las situaciones de transitoriedad, que tienen un gran interés particular, pero caen de lleno en lo que consideramos tiene que ser un estudio específico que responda a un examen riguroso. El principal objetivo de este trabajo es, pues, el de clarificar y exponer el régimen jurídico aplicable a la función pública interina en estos momentos, tras la reforma del 2021, y la transformación jurídica que la misma ha sufrido tras esa reforma normativa.

En el sentido que apuntamos, nuestra exposición va a estar condicionada, en esencia, por las determinaciones constitucionales y por las regulaciones recogidas sobre la función pública interina en el reformado y originario TREBEP de 2015, principalmente en la legislación autonómica de desarrollo⁴. Evidentemente, se

³ Si bien esta distinción no deja de ser imprecisa es la que mejor se ajusta a la realidad administrativa que va a coexistir en estos momentos.

⁴ Las cuatro leyes de desarrollo existentes del EBEP, cuyos preceptos se encuentran recogidos ahora en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE 261, de 31 de octubre de 2015), son las de las Comunidades Autónomas de Castilla-León (2011), Extremadura y Galicia (2015), y Valencia (2021), esta última sustituyendo a otro texto legal de 2010. *Vid.* Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (BOE 104, de 2 de mayo de 2011); Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (BOE 108, de 6 de mayo de 2015), Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia (BOE 123, de 23 de mayo de 2015), y Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública de Valencia. A ellas cabe sumar el Proyecto de ley de empleo público del País Vasco (con entradas sucesivas en el Parlamento vasco en distintas legislaturas) y los borradores de anteproyectos, todos ellos disponibles en Internet, de Canarias (versión 01-03-2010) y Aragón (versión 29 de marzo de 2011).

trata de una problemática para la que contamos con un profuso corpus jurisprudencial, del que tendremos que ir dando cuenta conforme tratemos cada uno de los puntos que integran este trabajo⁵. Trabajo que, como decimos, no aspira a ser exhaustivo, sino de acercamiento o aproximación actualizada al supuesto tradicional base de la función pública interina, el vinculado a la cobertura por estos empleados de las plazas dotadas presupuestariamente que han quedado vacantes, y que nos permitirá confrontarlo con el nuevo supuesto de función pública temporal incorporado por el nuevo artículo 10 del TREBEP⁶.

2. LAS MEDIDAS JURÍDICAS PARA ACABAR CON LAS INTERINIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PRECARIO AL SURGIMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA TEMPORAL COMO ALTERNATIVA

Ha tardado tiempo, pero la contextualización de este tipo de función pública en el marco de la llamada precariedad del empleo temporal ha favorecido la adopción de medidas jurídicas llamadas a ponerle fin, al menos como venía siendo conocida hasta ahora. Al haberse convertido en una patología más de las muchas que soportan las organizaciones administrativas, su conexión con un problema general ha venido a aportar el elemento nuevo que le faltaba a su problemática jurídico-administrativa: estamos ante una cuestión colectiva que supera la esfera administrativa y queda trasladada al conjunto del mercado de trabajo y a la propia sociedad civil. Todo ello a pesar de que, como veremos, en relativamente poco tiempo, gracias a su progresiva asimilación con el régimen previsto para la función pública de carrera, se han ido alcanzando puntos de mejora existentes en su tratamiento jurídico, en un imparable proceso iniciado hace tan sólo medio siglo.

Dos documentos monográficos, muy publicados entonces por la prensa diaria, pusieron el acento en la precariedad del empleo temporal existente en las Administraciones españolas. En concreto, un Informe de 2003 elaborado por el Defensor del Pueblo y otro de 2004 del Consejo Económico y Social vinieron a incidir sobre este ámbito en lo que parecía una verdadera voz de alarma de instituciones independientes sobre los excesos que había alcanzado la temporalidad en el seno de nuestras Administraciones y organizaciones públicas.

Para resolver la problemática que planteaba este tipo de empleo desde la perspectiva de la precariedad, el Informe de la Comisión de Expertos de 2005 establecía una medida específica bastante simple y, aparentemente al menos, nada complicada de implementar, que, sin embargo, fue desatendida por el legislador del EBEP de 2007 al regular las Ofertas de Empleo Público. Según la Comisión, «si se trata del desempeño de plazas vacantes de plantilla, debe establecerse la necesidad de incluirlas en la primera oferta de empleo público posterior a la interinidad, salvo que se decida su amortización. Además, conforme a las recomendaciones del Defensor del Pueblo y del Consejo Económico y Social, en las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben fijarse plazos máximos para la provisión de las vacantes por personal fijo, transcurridos los cuales la plaza se entendería amortizada». Como vemos, se postulaba el que, a través un mecanismo como las ofertas de empleo público, se pudieran poner las bases de liquidación de un problema ciertamente complejo, e históricamente irresuelto, como el de las interinidades en plazas vacantes funcionariales. Sobre las utilidades reales de este mecanismo volveremos más adelante.

El último elemento en esa línea de evolución a la que nos estamos refiriendo es el de la lucha contra la precarización y los avances que, en este terreno, se han producido en fecha mucho más reciente como una consecuencia de todo un movimiento jurisprudencial europeo y nacional que ha tomado las interinidades, principalmente las afectantes al personal laboral y estatutario, como eje de una intensa actividad jurisprudencial⁷. Tal ha sido el grado alcanzado por dicha nueva tendencia impulsora que el legislador, en lo que al tema

⁵ A la jurisprudencia constitucional y a la proveniente de los tribunales ordinarios españoles cabe sumar la jurisprudencia europea que, en fecha reciente, hace frente a los abusos de la temporalidad de los empleos existentes en las Administraciones públicas.

⁶ A los valiosos trabajos que se han publicado recientemente sobre los funcionarios interinos, y que hemos relacionados en una nota anterior, cuya lectura –no hace falta destacarlo– resulta obligada para comprender la situación en la que se encuentra actualmente esta problemática, hemos de sumar un gran número de trabajos que, bien directa o indirectamente, tratan de esta problemática jurídica. La bibliografía existente es muy amplia y cuenta con opiniones muy autorizadas sobre sus principales problemas. Sin ánimo de agotarla, *vid.* Alegre Ávila, 1989, pp. 663-697; 1993, pp. 253-273; Arroyo Yanes, 1990, pp. 1131-1153; 1994; Castillo Blanco, 1993; Fernández Farreres, G., 1992, pp. 61-121; 1993, pp. 45-80; Palomar Olmeda, 1992; Pérez Luque, 1989; Pulido Quecedo, 1992.

⁷ En su base se encuentra la Directiva 1999/70 de trabajo de duración determinada, que prohíbe la discriminación en las condiciones de trabajo de trabajadores temporales respecto a los trabajadores indefinidos, y que sustenta un replanteamiento de los derechos económicos y de carrera profesional de los funcionarios interinos. A este respecto, volvemos a recordarlos, han de consultarse los trabajos que citamos previamente debidos al profesor J. A. Fuentetaja Pastor (*vid.* supra nota 2) y en el de Sánchez Morón (2020b, pp. 121 y ss.).

que estamos tratando afecta, ha acabado por emprender una reforma normativa de gran calado del TREBEP de 2015 mediante un Decreto ley, el 14/2021, de 6 de julio, que afecta a la disposición de cabecera del régimen jurídico aplicable a partir de su entrada en vigor, y que, si bien no implica la derogación del precepto originario, lo hace convivir con él, generando dos tipos de regímenes aplicables: uno, a los nombramientos funcionariales interinos anteriores, y otro, el que ahora vamos a pasar a exponer, aplicable exclusivamente a los nombramientos que pudieran producirse a partir del día siguiente a su publicación.

A este respecto, conviene recordar el nuevo contenido que extiende sus efectos modificativos al artículo 10 del EBEP casi al completo, al afectar a sus apartados 2, 3, 4 y 5 en términos, podemos adelantar, muy taxativos y tocante a notas importantes del régimen jurídico de estos empleados públicos⁸. Y no porque se proyecte únicamente a los nuevos nombrados funcionarios interinos deja de tener una enorme relevancia dogmática y normativa, especialmente si la ponemos en conexión con una relectura del proceso de convergencia que hasta ahora ha tenido lugar entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos (Fuentetaja Pastor), por lo que vamos a ver seguidamente.

3. BREVE APUNTE SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERINA

La incorporación de un nuevo rasgo, de una nueva impronta, al régimen jurídico aplicable a la función pública interina, en los términos que estamos viendo, no debe llevarnos a olvidar que nos encontramos ante una clase de empleado público que existe desde mucho antes de que pudiéramos hablar de una verdadera función pública profesional y moderna. Y, a los efectos que estamos hablando –no hace falta destacarlo especialmente–, ante una de las figuras tradicionales del empleo público español, la del funcionario interino, que hunde sus ramificaciones en la historia administrativa española.

En efecto; si bien tiende a considerarse que se trata de una clase de empleado cuya existencia y problemática es reciente en el tiempo, ello se debe a que se tiende a confundir su importancia como colectivo altamente nutrido y con integrantes de larga duración en su relación administrativa, con su eclosión en el tiempo como figura jurídica. Si bien en términos de configuración acabada sus disposiciones normativas rectoras son, efectivamente, relativamente recientes (en torno a unos sesenta o setenta años), y sólo la LFCE, de 1964, constituiría un hito normativo en su evolución, no resulta difícil encontrar antecedentes reales de este tipo de empleados en fechas mucho más remotas. Por razones de espacio no podemos efectuar aquí una indagatoria profunda de esos antecedentes –lo cual tendría un especial interés para el conocimiento de la historia de la función pública profesional de corte civil–, pero sí podemos consignar expresiones de funcionarios que ocuparon plazas dotadas presupuestariamente en régimen de provisionalidad en términos asimilables a nuestros funcionarios interinos de ahora, *servata distantia*. No obstante, no se trata de ejemplos enteramente comparables porque, entre otras razones, el desarrollo normativo alcanzado y los entornos jurídico-administrativos eran completamente distintos, y si bien las notas principales de la función pública interina se encontraban presentes en ellos –incluso desde su denominación misma–, su extracción del pasado administrativo no hace sino trasladarnos a mecanismos desde los que se intentaban resolver variables que ya no se encuentran presentes en nuestras modernas Administraciones públicas. De este modo, puede

⁸ 2. Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.

3. En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna: a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos (...).

4. En el supuesto previsto en el apartado 1.a), 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. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.

5. Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.

constatarse que se ha venido a producir una progresiva tecnificación que ha convertido al funcionario interino y al desempeño de las funciones públicas bajo esa modalidad de empleo público en un elemento modernizado, que cabe residenciar, en paralelo, en unas organizaciones públicas gestoras de recursos humanos en masa, y con unos tratamientos técnicos muy superiores a los existentes hace sólo medio siglo.

En efecto; las referencias a esta figura son constantes a lo largo de la historia reciente de la función pública, y su aparición tiene que ver mucho con las formas de nombrar a los funcionarios públicos y con los modos de retribuir y desempeñar dichas funciones en distintas etapas históricas. Ya a lo largo del siglo XVIII, contamos con empleados que reciben nombramientos interinos, y los encontramos presentes tanto en la Administración central española peninsular (y de las islas) como en la colonial⁹.

A lo largo del siglo XIX, podemos dar por consolidada esta figura en las oficinas públicas de la Administración civil estatal, si bien de forma no representativa, pues las situaciones de emergencia (guerras, inestabilidades políticas, crisis económicas, etc.) que van a vivirse a lo largo de buena parte de esa centuria y, sobre todo, la existencia de una figura competidora como la de los cesantes (con sus turnos de reserva en las vacantes presupuestarias), va a impedir su despegue en términos de normalidad administrativa, sin que se generalice, en consecuencia, su uso.

El fin del siglo XIX y los inicios del siglo XX, van a estar marcados, aparte de por la búsqueda de una solución para el problema de las cesantías y las amortizaciones de plazas, por la consolidación de un supuesto de empleo interino centrado en el ejercicio de unas funciones públicas concretas: el de los escribientes y auxiliares temporeros¹⁰. Ya una Circular de la Dirección General de Contribuciones, de 17 de septiembre de 1855, advierte de la imposibilidad de que personas extrañas, bajo esa u otra denominación, desarrollasen trabajos en sus dependencias, mecanismo este con el que se intentaba resolver el problema de las deficiencias de las plantillas en correlación con los desajustes de las cargas de trabajo, uno de los problemas endémicos de la Administración pública española¹¹. Y otra disposición dada para la Dirección General de Estadística de 8 de agosto de 1865, siendo presidente O'Donnell, expresa muy bien el concepto de «brazos auxiliares» aplicable a esta modalidad de empleo público, al vincular su funcionalidad a la necesidad sobrevenida de personal de las oficinas públicas.

Esta figura, como vemos muy concreta, contaba con expresiones y ejemplos anteriores en el tiempo, y los nombramientos de escribientes bajo la forma de temporero auxiliar en manos de las autoridades inferiores –que escapaban a la «real aprobación»– fue una constante con anterioridad a las fechas de las que estamos hablando, pero de forma aislada y muy vinculadas a los picos de trabajo o para salvar las situaciones que de modo particular se vivían en las oficinas administrativas, tanto en la península e islas, como en ultramar.

A inicios del siglo XX, esta función pública en precario y paralela, que no había dejado de crecer debido a las necesidades administrativas de nombrar nuevos temporeros y a las facilidades para contar con ellos con celeridad (no podemos olvidar que no requerían de la «real aprobación»), recibirá un respaldo normativo al máximo nivel posible, pues la ley de funcionarios de 1918 (ley de bases de 22 de julio) le prestará una atención específica al establecer en una de sus disposiciones finales, la cuarta, que serían posibles exámenes de aptitud para que los mismos se consolidaran como funcionarios de carrera.

Un empleo público funcional en precario que se mantendrá durante las décadas anteriores a la guerra civil, y respecto del que la profusión de funcionalizaciones directas en las vacantes de las plantillas administrativas como consecuencia de la situación de éstas en la inmediata posguerra no haría sino posibilitar la brusca superación de su existencia¹².

⁹ Encontramos ya una distinción clara en función de la procedencia de los nombramientos: entre los que proceden de las autoridades superiores, que son para empleos definitivos y permanentes, y los que suscriben las autoridades inferiores, que son los que tienen lugar en interinidad y en las vacantes existentes.

¹⁰ Remitimos al lector a tres trabajos en los que se encuentran continuas referencias a la función pública en precario de la época, el de Nieto (1967), Jiménez Asensio (1989) y nuestro trabajo Arroyo Yanes (1996a).

¹¹ Y al que no dejamos de encontrar referencias concretas en la propia actualidad. Una lectura del artículo 10 del EBEP nos pone sobre la pista de esta realidad a través de elementos ciertos (las nuevas modalidades de tipificaciones de interinidades), que prueban que esa problemática nunca ha sido superada materialmente, sino sólo reconducida a través de diversas estrategias jurídicas que han ido de fracaso en fracaso.

¹² Para hacernos una idea de cuál era su peso real en algunas oficinas públicas y la extensión de este problema con anterioridad a la guerra civil, en las dependencias del Instituto Nacional de Investigaciones y Experiencias Agronómicas el personal auxiliar temporero llegaba en diciembre de 1926 a 178 empleados, mientras que el auxiliar permanente estaba constituido por 39 personas. *Vid. Boletín del INIEA* correspondiente a 1928.

Ya en su tipología actual, encontramos la figura de los funcionarios interinos recogida en el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 (TALFCE), texto normativo que recogería las previsiones de la Ley de Bases de 1963, y que supuso el inicio de una nueva etapa de recorrido vital administrativo para esta clase de funcionarios, al respaldarla de modo general una disposición superior¹³. A primeros de los años ochenta, la mejor doctrina hablaba, sin embargo, «de una categoría en vías de extinción, por cuanto la Disposición Adicional Primera del Real Decreto ley 22/1977, de 30 de marzo, prohíbe para lo sucesivo el nombramiento de funcionarios interinos (salvo para los Cuerpos o plazas de carácter docente, sanitario o penitenciario, y sólo por cinco años). Coherente con ello, el nuevo proyecto de ley de bases ni siquiera los menciona»¹⁴.

Por no detenernos en momentos tan relativamente alejados y centrarnos en un simple recordatorio de los más actuales, se impone hacer mención aquí al peso que ha tenido la función pública interina durante la construcción del Estado de las Autonomías en el que nos encontramos¹⁵. En esta etapa, marcada por la aparición de un numeroso (y potente) colectivo precarizado bajo ese régimen jurídico, ha tenido lugar la recepción de la determinante doctrina de la experiencia adquirida para el acceso de estos empleados a la función pública de carrera (SSTC 67/1989, de 11 de abril y 83/2000, de 27 de marzo, entre otras, que hacen referencia a la cuestión de los servicios prestados por los interinos) y ha terminado por consolidarse jurídicamente, frente a enfoques normativos mucho más restrictivos, el más intenso acercamiento que había tenido hasta ahora a la referida función pública de referencia. Lo que puede explicarse por la fuerza que ha llegado a alcanzar este colectivo en el seno de las oficinas públicas frente a la aparentemente hegemónica función pública de carrera, a la que ha acabado por parecerse enormemente en su perfil jurídico¹⁶.

Por concluir, enlazando con el texto normativo de partida configurador, el TALFCE, podemos servirnos de la conclusión a la que llegan autores de la talla de los profesores R. Parada Vázquez y J. A. Fuentetaja Pastor, cuando señalan lo siguiente: «Este concepto tan estricto que es el tradicional, fue desbordado en muchas Administraciones, formándose grandes bolsas de funcionarios interinos, sobre todo en el área docente y en algunas Comunidades autónomas y corporaciones locales, que de esta forma ahorraban el pago de trienios y complementos propios de los funcionarios de carrera. Asimismo, la legislación de algunas Comunidades autónomas extendió los supuestos de nombramiento de funcionarios interinos a la realización de programas eminentemente temporales o por situaciones urgentes, olvidando la limitación temporal de permanencia de los interinos en sus cargos. La presión de estos colectivos originó la convocatoria de numerosos concursos restringidos para facilitar su conversión en funcionarios de carrera en los que no salió muy bien parado el principio de mérito y capacidad»¹⁷.

4. LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA INTERINA Y SU RENOVACIÓN TÉCNICA

Las ideas principales que han venido sustentado esta modalidad de función pública hasta el Decreto ley 14/2021, de 6 de julio, son, aparte de la necesidad y urgencia que motivan el nombramiento, la falta de permanencia en la relación que establece con la Administración empleadora (carencia de inamovilidad) pues en

¹³ La base XI de la indicada ley de bases, ley 109/1963, de 20 de julio, estipulaba lo siguiente: «Uno. Los funcionarios de empleo podrán ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos en su caso por disposiciones especiales. Dos. Corresponde la designación de los funcionarios eventuales a los Ministros o, por su delegación, a los Subsecretarios. dentro de los créditos globales autorizados a tal fin. Tres. Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera. Cuatro. El nombramiento de funcionario interino deberá ser revocado cuando la plaza que desempeñe sea provista por procedimiento legal. Cinco. A los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera».

¹⁴ Vid. Santamaría Pastor (1992, pp. 29-30).

¹⁵ Cuando escribimos estas líneas, todavía hay colectivos funcionariales interinos muy numerosos en algunas Administraciones autonómicas. Así, de la Administración valenciana dependen unos 25.000 empleados que pertenecen a esta clase.

¹⁶ De ello habrá muchas pruebas, como la exclusión de puestos de trabajo para su cobertura por funcionarios de carrera, la no inclusión de las plazas vacantes ocupadas por estos colectivos de las ofertas públicas de empleo, el nombramiento de este personal para puestos singularizados e incluso para puestos de libre designación, etc. Los autores que citamos en la nota siguiente, que denuncian algunas de estas prácticas indeseables, nos recuerdan una STS de 29 de octubre de 2010 en la que el alto tribunal intenta reaccionar frente al incumplimiento flagrante por parte de las Administraciones empleadoras del apartado 4 del artículo 10 del EBEP, que exigía la amortización de las plazas vacantes ocupadas por funcionarios interinos en el caso de no ser incluidas en las Ofertas.

¹⁷ Vid. Parada y Fuentetaja (2013, pp. 137-138). Debemos a estos autores unas apreciaciones sumamente certeras, vinculando la configuración actual de la figura con la desaparición (y reintroducción a través de la función pública interina) de la figura de los contratos administrativos, sin la que no puede comprenderse la situación actual ni la interpretación del artículo 10 del EBEP.

cualquier momento puede dejar de ocupar la plaza dotada presupuestariamente para la que fue nombrado, y la provisionalidad en su ocupación al no ser esta en términos definitivos¹⁸.

Si bien va a ser la plaza vacante, y sus tribulaciones, la que va a marcar el devenir de su vínculo con la empleadora, no podemos dejar de considerar también que, por definición, el funcionario interino, como cualquier otro empleado público, ha de ocupar un puesto de trabajo concreto. Dos conceptos, pues, el de plaza y puesto de trabajo que, al igual de lo que viene a suceder con la función pública profesional permanente y con otros empleos públicos estables, convergen aquí para marcar la viabilidad de la relación jurídico-administrativa que ha quedado iniciada de forma tan condicionada por la necesidad y la urgencia. Es por ello que, hasta la reforma del TREBEP de 2015 por el indicado Decreto-ley, afectante sólo a los nuevos nombrados, podían postularse para los funcionarios públicos interinos cuatro grandes ideas:

- a) mientras que el puesto de trabajo detentado puede ser suprimido sin que, necesariamente, se ponga en riesgo la estabilidad del funcionario interino en el ejercicio de sus funciones, no vendría a suceder lo mismo de no mantenerse dotada presupuestariamente la plaza, lo que implicaría su cese inmediato.
- b) esa dislexia posibilita también que se puedan acotar determinados puestos de trabajo para que sean ocupados, no necesariamente de modo exclusivo, por la función pública interina, de tal manera que el colectivo de nombrados interinos quedaría circunscrito a ciertos empleos únicamente.
- c) de acuerdo con ello, su vínculo principal estaría con la plantilla orgánica y sus plazas, y no con la relación de puestos de trabajo y sus funciones, ocupando la RPT una posición más secundaria, si bien ello no significa que no tenga también relevancia. Baste recordar que el posible desarrollo de ciertas modalidades de carrera o el abono de parte de las retribuciones tienen en el puesto de trabajo detentado su base de apoyo, sobre lo que volveremos más adelante.
- d) La convocatoria de las plazas vacantes vía Oferta de Empleo Público no recogía la obligación de incorporar todas las plazas que se encontraran disponibles y que incluyeran funcionarios interinos nombrados. En este punto, la lectura del todavía inalterado artículo 70 del EBEP estipulaba que «Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas...».

De estas cuatro grandes ideas rectoras, defendibles durante décadas, solo cabe mantener tras la reforma del artículo 10 del TREBEP de 2015 acometida por el Real Decreto ley 14/2021, de 6 de julio, y únicamente para los nuevos nombrados funcionarios interinos, la segunda de ellas, y, de modo matizado, la tercera.

En efecto; el nuevo contenido dado al apartado 3 del artículo 10 del EBEP, aplicable, como hemos ido destacando, sólo para los nuevos nombramientos, sin cuestionar en ningún momento que se está hablando siempre de cobertura de plazas dotadas presupuestariamente mediante funcionarios interinos, estipula unas causas de cese que toman los puestos de trabajo como centro de su operatividad. Así, se determina que:

«En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna: a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos; b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados; c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento; y d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento».

A todo ello, cabrá sumar el régimen de cese que se estipula para la plaza vacante, su cobertura por los procedimientos previstos, su amortización y el límite temporal a los nombramientos efectuados (apartado 4 del artículo 10 del EBEP).

¹⁸ Como cuestión de fondo figura si el calificativo de temporal cuadraría a la perfección en lo que respecta a esta relación jurídico-administrativa o si, por el contrario, no estaría presente siempre en la misma. Lógicamente temporal también es la relación que tienen los funcionarios de carrera, pues también ellos llegarán a un momento de la carrera administrativa en la que cesen. Pero si el cese se produce por las mismas causas que para estos, como sucede, por ejemplo, con un funcionario interino que se jubila forzosamente, la idea de tiempo jugaría del mismo modo en uno y otro caso. *Vid.* Sánchez Morón (2020b, pp. 23 y ss.), y sobre el interino de larga duración, Sánchez Morón (2020b, pp. 41 y ss.).

Significa ello que se es consciente de la relación dialéctica existente entre el puesto para el que se encuentra designado y la plaza presupuestaria para la que el funcionario ha sido nombrado, y se fija en términos concluyentes un régimen de extinción de la relación jurídico-administrativa que ofrece pocas dudas respecto a su operatividad.

Asimismo, y por mucho que se mantenga inalterado el precepto regulador de las Ofertas de Empleo público del EBEP, al imponerse un régimen nuevo en lo que respecta al fin de la relación de interinidad, ahora sometida a un término (tres años), la relación jurídico-administrativa mantenida queda expuesta a su finalización a corto plazo, salvo que entre a operar el mecanismo previsto de prolongación de su actividad en el apartado 4 del artículo 10:

«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. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica».

Finalmente, también consideramos destacable, sea cual sea el momento del nombramiento recibido, que nos encontramos ante una relación de sujeción especial que va a mantenerse con la Administración empleadora en tanto el funcionario interino ocupe la plaza vacante. Y esa relación, en su plano dinámico, no tiene por qué ser muy distinta de la que tiene el funcionario de carrera, sin que la debilidad del vínculo, mucho más expuesto por la presión del cese, tenga por qué hacer que la relación jurídico-administrativa sea de corte diferente, a pesar del rasgo acusado de su temporalización. Por este motivo, las particularidades jurídicas que derivan de que nos encontremos ante una relación estatutaria y de sujeción van a planear también sobre estos empleados, en similares términos que se proyectan sobre la función pública de carrera. De modo muy acertado, el nuevo artículo 10 del EBEP nos habla de la operatividad para los funcionarios interinos de las causas de extinción del artículo 63 de dicho texto legal, previstas para los funcionarios de carrera, y su apartado primero deja muy claro que estos empleados, para los nuevos nombramientos posteriores al Decreto-ley de 2021: «son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera»¹⁹.

En este punto, conviene recordar también que para esta clase de funcionarios –y no hay razón, a nuestro juicio, para excluir el nuevo supuesto temporalizado de interinos de esta afirmación– es postulable el ejercicio de funciones de autoridad para quienes han sido nombrados siguiendo este régimen, aspecto este en algunos casos problemático, pero que cuenta en su favor con argumentos jurídicos suficientes, si bien sean sobre todo doctrinales y jurisprudenciales y no, como sería deseable, normativos, como defiende la profesora J. Cantero Martínez²⁰.

En consecuencia, si las funciones que desempeñan son las propias y plenas de los funcionarios de carrera, también puede predicarse de ellos el que se encuentran vinculados a una Administración pública en virtud de nombramiento legal, estableciendo a partir de él una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos por mediar necesidad y urgencia contrastada, si bien, para los nuevos nombramientos, con carácter temporal, como hemos visto ya.

5. EL NOMBRAMIENTO Y LA ACREDITACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE JUSTIFICAN LA COBERTURA DE LA PLAZA VACANTE CON UN FUNCIONARIO INTERINO COMO IMPERATIVO

Al encontrarnos ante un funcionario público, su relación jurídico-administrativa se establece a partir de un nombramiento formalmente adoptado por la autoridad competente para ello. Ese acto administrativo formalizado es el que posibilita el encuadramiento del empleado en el seno de la Administración pública en la que se inserta, y el que hace surgir el entramado de derechos y deberes que caracteriza la relación funcio-

¹⁹ Se utiliza, así, un recordatorio que encontramos ya recogido, con mejor técnica normativa, en la propia legislación de desarrollo del EBEP. Vid. artículo 9 de la Ley castellano-manchega de 2011.

²⁰ Vid. Cantero Martínez (2020, pp. 139-160).

narial. No estamos, en consecuencia, ante la suscripción de ningún contrato entre las partes, siendo el acto de nombramiento de naturaleza legal y reglamentaria, y adoptado de modo unilateral por la Administración empleadora. En este punto, impera la visión tradicional consolidada desde hace muchas décadas, y estos empleados públicos son enteramente funcionarios públicos y actúan como tales.

Dicho nombramiento no resulta legalmente posible sin que se cumplan un conjunto de presupuestos; entre ellos, y de modo general, como establece el TREBEP, que se den «razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia» (art. 10.1). Sin ese *prius* (al que se anudan otras circunstancias acordes con cada modalidad de interinidad), se encuentre formulado así o bajo otra forma literaria, no es posible nombrar a funcionario interino alguno²¹.

Al igual que sucede en otros sectores del ordenamiento administrativo, la «necesidad y la urgencia» han de quedar adverdadas realmente en el expediente administrativo en el que tiene lugar el nombramiento, y no basta con la utilización de una expresión ritualizada, sino que tiene que ser verdadera y sostenible. Tanto una como otra se encuentran a remolque de las dinámicas y cargas de trabajo existentes en el seno de las oficinas públicas, del número de empleados realmente disponibles en un momento dado, de circunstancias sobrevenidas y picos de actividad, y de las problemáticas variables de los servicios. Por ello, entendemos que, cuando hay una mínima base, no tiene por qué ser difícil de acreditar y justificar la necesidad y la urgencia en el seno del expediente administrativo; simplemente, basta echar mano de las variables reales que en un momento dado puedan presidir la vida de una unidad administrativa concreta.

Estamos ante un concepto jurídico indeterminado que sólo puede quedar concretado en el supuesto real al que estemos refiriéndonos en un momento dado. Y, como tal concepto, ofrece una sola determinación, que ha de darse cuando se produce el nombramiento que se encuentra presidido por ese determinante. O las razones de necesidad y urgencia se dan de modo expreso y pueden justificarse y se adveran, o no es así. De este elemento depende que el nombramiento sea ya irregular desde el momento que se dicta o, de acreditarse las demás circunstancias junto a su existencia, adquiera plena naturaleza legal. Ni que decir tiene que sobre ese acto jurídico se proyecta todo el régimen del acto administrativo y la protección penal del mismo. Puede controlarse administrativa y judicialmente a través de la técnica del concepto jurídico indeterminado y de la doctrina de las nulidades.

Una de las cuestiones que solía plantearse habitualmente era la de qué sucedía cuando desaparecía la necesidad y la urgencia que justificó el nombramiento del funcionario interino, lo que tenía un interés de análisis que desapareció al contemplarse expresamente por el EBEP el cese en tales casos y que, en su formulación actual, y respondiendo al mismo tratamiento, pero con mejor sistemática, se pormenorizase que la relación jurídica quedará extinguida «por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento» (art. 10.3.d).

En vez de analizar «esta finalización de la causa» de manera sistemática en sede de cese del funcionario interino, junto a otros supuestos que lo hacen posible, vamos a permitirnos la libertad de tratarlo ahora.

En puridad, tiene pleno sentido que, desaparecida la necesidad y la urgencia, esto es, si ya resultara innecesario y/o no hubiera premura, del mismo modo que no se nombraría a ningún funcionario por no poderse justificar esas razones, tampoco se tendría por qué mantener en la plaza, con el coste subsiguiente, a quien hubiera sido nombrado para ello, al carecerse de base sustentadora. Ello implicaría que la necesidad y/o la urgencia informa cada día y hora de la vida del nombramiento, y este estaría especialmente condicionado por las circunstancias que le han hecho nacer. Sería un acto jurídico que, simplemente, se extinguiría al consignarse en el expediente que ya no hay necesidad o urgencia, o necesidad y urgencia al propio tiempo.

Pero para ello tendría que producirse una comprobación administrativa cada cierto tiempo para saber si, al cambiar las circunstancias, ya no resulta necesario y urgente el desempeño de esas funciones por ese empleado interino²². Desaparecida la situación de necesidad o urgencia, o ambas, cesaría el funcionario interino de modo inmediato, como ya se ha referido.

En cualquier caso, es un acierto que se haya recepcionado por la ley básica, y de modo expreso, esta causa de cese, por la problemática asociada que hubiera podido tener su falta al superarse su análisis desde el régimen de los actos administrativos y obligar a adentrarse en la problemática del derecho al cargo, visto desde la perspectiva constitucional²³.

²¹ Vid. Sanchez Morón, 2020b, pp. 45 y ss.

²² Piénsese, por ejemplo, en una unidad administrativa donde hubiera varias plazas sin cubrir con funcionario de carrera y ya sólo quedara una ocupada por un funcionario interino, sin mediar la necesidad o urgencia que avalaba ese nombramiento.

²³ A primera vista, y si quedara adverdada en el expediente con los elementos necesarios de acreditación esta nueva circunstancia, no creemos que nos encontraríamos ante un cese arbitrario o injusto. En consecuencia, siempre que ese cese se rodeara de las

Una cuestión conexas con la que estamos examinando es si el funcionario interino puede ser cesado cuando, por causas diversas, no puede atender las funciones encomendadas. Es decir, manteniéndose en el tiempo las circunstancias que obligaron al nombramiento, la función interina no puede ser atendida debidamente por el nombrado. Esta cuestión fue resuelta por la STC 20/2001, de 29 de enero, que sentó la siguiente doctrina, que podría proyectarse sobre otros bienes jurídicos constitucionales igualmente protegibles, en atención a los siguientes argumentos:

«Se insiste en el carácter urgente de la actividad a desempeñar como presupuesto básico sobre el que se asienta el nombramiento de funcionario interino. A tal efecto la Sentencia impugnada entiende que de tal exigencia derivan dos efectos: uno objetivo, representado por la necesidad ineludible de proveer el puesto de trabajo, aunque sea provisionalmente, y otro, subjetivo, caracterizado por la imperiosa exigencia de que la persona designada como funcionario interino, no sólo reúna los requisitos exigidos para el ingreso en el cuerpo a que pertenece el puesto que se trate de proveer, sino que, además, se halle en condiciones físicas idóneas para poder desempeñarlo, dada la urgencia con la que se realiza la incorporación. Pues bien, por el contrario, debe tenerse presente que la protección específica de la maternidad de los períodos pre y postnatales persigue una clara finalidad social, esto es, la protección de la maternidad, a la que se añade la finalidad de promocionar el establecimiento de una relación de carácter familiar, absolutamente necesaria con el que acaba de nacer. La protección extiende, por ello, su campo de actuación, alcanzado tanto al neonato como a la familia en su conjunto».

En base a ello, se determinó existente una discriminación por razón de sexo al cesar a la funcionaria interina que se encontraba de permiso de maternidad. Lógicamente, este planteamiento y cualquier otro que posibilite defender la permanencia del empleado o empleada interina en razón de bienes constitucionales protegidos será admisible y, en consecuencia, cada caso de cese tendrá que ser examinado pormenorizadamente, atendiendo no sólo el prisma de la legalidad, sino también estas variables constitucionales que pueden también llegar a operar.

6. LA SELECCIÓN DEL FUNCIONARIO INTERINO

Al tratarse de un empleo público de naturaleza funcional, se proyecta sobre el nombramiento administrativo que lo genera todo el conjunto de principios constitucionales o cuasiconstitucionales, y también legales, que se predicen para la función pública profesional. Entre ellos se encuentra la acreditación del mérito y la capacidad en condiciones de igualdad, así como la publicidad de la actividad que se desarrolla para hacer realidad el acceso a las funciones públicas en esas condiciones²⁴.

garantías necesarias cabría entender, Derecho de los actos administrativos en mano, que sería posible también incluso cuando faltase esa tipificación de modo expreso en la norma. Y ello por cuanto que el acto jurídico que hace posible su mantenimiento en la plaza puede haber perdido toda su fuerza jurídica por haber dejado de mediar ya las circunstancias que lo hicieron posible, y así ha sido declarado por la autoridad competente a través de otro acto administrativo que lo sustituye. Sin embargo, hemos de tener en cuenta otra variable junto a la teoría de las nulidades de los actos, y es que, si el funcionario público interino tiene un fuerte paralelismo, en cuanto a su régimen, con el que tiene el funcionario público de carrera, hemos de considerar la posibilidad de que el régimen del cese tenga que ser muy parecido al de éste. En este sentido, se hace necesario recordar aquí que la relación estatutaria obliga a que las causas de cese deban venir tasadas en la ley. Y ello por cuanto se predica aquí un elevado nivel de protección de la estabilidad de la relación jurídica que ha de mantenerse en el tiempo, como la jurisprudencia constitucional se ha encargado de recordarnos. En concreto, en las sentencias constitucionales dadas a raíz de la extensión del contenido del derecho fundamental al acceso a los empleos públicos se otorga alcance a este derecho en sede de permanencia en la función pública profesional durante el tiempo que el ciudadano se encuentra en la misma. Y el cese, en ambos supuestos, persigue la extinción de la relación jurídica existente; en el primer caso, la salida de la función pública interina; en el segundo, de la función pública profesional de carrera. Objetivos, por consiguiente, similares, y en nada contrapuestos, a pesar de que la estabilidad en el primer caso es muy relativa y condicionada, mientras que en el segundo supuesto es definitiva.

Por esta razón, la protección constitucional que tiene la función pública, las causas de cese tienen que venir previstas expresamente –y esto es lo que hace el nuevo artículo 10 del EBEP–, pues, para que las organizaciones empleadoras puedan servirse de esta causa de cese, han de acudir a alguna forma de tipificación concreta, como ha hecho con muy buena técnica normativa este precepto legal, adaptando la formulación originaria prevista en el EBEP de 2007.

²⁴ Por ser muy conocidos, y en aras de la brevedad, no vamos a extendernos aquí en una exposición y desarrollo de los indicados principios y criterios y nos remitimos a la bibliografía existente. Hemos tratado esta cuestión en nuestro trabajo Arroyo Yanes (2015). Para el acceso a la condición de funcionario interino, *vid.* Sánchez Morón (2020b, pp. 46 y ss.).

El artículo 10.2 del TREBEP es el precepto determinante en esta materia y, en conexión con él, los que pudieran interconectarse en virtud de la proyección del régimen general de los funcionarios públicos de carrera, como, por ejemplo, los artículos 55 y 56 del mismo TREBEP²⁵. El referido artículo, específicamente centrado en la problemática que plantean los nombramientos de interinos, señala en su redacción original que «la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad»²⁶. Se trata de principios nucleares en el acceso a la función pública española, y que cuando los referimos a la función pública interina han presentado ciertos problemas en su proyección derivados de la debilidad de los procedimientos para hacerlos realidad en el momento del acceso y del nombramiento de estos empleados. De tal suerte que su exigibilidad ha solido presentar un menor rigor que el que se ha venido predicando para la función pública de carrera, que ha venido contando desde hace mucho con procedimientos selectivos rigurosos para conferir los nombramientos como funcionarios, lo que no ha sucedido con los funcionarios interinos. En relación con los cuales, y con un poco de perspectiva histórica, si los examináramos con detenimiento, encontraríamos muchos nombramientos administrativos por necesidad y sin concurrencia, e incluso sin procedimiento o de plano, lo que resulta mucho más difícil hoy en día, e intenta impedir a toda costa la legislación vigente²⁷.

A la vista de cuanto decimos, podemos entender, pues, que para el TREBEP, sea cual sea la versión que estemos manejando del artículo 10, el nombramiento del funcionario público interino debe ser fiel expresión del juego de los principios de igualdad, mérito y capacidad y de publicidad referidos, lo cual obligará al cumplimiento de una fase administrativa en la que quede acreditada la concurrencia competitiva para cubrir la plaza vacante. Lógicamente, este condicionante, de cumplirse escrupulosamente, obligaría a estatuir un procedimiento selectivo por cada una de las plazas que pudieran quedar vacantes, lo cual no solo es irreal, sino que sería muy disfuncional para la organización empleadora, además de lo que tendría de anticipación a una eventualidad que no tendría por qué producirse en todo caso. De ahí la apelación que hace el EBEP a que los procedimientos sean ágiles en estos casos. Con ello no estamos queriendo decir que la Administración empleadora tenga que servirse aquí de procedimientos tan exigentes como la oposición, entre otras cosas porque cualquier prueba que se celebrara no daría en ningún caso «el reconocimiento de la condición de funcionario de carrera» y se estaría sometiendo a los candidatos y a la propia organización a un esfuerzo a todas luces desproporcionado.

En consecuencia, que los procedimientos selectivos tengan que ser en estos supuestos «ágiles» o estén encaminados «a la cobertura inmediata de las plazas» (artículo 10.2 en su doble versión) lleva a pensar que, desde la perspectiva de los nombramientos a efectuar, sólo son posibles dos enfoques: o bien se ponen en marcha con ocasión de las vacantes producidas, o incluso antes si se tiene conocimiento de que van a producirse, procedimientos de cobertura *ad hoc*, o bien, una vez celebrados procedimientos selectivos generales para acceder a las plazas de funcionarios de carrera, algunos de los candidatos rechazados, en función del buen nivel alcanzado, pueden quedar en reserva para ocupar en calidad de interinos las plazas que paulatinamente vayan quedando vacantes²⁸.

²⁵ Que, si bien hacen referencia a los principios rectores y requisitos generales para acceder al empleo público y para adquirir la relación de servicio, hemos de entender plenamente aplicables al acceso a la función pública interina.

²⁶ Como antecedente cualificado de la actual regulación básica podemos recordar aquí el artículo 27 (Selección y nombramiento) del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se 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, estipula lo siguiente: «1. El nombramiento del personal funcionario interino se efectuará, con arreglo a los principios de mérito y capacidad, por el Subsecretario del Departamento al que figuren adscritos los correspondientes Cuerpos y Escalas o por el Director general de la Función Pública, cuando se trate de Cuerpos y Escalas dependientes de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. El procedimiento deberá posibilitar la máxima agilidad en la selección, en razón a la urgencia requerida para cubrir transitoriamente los puestos de trabajo en tanto se destina a los mismos a funcionarios de carrera. 2. Los funcionarios interinos deberán reunir, en todo caso, los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes Cuerpos o Escalas como funcionarios de carrera. 3. Las normas sobre selección de los funcionarios de carrera serán de aplicación supletoria a la selección de los funcionarios interinos en cuanto resulte adecuado a la naturaleza de éstos».

²⁷ A estas prácticas inaceptables se ha referido habitualmente la doctrina administrativista. Por todos (*vid.* Sanchez Morón, 2011, pp. 19-27; 2020a, p. 78 y ss. de la primera edición).

²⁸ En todos esos casos han de respetarse las mismas condiciones que han de regir el reclutamiento para las plazas dotadas presupuestariamente mediante funcionarios de carrera o por candidatos a las mismas para adquirir esa condición. En este punto, y en todo caso, han de tenerse en cuenta las cuotas previstas para personas con diversidad funcional, pues, lógicamente, no puede utilizarse esta vía para postergar a estos colectivos en el acceso a la función pública interina en beneficio de quienes no se encuentran en esa situación, viciándose los nombramientos de no haberse tenido en cuenta esta variable.

Y es por ello que algunas legislaciones hayan acudido aquí a contemplar el uso de una fórmula general que nos parece acertada: la creación y mantenimiento de una bolsa administrativa de candidatos potenciales a ocupar las plazas que puedan quedar vacantes en un momento dado. A estos efectos, se suele acudir, en vez de a procedimientos específicos, a las relaciones de opositores o concursantes opositores que no han ganado plaza en las convocatorias efectuadas con anterioridad a la necesidad y urgencia que condiciona el nombramiento, personas que cuentan con algunas credenciales positivas en el seno de esos procedimientos y que pueden quedar escalafonados en función de las calificaciones obtenidas en las pruebas celebradas²⁹.

La solución referida tiene enormes ventajas para la gestión ordinaria de los recursos humanos, que posibilita hacer frente de modo casi inmediato a las situaciones de necesidad y urgencia de las coberturas de plazas vacantes, pero tiene una carga evidente: funcionará adecuadamente siempre y cuando se mantenga viva la bolsa mediante su actualización y subsiguiente puesta a disposición de los mejores candidatos para que presten su servicio en régimen de interinidad. No podemos extendernos aquí en exceso en el régimen de las bolsas y su proyección sobre el funcionariado interino que pueda recibir un nombramiento por este conducto, pero sí podemos subrayar su naturaleza y sus modos de funcionamiento³⁰.

7. LA REGLA DE LA PROYECCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA AL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS FUNCIONARIOS INTERINOS

Los orígenes de la aplicación de la regla de la analogía o proyección analógica del régimen general aplicable al personal funcionario interino del que impera para el personal funcionario de carrera sólo pueden encontrarse en el fuerte paralelismo y la consustancialidad existente entre un tipo de personal y otro, y en el consiguiente tratamiento jurídico previsto. A fin de cuentas, existen muchos puntos en común y, con el paso del tiempo, se ha ido produciendo una cada vez mayor aproximación derivada de la eliminación progresiva de las barreras que la impedían inicialmente, y que está sustentada en los elementos que pudieran ser comunes y en las consecuencias jurídicas que derivaban de ellos (nombramiento y consiguiente relación jurídico-administrativa, asunción de las funciones que son propias de una profesionalización, ocupación de las mismas plazas dotadas presupuestariamente, etc.).

Se impone recordar aquí la idea de que, hasta llegar a la etapa en la que nos encontramos ahora, la función pública interina, especialmente la que podemos denominar de larga duración, ha sufrido una evolución muy marcada, orientada continuamente a lograr una plenitud de su tratamiento, buscando siempre su igualación con el régimen jurídico reconocido a los funcionarios profesionales de carrera. Esta línea de evolución es fácilmente detectable y trazable desde un punto de vista normativo, pues han sido las disposiciones estatutarias, legales y reglamentarias las que han ido avanzando en una idea fuerza que quedó plasmada en el Texto Articulado de la LFCE de 1964 (y antes de este texto, de modo mucho más rudimentario, en el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1952), que podía incluso contener, si la examinamos retrospectivamente, algo parecido a un programa de consecuciones progresivas de cara a la cuasi asimilación de su régimen jurídico aplicable al de los funcionarios de carrera.

En concreto, su artículo 105 vino a determinar que a los funcionarios de empleo (entre los que se encontraban tipificados los interinos) «les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, o al régimen de clases pasivas»³¹. Esta perspectiva analógica de asimilación de la función pública interina al «régimen general de los funcionarios de carrera» se iría desposeyendo de cortapisas a partir de la profunda reforma de 1984, pues la Ley de Medidas, que hizo las veces de texto estatutario hasta 2007, puso las bases para ir superando las excepciones que venían

²⁹ También se plantea aquí la utilización de los servicios públicos de empleo. *Vid.* Sánchez Morón (2020b) y Sánchez Morón (2020b, pp. 61 y ss.) en el punto dedicado a los procedimientos de selección.

³⁰ Hemos tratado esta cuestión de las bolsas de trabajo en nuestro libro *Los instrumentos de gestión del empleo público*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, al que nos remitimos.

³¹ Y su artículo 104, por su parte, vino a estipular: «1. Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, debiendo justificarse estos extremos ante la Comisión Superior de Personal. El nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el Cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo. 2. El nombramiento de funcionarios interinos deberá ser revocado en todo caso cuando la plaza que desempeñen sea provista por procedimiento legal. 3. Estos funcionarios percibirán el sueldo correspondiente al Cuerpo a que pertenezca la vacante».

estando previstas en todo tipo de disposiciones, muchas de ellas dudosamente vigentes, que contemplaban un trato diferenciado de los interinos frente a los funcionarios de carrera³². Y todo ello, a pesar de que no recogía ninguna mención expresa a ellos, la LMRFP de 1984 permitía su inclusión en el término más amplio de personal funcionario y a partir de la utilización de todo un conjunto de nuevas técnicas de gestión de personal previstas en ese texto legal, los interinos podían ir viendo respaldas una buena parte de sus demandas de equiparación con los funcionarios de carrera, ya con menores conflictos interpretativos de los que habían tenido lugar con anterioridad³³.

La situación en este punto se encuentra ahora polarizada por la redacción actual del artículo 10.5 del TREBEP, texto modificado por el DLMURTEP de 2021, que ha venido a establecer lo siguiente: «Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera». A este respecto obsérvese que se produce una doble apelación que no encontramos en la redacción del mismo precepto que ha sido ahora modificado. Por un lado, la aplicación del régimen general de los funcionarios de carrera «en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal» (elemento este, el de la condición temporal, que no condicionaba los nombramientos hasta ese momento, pues estos eran de duración indeterminada hasta que se produjera la cobertura de la plaza por los procedimientos previstos legalmente). Y por otro, la existencia de derechos exclusivamente reconocidos a la función pública de carrera y que, en consecuencia, bajo ningún concepto pueden ser compartidos con los funcionarios interinos temporales, por ser «derechos inherentes a la condición de funcionarios de carrera».

A la vista de este cambio normativo, cabe preguntarse si ha quedado paralizada de raíz la vis expansiva que tenía la cláusula analógica, y si puede producirse una especie de involución en el régimen jurídico aplicable por asimilación a los funcionarios interinos, ahora temporales.

Ciertamente, esa utilización como palanca de cambio de la cláusula analógica parece haber sufrido un contratiempo importante, ya que, a partir de la entrada en vigor del DLMURTEP, el acercamiento de regímenes, tal y como había venido teniendo lugar –especialmente a través del ariete que era la existencia de los denominados funcionarios interinos de larga duración y sus legítimas demandas, y de la forja de una imagen reconocible de gran semejanza con los funcionarios de carrera–, queda ahora desvirtuada por la generación de los interinos de menos de tres años y el surgimiento de una condición temporal mucho más acusada frente a la permanencia de los funcionarios de carrera.

En paralelo, se ponen ahora las bases para una lectura mucho más exclusivista de los derechos de los funcionarios de carrera, lo que se constituye como otra vía de restricción, que sólo podrá salvarse mediante la intervención de los legisladores, que son los únicos que mediante disposiciones pormenorizadas podrán establecer una mayor protección jurídica para esta nueva clase de empleados. Algo que todavía es pronto para vislumbrar que pueda producirse, sobre todo porque este nuevo colectivo de empleados podrá ser más o menos numeroso en atención al devenir de los procesos de estabilización, y su estatuto jurídico final puede depender del modo en el que se vayan desarrollando las praxis administrativas que les afecten. Y entre ellas, la de ser receptor, sin solución de continuidad, del tratamiento jurídico casi acabado que tenía la función pública interina conocida hasta ahora³⁴.

8. LA CARRERA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS

Otro capítulo en el que la posición jurídica del funcionario público interino es muy diferente de la que tiene el funcionario público de carrera es, precisamente, la carrera profesional. Y no tanto porque lo característico del funcionariado permanente sea la posibilidad de desarrollar una carrera administrativa en el seno de las oficinas públicas –lo cual no deja de ser una redundancia–, como por razón de destacar el rasgo de

³² Como puede ser el caso de las retribuciones, las situaciones administrativas, la valoración de la experiencia adquirida a efectos de selección, etc.

³³ Como vino a concluir la mejor doctrina el régimen previsto en el artículo 105 era sumamente equívoco y generaba no pocos problemas de gestión. *Vid.* Santamaría Pastor (1982, p. 30).

³⁴ Si un funcionario interino nombrado antes del Decreto-ley referido, y que no llega a los tres años en la prestación de sus funciones, vendrá a regirse por todo ese régimen que estamos exponiendo a lo largo de este trabajo, cabe preguntarse ¿por qué no va a ser dicho régimen el mismo aplicable a los funcionarios interinos temporales ahora previstos por el Decreto 14/2021, de 6 de julio.

que el interino, por confrontación con aquel, carecía de plano de carrera profesional y, en consecuencia, no podía servirse de los mecanismos disponibles para hacerla realidad.

El mero hecho de que podamos hablar en estos momentos, sin incurrir en un dislate, del derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos interinos (sea cual sea, en principio, su vinculación al tiempo establecido en su nombramiento, o que pudiera desprenderse de él) «manifiesta la transformación que ha experimentado el Derecho de la función pública en España en virtud de la incidencia del Derecho europeo», como bien destaca el profesor J. A. Fuentetaja Pastor³⁵.

Hasta hace relativamente poco –y en el EBEP de 2007, por más señas, se explicitaba de modo bien rotundo–, la carrera y su derecho se postulaban exclusivamente respecto de los funcionarios públicos permanentes, los de carrera. Por ello, tanto el derecho como las modalidades de carrera contempladas en el EBEP, entre otras posibles, quedaban reservadas en exclusiva a estos últimos.

Pero, como decimos, y al igual que ha venido a suceder en otros capítulos normativos, el impacto de la jurisprudencia tanto europea como nacional se ha dejado notar sobre ciertos aspectos de la denominada carrera profesional. Por esta razón, no puede hablarse en puridad de un derecho propiamente dicho a la carrera profesional en los mismos términos que se establece para los funcionarios públicos de carrera. Pero, del mismo modo, no cabe duda de que, de acuerdo con lo que se dirá seguidamente, no sería posible hablar de una separación tajante en este capítulo entre los derechos de los mencionados funcionarios de carrera y los que actualmente tienen los funcionarios interinos, precisamente porque se está produciendo una aproximación en este terreno, al menos en lo que respecta al reconocimiento de ciertas manifestaciones de las modalidades de carrera de las que son contempladas por el EBEP.

A los efectos que estamos tratando, hemos de situarnos ante las modalidades de carrera reconocidas en ese texto normativo para establecer cómo juegan las mismas para los funcionarios interinos.

Casi como una evidencia se encuentra el descarte para ellos de la llamada carrera vertical, que implica el paso de un cuerpo o escala perteneciente a un grupo o subgrupo de titulación inferior a otro superior. Pero esa pertenencia debe ir vinculada a la condición de funcionario permanente, esto es, tras haber recibido un nombramiento resultante de un procedimiento selectivo que le ha otorgado la inamovilidad relacional, y transcurrido el tiempo previsto para poder participar en esa progresión. El presupuesto de partida de esta modalidad de carrera es que ya se es funcionario de carrera y, bajo esa premisa, se puede promocionar o ascender hacia los cuerpos o escalas superiores. Sin cumplir esa condición no es posible, pues, progresar en la carrera vertical, entendida como vía ascendente.

A la carrera vertical hemos de sumar otras modalidades de carrera profesional de las previstas en el EBEP o en las leyes autonómicas de empleo público que toman el elemento de la permanencia e inamovilidad del empleado como elemento sustentador y esencial para que se activen los mecanismos de promoción o ascenso. Es el caso del artículo 16 y ss. del EBEP y de cuantas disposiciones legales autonómicas han seguido férreamente ese mismo esquema sin estar obligadas a ello, dado el marco de libertad existente en esta materia³⁶.

Si se considera –lo que podría ser discutible, por mucho que el EBEP reformado lo admita implícitamente, al referir los ceses también a los puestos de trabajo ocupados– que, al igual que viene a suceder con los funcionarios de carrera, se accede a la función pública a través de una plaza dotada presupuestariamente y que puede evolucionarse luego a través del elenco de puestos de trabajo existentes en la horquilla prevista, se habría salvado uno de los aparentes escollos insalvables para que los interinos en plazas vacantes, en sus distintas modalidades, pudieran servirse de ciertos mecanismos de carrera de manera normalizada. Ya no estaríamos hablando, por tanto, de ocupar un puesto de trabajo como corresponde a cualquier empleado público (art. 73.1 EBEP, en términos de derecho inequívoco), sino de la posibilidad de que éstos pudieran ser variables a lo largo del tiempo, y de mayor nivel con el paso del mismo.

Este elemento puede ponerse en conexión con la responsabilidad que recae en las Administraciones empleadoras de conferir un tratamiento dinámico a las relaciones jurídicas que mantiene con sus empleados, y a la necesidad de que éstos se formen y mejoren mientras ocupan los puestos de trabajo para los que son designados.

Hasta ahora, venía entendiéndose que ni la posibilidad de progresión en los niveles de puestos de trabajo a través de la consolidación de grados personales resultaba factible para los funcionarios interinos, ni

³⁵ Vid. Fuentetaja Pastor, J. A. (2018, p. 210).

³⁶ La práctica generalidad de las disposiciones autonómicas dadas hasta ahora han seguido el modelo EBEP del 2007.

tampoco que esta circunstancia se contemplara cuando se trataba de mejorar a través de la propia vinculación mediante experiencia con un puesto de trabajo en concreto que hubiera sido ocupado durante el tiempo estipulado para ello (carrera horizontal).

El profesor J. A. Fuentetaja Pastor agrupa el conjunto de cuestiones planteables en sede de carrera del siguiente modo: a) en relación con la carrera vertical (que integraría la problemática de los servicios prestados en calidad de funcionario interino, la participación en concursos de provisión y, bajo interrogantes –este detalle debemos destacarlo especialmente–, la consolidación del grado personal por el funcionario interino); b) en relación con la carrera horizontal (la denegación y el reconocimiento del acceso a la carrera horizontal)³⁷.

Por razones sistemáticas, vamos a seguir en nuestra exposición un estudio de las cuestiones planteadas en sentido inverso a la enumeración que efectúa el mencionado autor.

8.1. La problemática de la carrera horizontal de los funcionarios interinos

Esta modalidad de carrera profesional de los funcionarios públicos plantea la posibilidad de que éstos puedan hacer carrera efectiva cuando no es factible servirse de otros mecanismos de progresión, especialmente los derivados de la ocupación sucesiva de puestos de trabajo de mayor nivel a lo largo de la relación jurídico-administrativa mantenida a lo largo del tiempo. Se trataría, así, de un mecanismo llamado a impedir (o, mejor aún, a corregir) las denominadas carreras planas, las que tienen origen en las organizaciones en las que hay muy pocos puestos de trabajo para progresar en sentido ascendente³⁸.

Tal y como se encuentra planteada en el EBEP, dicha modalidad implica que el funcionario recibe una calificación positiva dentro del sistema de evaluación del desempeño que se haya articulado (por tramos, escalones, etc.). Y, ciertamente –esto hay que destacarlo especialmente–, cuando se trata de la evaluación, no se excluye al funcionario interino de su aplicación, pues se refiere expresamente a todos los empleados públicos. Sería este un buen argumento para ser esgrimido frente a quienes deniegan la posibilidad de que esta modalidad de carrera sea reconocida también a los funcionarios interinos, pues, si son también evaluados, lo serán, lógicamente, con alguna finalidad. Es decir: por qué va a ser diferente en este punto esta clase de funcionario a lo que viene a contemplarse para los funcionarios de carrera.

Con todo, hemos de ser conscientes de que esta forma de carrera, que ha acabado por quedar formalizada en algunas Administraciones autonómicas, ha implicado en la práctica su sustitución por la carrera retributiva y, en consecuencia, ha terminado –contra toda expectativa de modalidad de carrera íntegra– por convertirse en un nuevo complemento retributivo: el complemento de carrera horizontal en los términos en que lo recoge el EBEP, lo que solo constituiría una expresión dentro de una multiplicidad de rasgos que quedan así indefinidos y por modular.

8.2. La problemática de la carrera vertical de los funcionarios interinos

En este punto, hemos de examinar varias cuestiones, que no se encuentran interrelacionadas, salvo por quedar integradas en la idea de carrera vertical.

8.2.1. La consolidación del grado personal de los funcionarios interinos

Como hemos ido destacando, el personal funcional interino y, por extensión, otros empleados sometidos a situaciones de interinidad (como es el caso del personal estatutario), han permanecido al margen de la proyección del sistema de grados personales, al reservarse exclusivamente a los funcionarios públicos de carrera³⁹. Si bien es justo reconocer que no se ha cuestionado en ningún momento el hecho de que

³⁷ Cuestiones que son examinadas bajo el influjo de las casaciones de las sentencias de instancia y destacando la cuestión prejudicial resuelta por el Auto Centeno de 22 de marzo de 2018. *Vid.* Fuentetaja Pastor (2018, pp. 210 y ss. y p. 337).

³⁸ Cuestión distinta es que este tipo de carrera haya sido reconducido por los legisladores autonómicos, a falta de impedimento estatutario, a una modalidad normalizada y reconocida a todos los funcionarios públicos de carrera. El ejemplo asturiano es, a estos efectos, paradigmático.

³⁹ No está de más recordar aquí que estamos ante un valor muchas veces entendido. Y que la disposición que los creó con carácter general, la Ley de Medidas de 1984, establecía en su art. 21.1 c) que «todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a algunos de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo».

hayan sido seleccionados vía plazas dotadas presupuestariamente, ni de que ocupen puestos de trabajo concretos a lo largo del tiempo, los funcionarios interinos no han podido beneficiarse en ningún momento de asignación alguna de grados personales, a pesar de ocupar puestos de trabajo cuyos niveles posibilitaban la articulación de aquellos. Este es uno de los aspectos concretos que, junto a otros muchos, forman parte de la revisión del sistema actualmente en marcha por impacto del Derecho y la jurisprudencia europea, y que podría integrarse en el terreno intermedio que existe entre la carrera vertical objetiva y la horizontal subjetiva, dentro de la problemática general que presenta el derecho a la carrera de los funcionarios públicos no permanentes. Que, lógicamente, no se circunscribe a la de los grados personales, sino que es mucho más amplia, afectando a toda la construcción existente, en los términos que hemos expuesto *ut supra*.

a) *La falta de respaldo al reconocimiento de grados de los funcionarios públicos interinos*

Hasta la sentencia del Tribunal Supremo 1592/2018, de 7 de noviembre (o antes, si incluimos aquí la STSJ de Andalucía de 2016), se ha venido entendiendo, de acuerdo con la diferenciación originaria entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos, que estos últimos no podían consolidar el grado personal correspondiente al puesto de trabajo que estuvieran ocupando (o de los que hubieran estado ocupando previamente o pudieran ocupar en lo sucesivo). El razonamiento de acuerdo con el cual se sostenía esta máxima –caso de plantearse alguna duda jurídica sobre este punto, aceptado habitualmente como incuestionable–, encontraba numerosos apoyos normativos extraíbles todos ellos del ordenamiento jurídico aplicable y que, de modo continuo, habían cimentado esa diferenciación, nítida en un principio, pero marcada por una evolución característica, en los términos que estamos viendo.

La base fundamental de ese razonamiento, que englobaba a cualquier otra argumentación, giraba en torno a la afirmación de que los denominados funcionarios de empleo interinos no eran propiamente funcionarios de carrera y, en consecuencia, al carecer de carrera profesional, no podían consolidar ninguno de los niveles o escalones (jerárquicos) previstos para encauzar la misma, por mucho que pudieran ocupar temporalmente puestos de trabajo en la Administración, incluso sucesivamente. Es decir; como estos empleados habían sido seleccionados para ser funcionarios en régimen de interinidad a la espera de que su plaza fuera ocupada de manera definitiva, a pesar de recibir un nombramiento al igual que aquellos otros, no adquirían su posición estatutaria y, en consecuencia, esa diferencia en cuanto al trato a recibir venía avalada por el modo de acceso al empleo público y por las particularidades que ese acceso venía a generar en tanto el funcionario se encontrara disfrutando de esa interinidad.

De este planteamiento daba cuenta la propia regulación estatutaria en cada momento vigente. Sin remontarnos más atrás, y por centrarnos en el objeto de esta exposición, en la Ley de Medidas de 1984 quedó claramente expuesta la idea de que los funcionarios interinos carecían de carrera profesional alguna debido a la particular naturaleza de su relación jurídico-administrativa. En este sentido, la normativa que regulaba con carácter general la carrera profesional del funcionario en aquel momento excluía implícitamente de su aplicación al funcionario interino. Y, de acuerdo con ello, éstos no tenían derecho ni a ver reconocido ni a consolidar su grado personal, pues este dispositivo jurídico sólo se ponía en marcha a partir del momento en que el empleado adquiría la condición de funcionario de carrera, y nunca antes (art. 21 de la Ley de Medidas). Por el mismo motivo por el que se venía entendiendo que no podían computarse los grados personales, tampoco era posible postular para ellos las distintas fórmulas de promoción interna que se contemplaban en la legislación básica funcional (art. 22 de dicha Ley). En todos esos casos se partía del presupuesto de que los funcionarios a los que se les reconocían tales derechos habían adquirido ya la condición de funcionarios de carrera, y no eran temporales o se encontraban en situación de precariedad, como sucedía con el personal interino⁴⁰.

Cuestión diferente es que, como consecuencia de la propia evolución legislativa del régimen de estos empleados, se hubieran ido aproximando los grupos normativos que tanto unos como otros vendrían a recibir por el ordenamiento jurídico, generándose progresivamente una unidad de tratamiento en múltiples aspectos del régimen a ellos aplicables; pero sin cuestionarse nunca el que los funcionarios interinos, debido al modo en el que habían sido seleccionados, se vieran sometidos en múltiples aspectos de su vida laboral a reglas diferentes a las imperantes para los funcionarios de carrera. De este planteamiento de aproximación

⁴⁰ *Vid.*, en esta línea, el grupo de pronunciamientos judiciales que cita el profesor Fuentetaja Pastor en su libro *Función Pública y Derecho europeo*, ya citado, pp. 195-196, y que centra esta cuestión refiriéndose a «la compleja virtualidad de la técnica del grado personal en nuestra función pública actual».

progresiva de los mencionados regímenes normativos dan cuenta tanto las disposiciones estatutarias históricas como las vigentes en la actualidad, en un ejercicio que, por coherencia con la misma línea de evolución normativa seguida hasta ahora, no tenemos por qué dar por completamente acabado, a pesar de la diferente visión que parece desprenderse de la nueva redacción del artículo 10 del EBEP⁴¹.

b) *Los antecedentes jurisprudenciales de la STS de 7 de noviembre de 2018*

No podemos entender la trascendental STS de 7 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo como un pronunciamiento jurisprudencial que se produce aisladamente, sino, más bien, como el resultado de una nueva toma en consideración del régimen de los funcionarios interinos, especialmente del de los que vienen manteniendo una relación jurídico-administrativa de larga duración, que tuvo algunas expresiones previas en otras sentencias de los tribunales españoles⁴². En este sentido, destaca, por el nivel en el que se encuentra dentro del sistema, el posicionamiento del Alto Tribunal a través de las SSTC 240/1999, 20 de diciembre, y 203/2000, de 24 de julio, que fueron las primeras –salvo error u omisión por nuestra parte– en adentrarse en la defensa de la inoperatividad de la naturaleza de la relación cuando se tratara de funcionarios que no lo eran de carrera para fundamentar diferenciaciones de tratamientos entre estos y los que sí habían sido seleccionados como tales. En la primera de ellas, no sin discusión, se declarará lo siguiente⁴³:

«En el caso aquí enjuiciado la situación de grave desventaja que afecta a las mujeres no deriva de un hecho biológico incontrovertible como sucede en los supuestos de embarazo o maternidad, en los que además está en juego el art. 39.2 CE –según se apunta en la STC 109/1993–; sin embargo, por imposición de la realidad social, no por conyuntural menos incontrovertible en la actualidad, la situación de desventaja es análoga, puesto que al ser mayoritariamente las mujeres las que, en la práctica, se ven en la necesidad de solicitar la excedencia para el cuidado de los hijos, si no se les concede por no ser funcionarias de carrera, de forma abrumadoramente mayoritaria sólo ellas se ven obligadas a salir del mercado de trabajo, aunque hayan ocupado su plaza durante un largo período de tiempo, perpetuando así “diferenciaciones históricamente muy arraigadas” que conllevan una situación de clara discriminación que tradicionalmente ha sufrido la mujer en el ámbito social y laboral (STC 166/1988, fundamento jurídico 2.º). Así, pues, en la actualidad debe admitirse que denegar a una funcionaria interina de larga duración la posibilidad de solicitar las excedencias para el cuidado su hijo produce una efectiva y real discriminación respecto de la permanencia en el mercado de trabajo. Esta discriminación, además, como hemos reiterado, no puede justificarse por la intensidad de la relación que une a los funcionarios interinos con la Administración, ya que, sin entrar en mayores consideraciones, no puede alegarse esta circunstancia en una relación cuya duración supera con creces los cinco años»⁴⁴.

⁴¹ Hasta el punto de que, a la altura en la que nos encontramos, creemos más riguroso perfilar el régimen jurídico de los funcionarios interinos en razón a las diferencias que pueden establecerse con seguridad respecto a los funcionarios de carrera (algunos aspectos en materia de situaciones administrativas, régimen disciplinario, las que pudieran derivarse en materia de carrera profesional, composición de Comisiones de selección, etc.), más que trazar dos regímenes diferenciados.

⁴² Como también lo será la STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, cuyo contenido comentaremos seguidamente.

⁴³ Nos referimos a la existencia de un voto particular del sr. magistrado Conde Martín de Hijas, en el que se disiente del fallo acordado y en el que se señala lo siguiente: «la Sentencia de la que disiento creo que se confunde al valorar el significado de la anómala duración de la situación de interinidad de la recurrente, pues, independientemente de esa anomalía, lo que cuenta no debe ser tanto su tiempo de duración hasta el momento de solicitud de la excedencia (inexplicable en el régimen legal de la función pública), cuanto su precariedad consustancial hacia el futuro, al estar condicionada por la regular provisión de la plaza interinada por un funcionario de carrera, y al no tener por tanto ninguna garantía de proyección temporal ulterior. El modo en que se razona en la Sentencia, al hacer del factor de duración de la interinidad la clave de la solución, supone potenciar desde la perspectiva constitucional una situación que es en sí, en buenos términos de legalidad ordinaria, inaceptable. La paradójica consecuencia de nuestra Sentencia es que, a situaciones legalmente irregulares, como las de interinidades de larga duración, se les viene a reconocer un contenido de derechos, que no tiene inconveniente en negar a las situaciones regulares de interinidad que les sirven de marco legal».

⁴⁴ «Sin embargo, esta posible justificación del trato diferenciado pierde fundamento, desde la perspectiva constitucional que aquí nos ocupa, cuando se aplica a una persona como la recurrente cuya vinculación de servicio con la Administración supera los cinco años. En este supuesto, la denegación de la solicitud de la excedencia voluntaria sobre la única base del carácter temporal y provisional de la relación funcional y de la necesidad y urgencia de la prestación del servicio, propia de la configuración legal de la vinculación de los funcionarios interinos, resulta en extremo formalista y la restricción del derecho a la excedencia resulta claramente desproporcionada. En este caso no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de

En la segunda de ellas, y permanecemos todavía dentro de la perspectiva constitucional, se declaraba que:

«El supuesto que se somete en nuestro enjuiciamiento es, pues, próximo al resuelto por nuestra reciente STC 240/1999, de 20 de diciembre, en el que la actora, funcionaria interina, impugnaba asimismo una resolución administrativa denegatoria de la excedencia para el cuidado de hijos, así como la resolución judicial que la confirmó; resoluciones que igualmente fundaban tal denegación en la propia razón de ser de la situación de interinidad obstativa de toda suspensión de la relación funcional, que únicamente sería de aplicación a las relaciones de carácter permanente, como sucede en el caso de los funcionarios de carrera. Pues bien, consideramos en dicha Sentencia que la diferencia de trato entre la recurrente y los funcionarios de carrera, en relación con el derecho a la excedencia para el cuidado de hijos, resulta contraria a las exigencias del derecho a la igualdad proclamado en el art. 14 CE.

Ciertamente este Tribunal, desde la STC 7/1984, de 18 de enero, invocada por el SAS en su escrito de alegaciones, ha admitido que los diversos cuerpos y categorías funcionariales al servicio de las Administraciones públicas son estructuras creadas por el Derecho, entre las que, en principio, no puede exigirse ex art. 14 CE un absoluto tratamiento igualitario, resultando así admisible, desde la perspectiva de este precepto constitucional, que el legislador reconozca el disfrute de determinados derechos al personal vinculado a la Administración de forma estable, y, en cambio, lo niegue a las personas que por motivos de urgencia y necesidad lo desempeñen de forma provisional en tanto no se provean las plazas así cubiertas por funcionarios de carrera. El interés público de la prestación urgente del servicio puede, en hipótesis, justificar un trato diferenciado entre el personal estable e interino al servicio de la Administración.

Sin embargo, como hemos declarado en la citada STC 240/1999, “esta posible justificación del trato diferenciado pierde fundamento, desde la perspectiva constitucional que aquí nos ocupa, cuando se aplica a una persona como la recurrente cuya vinculación de servicio con la Administración supera los cinco años. En este supuesto, la denegación de la solicitud de la excedencia voluntaria sobre la única base del carácter temporal y provisional de la relación funcional y de la necesidad y urgencia de la prestación del servicio, propia de la configuración legal de la vinculación de los funcionarios interinos, resulta en extremo formalista y la restricción del derecho a la excedencia resulta claramente desproporcionada. En este caso no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la Administración”. Dicho con otras palabras, proseguíamos, no existe justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE para, en orden al disfrute de un derecho legal relacionado con un bien constitucionalmente relevante como el del cuidado de los hijos, dispensar, a un funcionario interino que lleva más de cinco años ocupando una plaza, un tratamiento jurídico diferente y perjudicial respecto del dispensado a los funcionarios de carrera, con el único argumento de que legalmente su relación con la Administración es provisional “en tanto no se provea por funcionarios de carrera” (FJ 4). Con ello no se trata de afirmar, concluíamos, “que ante situaciones de interinidad de larga duración las diferencias de trato resulten en todo caso injustificadas desde la perspectiva del art. 14 CE, sino de destacar que pueden serlo en atención a las circunstancias del caso y, muy especialmente, a la transcendencia constitucional del derecho que recibe un tratamiento desigual”» (ibidem)⁴⁵.

relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la Administración. Dicho con otras palabras, no existe justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE para, en orden al disfrute de un derecho legal relacionado con un bien constitucionalmente relevante como el del cuidado de los hijos, dispensar, a un funcionario interino que lleva más de cinco años ocupando una plaza, un tratamiento jurídico diferente y perjudicial respecto del dispensado a los funcionarios de carrera, con el único argumento de que legalmente su relación con la Administración es provisional “en tanto no se provea por funcionarios de carrera”. Con ello no se trata de afirmar que ante situaciones de interinidad de larga duración las diferencias de trato resulten en todo caso injustificadas desde la perspectiva del art. 14 CE, sino de destacar que pueden serlo en atención a las circunstancias del caso y, muy especialmente, a la transcendencia constitucional del derecho que recibe un tratamiento desigual. Es más, en el presente supuesto esa vulneración del derecho a la igualdad conlleva, como hemos avanzado, un quebrantamiento del derecho a no ser discriminado por razón de sexo, alegación en la que pone especial énfasis la recurrente» (fdo. jco. 4).

⁴⁵ «5. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina constitucional transcrita y acreditado el dato de que la recurrente, personal estatutario del SAS, equiparado a estos efectos a los funcionarios públicos, también se encontraba vinculada con la Administración en

Con anterioridad, por lo tanto, a la STS de 7 de noviembre de 2018, y con independencia de la cita de la Directiva 1999/70 (que en estas sentencias constitucionales se obvia), se contaba ya con un sustrato base para no diferenciar frente a potenciales discriminaciones derivadas del régimen de excedencias funcionariales a un tipo de personal frente a otro, asimilándose, por consiguiente, las posiciones cuando la duración de la relación podía equipararse de algún modo a la permanencia en la función desde el acceso.

En línea con lo que estamos señalando, convendría destacar también el hecho de que algunas de las leyes de desarrollo del EBEP de 2007 han sido muy cuidadosas a la hora de integrar el personal funcional interino en las dinámicas de las excedencias y de los expedientes disciplinarios, lo que dice mucho en favor de la especial sensibilidad de esos legisladores para con la posición jurídica de este personal, y para la más ajustada aproximación de su régimen al que gozan los funcionarios de carrera⁴⁶. Todo ello, en consonancia con la línea de apertura del tratamiento preexistente, acometida por las SSTC que hemos consignado aquí sobre los funcionarios interinos de larga duración.

c) *La STS de 30 de junio de 2014 sobre el personal interino estatutario*

Hemos de consignar aquí este pronunciamiento jurisprudencial porque incide de lleno en la problemática que estamos abordando –a pesar de referirse al personal estatutario de salud–, y romper con una línea jurisprudencial consolidada que había quedado asentada con anterioridad en las SSTS de 23 de mayo de 2011 y 18 de febrero de 2013, que se sostenía en que.

«El art. 40.2 de la Ley 55/2003 dice que la carrera profesional supondrá “el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios”. A su vez, la noción de carrera profesional conlleva la existencia de una relación estable con esa organización. Es decir, implica un vínculo permanente o de pertenencia a partir del cual cabe progresar en su seno. El personal temporal o interino carece de dicha vinculación o pertenencia. Por tanto, no parece que sea procedente integrarlo en igualdad de condiciones con quienes, por los procedimientos legalmente previstos, han logrado, en virtud de los principios de mérito y capacidad, integrarse permanentemente en ella. En tanto el Acuerdo que se impugnó en la instancia parte de estas premisas, no puede considerarse contrario al ordenamiento jurídico (...). La diferente posición jurídica del personal estatutario fijo y del temporal explica que el desarrollo de la carrera profesional, la progresión en sus distintos grados, se contemple solamente respecto del primero».

Y en que «la limitación impuesta en el mencionado Acuerdo del ámbito de aplicación de la carrera profesional al personal estatutario fijo o funcionario sanitario local que reúna determinadas condiciones» no suponía que se desentendiera del personal temporal, pues para él disponía que «se le tendrá en cuenta, una vez obtenido el nombramiento de personal estatutario fijo, el tiempo trabajado con nombramiento de personal estatutario interino a efectos de cómputo para la carrera profesional»⁴⁷.

Esta base argumental será revisada por la sentencia a la que estamos haciendo referencia, ahora la STS 2887/2014, de 30 de junio, que vino a confirmar la anulación de la Disp. Adic. 2.ª del Decreto autonómico castellano leonés núm. 43/2009, de 2 de julio, que regulaba la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias autonómicos por la falta de justificación, desde el punto de vista del principio de igualdad, de la exclusión del personal estatutario temporal del desarrollo de la carrera profesio-

situación de interinidad por más de cinco años cuando solicitó la excedencia para el cuidado de hijos, hemos de estimar su pretensión, pues no resulta admisible, desde la perspectiva del art. 14 CE, fundar la denegación de un derecho con transcendencia constitucional (arts. 9.2 y 39.1 CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio propia de la situación de interinidad. Esta interpretación de la legalidad, atendiendo a las circunstancias destacadas, resulta, como ya hemos afirmado, en extremo formalista y no aporta una justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE., sin que tal resultado perturbe la facultad de la Administración de proceder a la cobertura reglamentaria de la plaza conforme a criterios organizativos generales. Las anteriores conclusiones conducen directamente a la estimación del amparo solicitado y a la anulación de la resolución administrativa y de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recurridas al haber lesionado el art. 14 CE, con la consiguiente firmeza de la Sentencia de instancia».

⁴⁶ *Vid.*, por todas ellas, la Ley de empleo público de Galicia: arts. 173.3 d) excedencia por interés particular; art. 176.8 excedencia por cuidado de familiares; arts. 180.3 y 181.2 relativos a la suspensión de funciones; art. 188, sanciones por faltas muy graves, etc.

⁴⁷ Sobre este grupo de sentencias que estamos refiriendo, y acerca de la de noviembre de 2014, contamos con un comentario del magistrado R. Manzana Laguarda en el Diario *La Ley* núm. 8433, de 2 de diciembre de 2014.

nal previsto en dicho Decreto, y que había efectuado la sentencia 653/2013, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (recurso 1216/2009), frente a la que se había planteado recurso de casación.

d) *La STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, sobre consolidación de grados personales por los servicios prestados en calidad de funcionario interino*

Si bien no se trata de un pronunciamiento modélico en su redacción, como ha destacado detalladamente el profesor J. A. Fuentetaja Pastor, tiene la virtualidad, a nuestro juicio y con lo que sabemos en estos momentos, de haberse anticipado en el tiempo a planteamientos que ahora puede darse por sentados, como la consideración del reconocimiento de grados como una condición de trabajo y el hecho de que no pueden ser denegados, con apoyo en la Directiva 1999/70, por la naturaleza temporal de la relación interina frente a la funcional de carrera, constituyendo una discriminación vedada por el Derecho europeo, lo que obliga a reconocer al funcionario recurrente su derecho a la obtención del grado personal pretendido.

En correspondencia con lo que decimos, conviene recordar también el posicionamiento del Tribunal Supremo en relación con la cuestión planteada, pero, por razones de sistemática y de coherencia con el *iter* temporal por el que hemos optado, vamos a comentarlo más adelante.

e) *El Auto del TSJE de 22 de marzo de 2018 (decisión Centeno) sobre la carrera horizontal como condición de trabajo y las diferencias de trato frente a la misma, dependiendo de la condición funcional que se tenga*

En el propio enunciado de este punto se encuentra recogida la enorme trascendencia de esta decisión jurisprudencial, que puede llegar a tener una gran fuerza expansiva dentro del sistema español de función pública, si es entendida debidamente⁴⁸. A este fin, ha de comprenderse que, para que se pueda mantener jurídicamente la diferenciación de tratamiento entre los funcionarios de carrera y los interinos en materia de carrera horizontal (como también sucedería, a nuestro juicio, con una modalidad de carrera vertical), habrá de aportarse en la discusión «una justificación objetiva, clara y precisa que ampare una diferencia de trato entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos a efectos de acceder al sistema de carrera horizontal, por lo que se debe reconocer a estos últimos el derecho a la misma»⁴⁹. Es decir, al igual que pudiera suceder en cualquier sistema de carrera que recogiera un orden integrado de grados o escalones para su articulación, en tanto que condición de trabajo que comporta su establecimiento, la clave del mantenimiento en el tiempo de la citada distinción –es decir, sin contemplar la integración en él de los funcionarios interinos– obedecería a la posibilidad de justificar de un modo sólido semejante diferenciación, de manera que la imposibilidad de encontrar tales argumentos está en la base de la argumentación que podría sostener el reconocimiento y consolidación de grados personales de los funcionarios interinos en pie de igualdad con los funcionarios de carrera. Esto es; salvo que encontremos un fundamento jurídicamente sólido de por qué un funcionario interino no puede tener un grado personal cuando cumple con el presupuesto de hecho (ser titular temporal de un puesto de trabajo que es ocupado durante el tiempo exigible), independientemente de que vaya a hacer o no carrera con él, no podrá sostenerse la tradicional distinción a esos efectos. En este sentido, consideramos acertada la premisa de que es más fácil encontrar argumentos favorables en los casos en que el funcionario lleve ya un largo periodo desempeñando sus funciones, respecto al que cuenta con un periodo más corto de servicio, por lo que bastaría con ese sostén para entender que el reconocimiento del grado (o escalón) es viable para él⁵⁰.

Con posterioridad a ese Auto, varias sentencias del Tribunal Supremo español han ido confirmando la línea jurisprudencial encaminada a considerar la carrera horizontal una materia susceptible de ser entendida como condición de trabajo y, en consecuencia, como ámbito en el que no cabía discriminar a los funcionarios

⁴⁸ No siempre ha sido así, como nos pone sobre aviso el profesor Fuentetaja Pastor al denunciar los riesgos que implican una mala recepción de la Directiva 1999/70 por parte de los tribunales ordinarios españoles y de la que ya hay algunas muestras.

⁴⁹ *Vid.* Fuentetaja Pastor, J. A. (2018, p. 212).

⁵⁰ Pese a todo, si se examina esta cuestión con un poco de perspectiva, podríamos entender que una duración temporal media de la relación jurídico-administrativa del funcionario interino sería igualmente suficiente para aspirar legítimamente a los grados personales, como lo es el criterio de los dos años continuos y tres con interrupción que emplea el legislador español para reconocer los grados a sus funcionarios de carrera.

interinos frente a los funcionarios de carrera. En este sentido, podemos consignar aquí las SSTS 1796/2018, de 18 de diciembre (funcionario interino de Universidad pública); 584/2019, de 19 de febrero (personal estatutario sanitario), 227/2019; de 21 de febrero (personal estatutario de salud); 745/2019, de 6 de marzo (criterios para negociación colectiva de Administración autonómica, etc.

f) *Breve comentario de las STS de 7 de noviembre de 2018 sobre el reconocimiento de grados personales a los funcionarios locales*

Quizás el pronunciamiento más significativo recaído hasta ahora en relación con la cuestión del reconocimiento de los grados personales sea la STS 3744/2018, de 7 de noviembre, mediante la cual se renuncia a casar la STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, ya comentada *ut supra* y que afectaba a un funcionario interino de larga duración dependiente de la Diputación Provincial de Málaga. Con anterioridad a él, y centrada exclusivamente en el complemento retributivo de la carrera horizontal de una Administración autonómica mediante valoraciones personales positivas, con el que guarda cierta conexión –aunque lejana– el sistema de grados personales ya examinado, hemos de consignar la STS 921/2017, de 8 de marzo, que consideró equiparables las situaciones de unos funcionarios y otros, al no existir razones objetivas para que ello no fuera así (citaba, asimismo, la posición expresada con anterioridad en la STS de 22 de octubre de 2012, sobre un concepto similar, el sexenio retributivo para profesores no universitarios).

A pesar de no ser una sentencia muy elaborada, la STS de 7 de noviembre de 2018 ha tenido un enorme impacto en la esfera local, no tanto por el desarrollo de una línea argumental propia cuanto por la declaración vinculante que hace en relación con el artículo 70.2 del RGIPPT de 1995, de acuerdo con el cual, su pronunciamiento habrá de proyectarse también sobre los funcionarios interinos de larga duración, a tenor de la doctrina asentada con base en la Directiva 1999/70:

«Todos los funcionarios de carrera adquirirán un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, con excepción de lo dispuesto en el apartado 6 de este artículo, cualquiera que fuera el sistema de provisión. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala».

La indicada sentencia del Tribunal Supremo concluye su exposición del siguiente modo:

SEXTO (in fine). «Y, por último, tampoco se ha justificado en el caso que enjuiciamos que el trato diferente obedezca a razones objetivas. Nada argumenta la parte recurrente, otra vez, en contra del párrafo de la sentencia recurrida que razona: Como también ha sostenido reiteradamente el TJUE corresponde en principio al tribunal nacional pronunciarse sobre si, cuando ejercía sus funciones como funcionario interino, el demandante se hallaba en una situación comparable a la de los funcionarios de carrera, y para ello el canon al uso es el de la diferenciación por “razones objetivas”, es decir, por relación a los requisitos objetivos de las plazas servidas, por las características del empleo, o por el nivel de formación requerido para el desempeño de los puestos de trabajo, razones objetivas que la Administración no se ha esforzado en decantar para este caso, lo que nos conduce indeclinablemente a considerar que el único motivo por el que se ha denegado la consolidación de grado personal al recurrente es la naturaleza temporal de su vínculo laboral con la Administración demandada, práctica proscrita por la Directiva 1999/70, en la interpretación constante que de la misma viene efectuando el Tribunal de Justicia.

SÉPTIMO. Respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión. En aplicación de lo razonado, debemos responder que lo dispuesto en el artículo 70.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 364/1995, que establece el modo de adquisición del grado personal, resulta de aplicación no sólo a los funcionarios de carrera, sino también a los funcionarios interinos, y ello a la luz de la jurisprudencia del TJUE sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada».

8.2.2. La problemática de los servicios prestados para acceder a la función pública de carrera

Desde que el Tribunal Constitucional sancionara de modo favorable que se pudiera tener en cuenta en sede de procedimientos selectivos (concurso-oposición) la experiencia adquirida durante el tiempo en que se hubiera estado trabajando como funcionario interino, siendo computable en unos límites razonables, y a pesar de que semejante doctrina quedaba circunscrita a la función pública autonómica, pocas dudas hay sobre la posibilidad de que los servicios prestados puedan constituir un criterio aplicable de cara a la selección⁵¹.

Pero una cosa es que los servicios prestados puedan ser tenidos en cuenta a estos efectos, dimensionados adecuadamente para no interferir en el derecho a la igualdad, conforme al mérito y capacidad, reconocido constitucionalmente a otras personas candidatas, y otra muy distinta que los mismos –al alcanzar lo que podríamos calificar de una saturación en la acumulación– puedan catapultar al funcionario interino de larga duración, por el mero hecho de haber estado cinco años o más en el ejercicio de sus funciones, al acceso directo a la función pública de carrera⁵². A estos efectos, se impone recordar que la jurisprudencia constitucional (y también la ordinaria) se han decantado claramente por prohibir las acepciones *ad personam* en materia de acceso a la función pública profesional, por ser contrarias al derecho a la igualdad y a los mencionados principios de mérito y capacidad⁵³.

8.2.3. La problemática de la cobertura de los puestos de trabajo por funcionarios interinos

Una de las cuestiones más controvertidas de cuantas son integrables en el estatuto jurídico de los funcionarios interinos es la de si pueden concursar o ser libre designados para la ocupación de puestos de trabajo en concreto, en igualdad de condiciones a las que se les reconocen a los funcionarios públicos de carrera, concurriendo o no con ellos en los procedimientos de cobertura.

Se impone asumir que el EBEP, cuando habla de los distintos procedimientos de cobertura de los puestos de trabajo, se refiere sólo y exclusivamente a los funcionarios de carrera, excluyendo, por lo tanto, a los interinos de estos procedimientos (art. 78 y ss.). Pero estas previsiones son el resultado de una concepción en la que no hay puestos ocupados por interinos, estos son relativamente pocos dentro del organigrama, o quedan circunscritos normativamente a un puñado de puestos base de los que no pueden moverse mientras no cambien de condición. En cambio, cuando los funcionarios interinos nombrados son muy numerosos, o durante el periodo de transición hasta que estos se minimizan y alcanzan un número razonable y asumible por la organización empleadora, la cuestión toma un sesgo diferente, ya que las propias dinámicas organizativas y personales pueden llevar a soluciones tendentes a incluir dentro de la gestión ordinaria de recursos humanos a estos efectivos⁵⁴.

Es por ello por lo que, a pesar de que esta interpretación pueda ser rupturista, cabe la posibilidad de que haya legislaciones autonómicas que todavía recojan la posibilidad de que los interinos puedan entrar en liza en los concursos, o que puedan ser libre designados en ciertas condiciones; y, en consecuencia, cuanto hemos dicho *ut supra* sobre la consolidación de grados personales acaba por cobrar un sentido completo, ya que en la medida en que los funcionarios interinos pueden ir ocupando puestos diferentes y sucesivos en la RPT, esta circunstancia también podrá tenerse en cuenta a esos efectos. No cabe olvidar que los grados son consolidables en el mismo puesto durante dos años o tres con interrupciones, pero en ningún momento se impide dicha consolidación ocupando puestos de trabajo distintos en niveles, con uno de origen como referencia, lo que posibilitará que el interino pueda progresar en la escala de puestos hacia otros más altos, lo que le abriría la consolidación de grados superiores al ya obtenido previamente.

⁵¹ La jurisprudencia constitucional a este respecto es muy conocida y arranca de la STC 67/1989, de 18 de abril, a la que siguieron otras muchas. Remitimos a los análisis que se efectúan en los trabajos que hemos relacionado en la nota 6.

⁵² Cuando terminamos de escribir estas páginas nos encontramos en plena polémica de si este colectivo al que nos estamos refiriendo puede adquirir la condición de funcionario de carrera mediante ley, aprovechando la mención que a este respecto viene efectuando la legislación española tradicionalmente y el propio EBEP de acceso por concurso.

⁵³ Evidentemente, que un funcionario interino por el mero hecho de haber estado cinco años justos pueda adquirir la condición de funcionario de carrera, sin mayores consideraciones y conculcando los procedimientos que garantizan la igualdad en base a los reiteradamente mencionados principios de mérito y capacidad, nos parece inaceptable constitucionalmente hablando, por mucho que su situación haya sido precaria y expresiva de los abusos administrativos en materia de empleo.

⁵⁴ A este respecto, podríamos recordar aquí el Informe del Defensor del Pueblo sobre *Funcionarios Interinos y Personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público* (Madrid, 2003) y las referencias específicas que, en sus informes anuales, recoge el Defensor del Pueblo de Andalucía.

9. LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS

Hace casi treinta años, señalábamos, al examinar esta cuestión, unas ideas que se impone hoy recordar por lo que tienen de descripción de lo que fue la etapa precedente a la promulgación del EBEP del 2007. Destacábamos en un estudio jurisprudencial lo siguiente:

«Sin duda, es el capítulo retributivo, el que tradicionalmente ha presentado mayor número de especificidades para los funcionarios interinos, hasta el punto de que puede decirse que, salvando los motivos de cese, es en la diferenciación existente en este punto frente al empleado de carrera o permanente donde ha radicado buena parte de las características generales de su régimen jurídico. En su base ha estado siempre la idea, muy arraigada, por lo demás, en nuestra función pública, de que el interino, por mucho que desarrollara la misma prestación que aquél, debía recibir unas percepciones de menor cuantía, hecho éste que sólo podía justificarse, con una argumentación tan débil como inadmisibles por dudosa, por la existencia de una idoneidad profesional no contrastada mediante las correspondientes pruebas selectivas o, de manera mucho más injustificable, en necesidades de tipo financiero o presupuestario. Esta visión de la problemática retributiva del interino ha sufrido, tras una fase previa de lento acercamiento, una rápida evolución en la última década, en lo que parece ser un indefectible proceso de aproximación al régimen retributivo que rige para el funcionario permanente, de tal modo que, con un fundamento inequívocamente equitativo, gran parte de las partidas retributivas resultan hoy percibidas por unos y por otros en base a la existencia no de una diferencia en el status jurídico previo, sino en el hecho de que han de ser las labores desarrolladas en cada caso las que han de marcar las pautas de las posibles diferencias a establecer. En este terreno puede decirse que se ha producido un importante salto cualitativo derivado de la potenciación del elemento “puesto de trabajo” frente al denominado “personal” en el seno de nuestra función pública, de lo que puede ser también un buen exponente, junto a otros ejemplos posibles, el del punto que nos ocupa, de cara a que lo importante en la misma ya no es tanto “lo que se es” como “lo que se hace”, la actividad desarrollada; y en el caso que nos ocupa la misma es idéntica siempre a la que puede desarrollar un funcionario permanente, es el dato determinante para asignar las correspondientes partidas al funcionario público, sea éste interino o de carrera»⁵⁵.

Sobre esta base jurídica de aproximación en régimen mantenimiento de ciertas restricciones, el EBEP del 2007 dedicó un precepto a esta cuestión y resolvió de un golpe casi todas las dudas existentes hasta ese momento sobre la misma⁵⁶. Colocaba el legislador básico en una perspectiva totalmente diferente de la que se había seguido hasta ese momento por vía legal el régimen retributivo de los funcionarios interinos, sancionando el carácter asimilado que tenían las retribuciones, fueran cuales fueran los tipos de nombramientos funcionariales que entraran en liza. Una dimensión mucho más igualitaria, fruto de años de consecuciones paulatinas sostenidas por el fuerte paralelismo derivado de un idéntico desempeño funcional, y en el que el principio de «a igual trabajo, igual remuneración» había ido laminando cualquier atisbo de diferenciación, quedaba así respaldada al más alto nivel normativo. Frente a los enfoques prevalentes a comienzos de los años sesenta (TALFCE, Ley de Retribuciones, etc.), acabó

⁵⁵ Si bien la tendencia que comentamos se encuentra plenamente consolidada ya en nuestro ordenamiento jurídico (aunque no faltan referencias anti-igualatorias en la jurisprudencia, como tendremos ocasión de comprobar), no puede decirse que la igualdad que comentamos, derivada de la idéntica prestación de funciones, se haya producido en todos los frentes, ya que quedan todavía algunas partidas retributivas en las que se mantiene dicha diferenciación entre ambos tipos de personal. Esto es algo que en algún caso (trienios) tiene una fundamentación en su origen personal –el sueldo, los trienios, y las pagas extraordinarias lo tendrán–, pero que, en otros, su base objetiva, ligada al puesto de trabajo (por ejemplo, el complemento de productividad), no parece justificar debidamente la «discriminación» cuando la labor realizada es sustancialmente idéntica. Ello, como tendremos ocasión de comprobar, es fruto más de la estructuración del régimen retributivo del funcionariado (en el que se combinan partidas de base personal y ligadas al puesto de trabajo) que de una vocación de mantenimiento en el mismo de unas diferencias vinculadas principalmente al mantenimiento de una situación de precarización de un determinado colectivo –en realidad una rémora de tipo histórico–, y no tanto a una justificación plenamente objetiva. En este sentido, traemos a colación la STS de 7 de noviembre de 1990, que asienta su doctrina sobre la base de considerar que «la distinta naturaleza jurídica de la relación de servicios entre las dos clases de personal incorporado a la Administración pública arguye sin duda una trascendencia retributiva, y así el artículo 105 de la LFCE de 1964, precepto no derogado por la ley 30/84, de 2 de agosto, declara aplicable por analogía a los funcionarios de empleo interinos el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de retribución determinados o al régimen de clases pasivas».

⁵⁶ Vid. Sánchez Morón, 2020b, pp. 79 y ss.

por imponerse la interpretación igualitarista en los términos que defendía el autor referido anteriormente⁵⁷. En contraposición a las restricciones impuestas legalmente, la paulatina equiparación retributiva, al menos desde la consideración de esos conceptos retributivos, acabaría por prevalecer finalmente, y con alcance básico⁵⁸.

En concreto, el artículo 25 del EBEP, que encontramos redactado en su misma formulación originaria en el TREBEP de 2015, vino a establecer lo siguiente:

«Artículo 25.1. Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre. 2. Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente Estatuto, que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo».

Dada su claridad, los comentarios que cabe realizar a este precepto son mínimos y, dejando a un lado la problemática de los trienios, deben centrarse exclusivamente, en nuestra opinión, en el examen de un doble aspecto: el de si deben o no percibir el complemento de carrera (apartado a del artículo 24), del que están excluidos expresamente por el propio artículo 25, y el de si, en todo caso, y como impone este precepto, pueden recibir también las retribuciones complementarias correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se les nombre.

9.1. El complemento retributivo de carrera y los funcionarios interinos

Si bien el complemento retributivo al que estamos haciendo referencia tiene como eje «la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa», ese sistema de carrera puede tener una enorme complejidad de partida, ya que, como ha venido a destacarse por el profesor F. A. Castillo Blanco, la expresión «entre otras modalidades» que utiliza el artículo 16 del EBEP deja sumamente abierta la recepción del sistema concreto de carrera que vaya a imperar en cada caso («Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades»)⁵⁹. Aparte de ello (de la exclusión tajante de los interinos de la percepción de este complemento, queremos destacar), y por atenernos a los indicados textos legales de desarrollo, este complemento retributivo ha acabado por circunscribirse al atribuido a la carrera horizontal, precisamente la modalidad de carrera que premiaría, de acuerdo con el precepto referido, «la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto».

La percepción de este complemento ha quedado, por consiguiente, derivada también a la evaluación del desempeño, y esta, a mayor abundamiento, se postula para todos los empleados públicos, y no sólo para los funcionarios de carrera, como sucede con las referencias normativas anteriores; de tal suerte que, de

⁵⁷ No podemos perder de vista el alcance sumamente restrictivo que tenía el legislador hasta ese momento y que llegaría hasta la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984. Así, el TALFCE establecía: «Artículo 104. 1. Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, debiendo justificarse estos extremos ante la Comisión Superior de Personal. El nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el Cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo.

2. El nombramiento de funcionarios interinos deberá ser revocado en todo caso cuando la plaza que desempeñen sea provista por procedimiento legal. 3. Estos funcionarios percibirán el sueldo correspondiente al Cuerpo a que pertenezca la vacante. Artículo 105. A los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, o al régimen de clases pasivas».

⁵⁸ Piénsese que la referencia que se hacía en el artículo 104 referido en nota anterior lo era de conformidad con el artículo 96 del TALFCE a la aplicación al sueldo base del coeficiente multiplicador: c «Artículo 96. 1. El sueldo-base, consistente en una cantidad igual para todos los funcionarios que se rigen por la presente disposición, se establecerá en la Ley de Retribuciones. 2. El sueldo de cada funcionario resultará de la aplicación al sueldo-base del coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a que pertenezca. 3. El cuadro general de coeficientes multiplicadores se establecerá por Ley».

⁵⁹ Vid. Castillo Blanco (2002, pp. 142-144), y en su aportación sobre las Retribuciones en la obra colectiva dirigida por Sánchez Morón (2007, pp. 229-286).

ser entendido en su literalidad, el artículo 20.3 también sería aplicable a los funcionarios interinos evaluados («Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto»)⁶⁰. Por ello, no es nada sorprendente que se haya podido activar este elemento de la carrera retributiva (que no tiene por qué ser coincidente con la carrera administrativa) también para los funcionarios interinos, carentes sobre el papel de carrera profesional. Además, conviene no perder de vista que la carrera horizontal, precisamente, intenta compensar las situaciones de los funcionarios de carrera que padecen carreras planas, esto es, que no pueden hacer carrera vertical porque no hay suficientes puestos de trabajo en el organigrama por los que progresar; de ahí que se pueda efectuar «sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo», o lo que es lo mismo, en el mismo puesto de trabajo que se ocupa y que va a seguir ocupándose al no contar con perspectivas de mejora. Precisamente, lo que le acontece al funcionario interino, anclado a una plaza y a un puesto de trabajo concreto del que no podrá desvincularse, tiempo mediante.

A este respecto, tenemos que distinguir aquí entre los funcionarios públicos anteriores o posteriores a la modificación efectuada por el DLMURTEP, y ello porque, de acuerdo con la temporización de los nombramientos que efectúa esta disposición, quizás no haya tiempo material para actuar el sistema de evaluaciones del desempeño en tales casos y, en consecuencia, unido a la particularización de esta función pública interina, no sea ya tan factible la asimilación al funcionario de carrera en este punto. Por esta razón aparece ahora un elemento de diferenciación de estos empleados respecto a los anteriores funcionarios interinos de duración indeterminada que sí podrían servirse con muchas mayores facilidades de este mecanismo de convergencia con la función pública de carrera, en las pocas Administraciones, eso sí, en las que excepcionalmente se ha contemplado alguna fórmula de carrera horizontal del tipo de la que estamos comentando⁶¹.

9.2. Las retribuciones complementarias a la categoría de entrada en el cuerpo o escala de entrada

Esta referencia a la categoría de entrada como elemento determinante para las mencionadas retribuciones que hace el TREBEP tiene que ver con la posición que puede llegar a tener el funcionario interino en el sistema de Cuerpos y Escalas, respecto de los cuales no podrían acceder si no es en el escalón concreto más bajo, lo que sería posible sólo allí donde los legisladores de desarrollo hayan optado por un modelo tendencialmente de carrera, en lugar de un modelo híbrido o más cercano a los puestos de trabajo⁶². Es esta la razón por la que algunas leyes autonómicas de desarrollo del EBEP, asumiendo aquella idea, la han trasladado a los puestos de trabajo de sus Administraciones⁶³.

10. EL TRATAMIENTO DE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INTERINOS

Si tomamos este punto y lo examinamos desde una perspectiva histórico-normativa, podríamos señalar que la línea de evolución que se ha seguido en las últimas décadas ha estado presidida por el hecho de ir reconociendo a esta clase de funcionarios el disfrute de situaciones administrativas diversas respecto a la que tuviera en sus inicios. Si estableciéramos ese momento a comienzos de los años noventa del siglo XX, nos encontraríamos con que las situaciones administrativas eran predicadas exclusivamente de los

⁶⁰ Porque si son evaluados como sucede con los funcionarios de carrera y con el personal laboral de dicha evaluación ha de extraerse, al igual que sucede para esos otros colectivos, algunas consecuencias retributivas; de no ser así, cabría preguntarse que para qué habrían de ser objeto de evaluación.

⁶¹ Son realmente muy pocas las Administraciones empleadoras que han contemplado carreras horizontales mediante los sistemas de evaluación del desempeño. A ello se une también el que puede haber legislaciones que sola recojan esa posibilidad para ámbitos concretos y no de modo general.

⁶² Así venía a suceder en la derogada ley valenciana de 2010 (ley 10/2010, de 9 de julio, de Función Pública) en cuyo artículo 16.4 imponía que los nombramientos del personal interino se efectuaran en puestos de trabajo correspondientes a la categoría de entrada en el Cuerpo, Agrupación profesional funcional o escala correspondiente, con las excepciones que reglamentariamente se determinaran.

⁶³ Así, por ejemplo, la vigente ley castellano-manchega de 2011 requiere para poder nombrar a un funcionario interino «la existencia de plazas vacantes y dotadas presupuestariamente en puestos de trabajo de nivel básico, cuya forma de provisión sea el concurso, cuando no sea posible su cobertura por el personal funcionario de carrera» (art. 8.1 a).

funcionarios de carrera: los funcionarios interinos, dejada a un lado –por ser consustancial a su existencia misma– la situación de activo, carecían de posibilidad alguna de esgrimir situación administrativa distinta para servirse de ella mientras permanecieran en el ejercicio de las funciones públicas. La idea rectora era, pues, que los funcionarios públicos interinos habían sido nombrados por operar unas circunstancias sumamente especiales y carecían de la permanencia y estabilidad necesarias para ver modificada su situación, al ser determinante en todo momento la prestación de la actividad a desempeñar, siempre sin solución de continuidad⁶⁴.

Como señalará la profesora J. Cantero Martínez, «el carácter necesariamente excepcional, temporal y urgente del interinaje hace que esta figura, al menos en principio, resulte incompatible con el reconocimiento de las situaciones administrativas. Esta conclusión, que de entrada parece obvia, no deja de plantear importantes problemas prácticos»⁶⁵.

Salvo en los supuestos en los que la propia normativa plantea la posibilidad de que las situaciones administrativas se apliquen a los funcionarios interinos, como ocurre, como veremos, en algunas leyes autonómicas que desarrollan el EBEP, en los restantes casos resulta mucho más difícil entenderlos referibles a esta clase de funcionarios públicos. Es más; el propio EBEP circunscribe la operatividad de su Título VI –que regula las situaciones administrativas– a los funcionarios de carrera, lo que parece darnos a entender que éstos son únicamente los que las tienen reconocidas, pudiendo regular, asimismo, «otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera» las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto (art. 85.2).

La explicación es bien sencilla: el funcionario interino lo es mientras ocupa su puesto de trabajo; cuando cesa en el desempeño de las funciones encomendadas (funciones que, debemos recordarlo continuamente, se ejercen motivadas por la necesidad y la urgencia en su prestación), deja de tener la condición funcional, desaparecida la causa para la que se nombró. Sería, por ello –si seguimos profundizando en esta cuestión–, una evidente contradicción que el funcionario interino pudiera servirse de las situaciones administrativas para seguir manteniendo su relación con la Administración, por encima de las posibles vicisitudes que la misma sufra a lo largo de los años. En esto, cabría defender que no caben situaciones intermedias: o el interino está, o no está desempeñando su función.

Creemos que, por estos motivos, no resulta discriminatorio por sí sólo que, en tales casos, el funcionario interino no pueda servirse de todas las situaciones administrativas previstas, mientras que sí puede hacerlo el de carrera. Pero también es cierto que este capítulo es otro sobre el que cabe proyectar el Derecho europeo y su jurisprudencia, y, como consecuencia, sería factible que fructificaran interpretaciones jurisprudenciales que incorporaran visiones renovadoras sobre el alcance real de las situaciones administrativas, como las que ha venido efectuando el Tribunal Constitucional español y los propios tribunales ordinarios. Pero resulta también justo apreciar el que, en la medida en que se imponga la función pública interina temporal de tres años, la proyección del capítulo situacional resultará mucho más complicada que cuando se intentaba aplicar directamente a los funcionarios interinos de duración indeterminada⁶⁶.

Hecha esta breve introducción, vamos a desarrollar nuestro análisis sirviéndonos de las leyes de Función Pública que se han promulgado hasta la fecha, que permiten establecer un primer grupo de situaciones que pueden postularse para los funcionarios interinos, al menos bajo la cobertura de cada uno de esos textos legales. Varias leyes autonómicas de empleo público han prestado atención a esta cuestión:

Así, la de Castilla-La Mancha de 2011, que trata de modo conjunto todas las situaciones referibles a los funcionarios internos, estipula en su artículo 10.2 lo siguiente:

«Cuando concurren las circunstancias que para el personal funcionario de carrera dan lugar al pase a la situación de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares, excedencia por violencia de género o suspensión funciones, en estos dos últimos casos durante el periodo en que el personal funcionario de carrera tendría derecho a la reserva de la plaza, el personal funcionario interino tiene derecho a la suspensión de su nombramiento con reserva de la plaza, sin que ello afecte a la temporalidad de su relación. En estos casos, se pueden efectuar nombramientos de personal funcionario interino para sustituir transitoriamente al personal funcionario interino cuyo nombramiento se haya suspendido. El cese del

⁶⁴ Vid. nuestro trabajo Arroyo Yanes (1996b, pp. 12-13).

⁶⁵ Vid. Cantero Martínez (2008, pp. 161-197), esp. p. 167 y Sánchez Morón (2020b, pp. 87 y ss.).

⁶⁶ Se abre así un espacio para la casuística, pues la jurisprudencia constitucional recaída lo fue en un contexto jurídico diferente al que ahora va a producirse y habrá que ver si se mantienen las mismas interpretaciones cuando se confronten los actos jurídicos en este punto con los bienes y valores constitucionales.

personal funcionario interino así nombrado se produce, además de por las causas previstas en el artículo 9.1, cuando el personal funcionario interino sustituido se reincorpora a la plaza o cuando este cesa por cualquier causa»⁶⁷.

En una línea similar, la de función pública de Valencia (ley 4/2021, de 16 de abril), admite para este género de funcionarios, la situación de servicios especiales (art. 141.2), excedencia por cuidado de familiares (art. 154.4) y violencia de género (art.156.3). Asimismo, podría añadirse la de suspensión de funciones, caso de entenderse que, al referirse este legislador a funcionario a secas, incluye tanto a los de carrera como los interinos (arts. 164 y 165).

Por su parte, guardando silencio sobre la situación de servicios especiales, que dará derecho a la reserva del mismo puesto de trabajo si este hubiera sido obtenido con carácter definitivo (art. 135.4), el artículo 147 de la ley de función pública de Extremadura (13/2015, de 8 de abril) recoge sólo la situación de excedencia voluntaria por cuidado de familiares, la excedencia por razón de violencia de género y la de suspensión de funciones, e impone ciertas restricciones a esta última, pues si fuera firme y excediera del plazo de seis meses, se produciría el cese del funcionario sancionado. En todo caso, si el puesto de trabajo desempeñado fuera provisto reglamentariamente, suprimido o amortizado, procedería en todo caso el cese del funcionario, fuera cual fuera la situación en que se encontrara.

Ni que decir tiene que esas situaciones, en lo que respecta a los funcionarios interinos que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de esos textos legales, le están reconocidas por vía normativa en los términos que se recepcionan cada una de ellas⁶⁸; de no haber sido así, su aplicación resultaría mucho más problemática, pues no cabe encontrar apoyo ni en el EBEP (que refiere cada una de las situaciones exclusivamente a los funcionarios de carrera), ni en las leyes de función pública de desarrollo que le sean aplicables. A este respecto, sí cabría tener en cuenta la posible proyección de la jurisprudencia en un momento dado, lo que nos traslada al segundo espacio de actuación susceptible de ser reconocido a las distintas situaciones administrativas en conexión con la función pública interina. En este sentido, habría que recordar aquí ese grupo de sentencias constitucionales, ya consignadas al hablar de la carrera administrativa de los funcionarios interinos, que han venido a declarar como discriminatorias aquellas previsiones que postergan a las funcionarias interinas de ciertas situaciones administrativas por no serlo de carrera (SSTC 290/1999, de 20 de diciembre, y 203/2000, de 24 de julio).

Finalmente, y poniendo esos pronunciamientos en conexión con la legislación aplicable que hemos referido, y que habrían venido a reconocer avances jurisprudenciales producidos, esa mecánica ha venido siendo hasta ahora menos eficaz en relación con situaciones administrativas que, como la excedencia voluntaria por interés particular, por agrupación familiar, etc., han venido a operar sobre la base de la permanencia de la relación funcional; permanencia de la que ahora se alejan más los funcionarios interinos de no más de tres años.

11. EL CESE DEL FUNCIONARIO INTERINO Y LAS INDEMNIZACIONES GENERADAS POR ESTA CAUSA

A tenor del régimen tradicionalmente seguido en el empleo público español, una vez que el candidato a funcionario interino por mediar vacante de plaza dotada presupuestariamente había recibido su nombramiento formal, el acto jurídico-administrativo que lo habilitaba para el inicio de sus actividades, sólo podría ser cesado de mediar las circunstancias previstas para ello. Es decir, la relación jurídico-administrativa así establecida podría romperse únicamente por las mismas causas generales establecidas para la función pública de carrera, además de las específicamente previstas para la función pública interina. Entre aquellas, la jubilación en sus distintas modalidades y la separación definitiva del servicio, principalmente; entre estas, la supresión o desdotación por vía presupuestaria de la plaza existente en

⁶⁷ Según expusimos en nuestro trabajo sobre el funcionario interino en la jurisprudencia de inicios de los años noventa, no parece que se plantearan problemas en admitir la suspensión provisional (Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de julio de 1990) o la situación de servicios especiales (SAN de 27 de noviembre de 1992), pero no la excedencia por cuidado de hijos, esta última bajo la consideración de que en tal caso se rompería el vínculo familiar (STSJ de La Rioja de 12 de julio de 1990).

⁶⁸ Estos preceptos deben ser ahora puestos en conexión tanto con los funcionarios interinos en precario como con los nombrados bajo el nuevo régimen previsto en el artículo 10 del EBEP, esto es, a los que reciban nombramientos para tres años sólo, lo cual, al no haberse previsto una diferenciación del tipo que sea en el EBEP, obligará a una reforma aclaratoria en cada uno de esos textos legales, pues no se dará ya la situación de larga duración que parece sustentar esas situaciones administrativas reconocidas.

plantilla, o la cobertura por un funcionario de carrera de la plaza ocupada a través de los procedimientos previstos legalmente⁶⁹.

Con los matices que seguidamente estableceremos, este ha sido el régimen del cese del empleado funcionario interino desde la configuración normativa del mismo (LFCE de 1964, RFAL de 1952, reglamentos orgánicos de los Cuerpos, etc.) hasta la reforma del TREBEP de 2019, que ha incorporado, como sabemos, una nueva causa de cese vinculada al mero cumplimiento de un lapso temporal, que nunca operó en esta materia, al menos con el automatismo que ahora se le asigna.

Dejando a un lado las circunstancias generales que pueden ser comunes a los funcionarios de carrera y a los funcionarios interinos, en cuyo examen no vamos a entrar, pues nadie discute que un interino pueda ser jubilado llegada la edad máxima para prestar el servicio o ser separado por vía disciplinaria de modo definitivo de la prestación del servicio público, al igual que pudiera suceder con un funcionario de carrera, nos restan las circunstancias particulares previstas para que operen exclusivamente en estos casos. Dichas causas de cese serían, por lo que vemos, de tres tipos: las vinculadas a la existencia o viabilidad de la plaza presupuestariamente hablando, la cobertura de la plaza ocupada por el interino por un funcionario de carrera a través de los procedimientos legalmente previstos y el cumplimiento del lapso temporal al que han quedado vinculados los nombramientos administrativos recibidos. Veamos cada uno de estos supuestos por separado.

a) Por lo que respecta al primer aspecto, está claro que cada plaza existe en la medida en que se encuentra dotada presupuestariamente, y sólo bajo la premisa de que se encuentra recogida en la plantilla presupuestaria aprobada anualmente junto a –o dentro de– los presupuestos de la entidad u organismo al que pertenezca. Dicha plaza puede ser cubierta por cualquier funcionario, sea este interino o de carrera, pero si la misma deja de existir por la razón que sea, o ha sido desdotada, desaparece la base que la sustenta y no podrá ser ocupada ni por un funcionario interino ni por uno de carrera.

El impacto directo que este hecho jurídico tiene sobre el funcionario interino es que éste tendría que ser cesado sin solución de continuidad. Se supone, así, que el funcionario deja de prestar servicios en la Administración empleadora de manera inmediata, lo que no sucedería con el funcionario de carrera, pues en este caso, debido a su inamovilidad, la supresión de la plaza (por una reorganización orgánica, por ejemplo) no conllevaría el fin de la prestación de sus servicios, ni que la relación jurídica que mantuviera con la Administración empleadora se viera alterada de ningún modo.

La pregunta que cabe hacerse es si esta regla de la que estamos hablando se cumple a rajatabla, o no, y si, en consecuencia, existe un margen que permita mantener al funcionario interino ocupando un puesto de trabajo en tanto en cuanto se le asigna otra plaza, dotada presupuestariamente, que se encuentre vacante. Una situación temporal que se mantendría mientras se le *readscribiera* –podemos decir– a otra plaza del mismo tenor que la que suscitó el nombramiento en su momento.

Como sabemos, cada Administración u entidad administrativa es un mundo en sí misma considerada, y la mecánica de los automatismos no tiene por qué seguir los mismos ritmos y determinaciones en unas que en otras. Pensar en determinismos en este terreno no deja de ser ingenuo, máxime cuando nos encontramos con que el funcionario interino fue seleccionado para ocupar una plaza, pero luego, con el transcurso del tiempo, puede haber pasado a detentar otro puesto de trabajo diferente al inicialmente asignado, como si de cualquier funcionario de carrera se tratara, manteniendo su relación con la Administración empleadora. Asimismo, hemos de tener presente que esa persona puede haber demostrado valía dentro de la organización, y ésta puede tener un especial interés en que no sea cesada automáticamente, sino que sea mantenida en el desempeño de sus funciones durante más tiempo. Esta misma circunstancia podría ser un elemento a tener en cuenta para que la plaza así ocupada no fuera suprimida o desdotada.

b) La ocupación de la plaza por un funcionario de carrera a través de los procedimientos previstos legalmente constituiría otra de las causas del cese del funcionario interino. A estos efectos, la plaza se encontraría vacante, aunque estuviera ocupada provisionalmente por el funcionario interino, por lo que podría destinarse a un funcionario de carrera. Pero para ello se tienen que actuar los procedimientos previstos de cobertura, que son los de las plazas dotadas presupuestariamente, no los de los puestos de trabajo que se enganchan a aquellas. Es la cobertura de la plaza vacante de funcionario de carrera por un funcionario de esa naturaleza la que fuerza el cese del funcionario interino, pues, obviamente, no puede haber dos funcionarios –aunque uno de ellos sea interino– cubriendo la misma plaza presupuestaria, como tampoco pueden coexistir dos funcionarios de carrera en la misma: siempre es uno por plaza; una plaza, un funcionario.

⁶⁹ Vid. Sánchez Morón, 2020b, pp. 108 y ss.

Todo ello implica que el interino no puede quedar desprovisto de la plaza para la que fue nombrado si no es a través del nombramiento posterior de un funcionario de carrera a través del procedimiento selectivo correspondiente. Es ese procedimiento el que desplaza al funcionario y fuerza su cese administrativo.

Significa ello, asimismo, que la cobertura del puesto de trabajo que pueda estar ocupando por los procedimientos correspondientes, al no afectar al nombramiento recibido para una plaza vacante, tendría un efecto diferente, que no tendría por qué ser el cese funcional. Porque de lo que se estaría hablando entonces es del cese en el puesto de trabajo ocupado, pero no de la extinción de la relación jurídico-administrativa, que solo operaría cuando la plaza ocupada fuera cubierta con un funcionario de carrera. Serían dos cuestiones conexas, pero distintas, y sus tratamientos jurídicos también los serían, en consecuencia.

Pero con el nuevo artículo 10, en la redacción dada al mismo por el DLMURTEP, aplicable sólo a los funcionarios interinos temporales, la causa de cese queda ahora planteada de otro modo, debiendo darse por finalizada la relación de interinidad «por la cobertura reglada del puesto de trabajo por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos». Como podemos ver, de nuevo se trasciende el elemento plaza, que era el que hasta ese momento se tomaba como referente para el cese, y se centra la operatividad de la causa del mismo en el puesto asignado que, como es conocido, opera con un ámbito de actuación mucho más amplio. Y ello porque pueden optar al puesto referido todos los funcionarios de carrera legitimados para su cobertura, pues los procedimientos «legalmente establecidos» son todos aquellos que el EBEP, y las leyes de desarrollo del mismo, en su caso, recojan como susceptibles de ser utilizados en la provisión permanente o provisional de los puestos (concursos en sus distintas modalidades, sistema de libre designación, etc.). El artículo 10.4 habla expresamente aquí de que el puesto (en realidad habla de plaza, pero se refiere a vacante de puesto) «deberá ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública». Y, ni que decir tiene, que esa competencia entre empleados en cuanto al entendimiento del puesto de trabajo ocupado por el interino –sin haber sido así declarado en ningún momento, todos ellos pasan a adquirir esa condición de puesto vacante por el mero hecho de estar ocupados por funcionarios interino temporal– hace que el funcionario de carrera tenga una posición de fuerza utilizable para desbancar al interino del mismo, y que éste encontrará más expectativas de seguridad durante los tres años que tendría de duración de la relación cuando el puesto de trabajo ocupado sea de nivel tan bajo y de tan mínimos atractivos que ningún funcionario de carrera quiera ocuparlo, ni siquiera provisionalmente.

La operatividad de esta causa de cese nos hace comprender, mejor que ningún otro elemento, la anulación de la llamada cláusula analógica, pues la asimilación a los derechos inherentes a la condición de los funcionarios de carrera lo es ya en función de la condición temporal que tienen los funcionarios interinos, unida al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, lo que es tanto como decir que, casi en cualquier momento, pueden ser cesados de los puestos de trabajo ocupados, bien por que desaparezca la causa de la urgencia, bien por la llegada al mismo de un funcionario de carrera. Y –esta sería la conclusión última– no pueden competir con ellos en este terreno, como pudiera haber estado sucediendo hasta estos momentos.

c) Bajo el DLMURTEP los funcionarios interinos temporales terminan la relación de interinidad «por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento». Se trata de un plazo que hemos de entender que resulta improrrogable y, en consecuencia, despliega efectos automáticos vinculados al cumplimiento del lapso temporal previsto en cada caso, debiendo la Administración empleadora formalizar de oficio el término de esa relación de interinidad.

d) Excepcionalmente, el interino temporal puede continuar en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha de su nombramiento, permaneciendo en tal caso hasta la resolución de la convocatoria en el desempeño de sus funciones (apartado 4 *in fine* del artículo 10 del EBEP). Este supuesto está pensando en las plazas dotadas presupuestariamente que han sido convocadas y que, por tanto, van a ser ocupadas por nuevos funcionarios o por funcionarios que promocionen internamente. Que la duración del nombramiento esté a punto de terminar o esté en sus inicios temporales es indiferente a estos efectos, pues, una vez que la plaza ha sido convocada, habrá que esperar a la resolución del procedimiento selectivo para decretar el cese del funcionario interino, sin solución de continuidad. En consecuencia, sólo si el tiempo asignado en el nombramiento está a punto de terminar y la plaza ocupada es objeto de convocatoria, el funcionario interino podrá tener ese plus temporal que finalizará con la resolución del procedimiento selectivo.

Surge aquí, no obstante, un problema interpretativo, ya que, a diferencia de lo que viene a suceder con los concursos donde las disposiciones aplicables hablan claramente de resolución de los mismos (valoración de los méritos y resolución del concurso, resolución de concursos entre funcionarios, etc.), no sucede

lo mismo con los procesos selectivos, en cuya normativa aplicable no se suele mencionar nada acerca de la resolución de la convocatoria. En consecuencia, por mucho que se pueda entender que se está hablando de lo mismo que en la provisión de un procedimiento concluido, pendiente únicamente de la toma de posesión de sus posiciones o puestos por los empleados, no existe propiamente una resolución administrativa que ponga fin al complejo procedimiento selectivo, pues éste finaliza realmente con la toma de posesión de los nuevos funcionarios de carrera en las plazas convocadas y en los correspondientes puestos de trabajo asignados. Por ello, creemos que debería entenderse que se está haciendo referencia en este caso a la resolución de las pruebas selectivas y a los correspondientes nombramientos de nuevos empleados, y que, para no interferir en las tomas de posesión de esos funcionarios, se obliga a los interinos a abandonar sus puestos y plazas tan pronto como aquéllos hayan sido ya nombrados y vayan a tomar en breve posesión de sus plazas y puestos de trabajo.

Finalmente, y respecto a la incidencia de las indemnizaciones, el nuevo artículo 10 del TREBEP es muy preciso y taxativo a la hora de establecer la carencia de compensación (económica) en caso de cese. Viene a imponerlo de modo general en el apartado 3, y en el caso de la permanencia dependiente de las convocatorias de plazas vacantes en el apartado 4 del artículo 10. Significa ello que no cabe contemplar indemnizaciones cuando se trata de estas causas de cese que estamos examinando. Cuestión distinta es si esas indemnizaciones son admisibles cuando se producen incumplimientos de los plazos máximos de permanencia (apartado 4 de la nueva Disposición adicional decimoséptima del TREBEP, medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público) o en el caso de que entren a jugar los procesos de estabilización, puntos estos en los que no vamos a entrar al quedar extramuros de los límites que nos hemos impuestos en la redacción de este trabajo (art. 2 del Decreto-ley 14/2021)⁷⁰.

12. REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar estas páginas, nos parece que son necesarias unas consideraciones finales que, también con el elemento recapitulatorio incorporado, sirvan para ponerles término.

A estos efectos, convendría iniciar estas reflexiones últimas destacando que no cabe la menor duda de que, por lo que respecta al régimen jurídico aplicable a la función pública interina, hay un antes y un después si tomamos como punto de referencia lo que ya constituye un elemento de realidad inevitablemente asumible, el Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo públicos (DLMURTEP). Se trata de una verdadera ley de medidas que, al igual de lo que sucediera con la de 1984, mas ahora circunscrita a una cuestión específica y no a poner en marcha una reforma de la función pública en general (LMRFP), contiene también un programa de reformas para que, de modo inmediato y urgente, materialice sus efectos en el corto plazo y modifique situaciones y *modus operandi* que se entiende no deben ser heredadas ni tener incidencia en el futuro en nuestras Administraciones públicas.

Pero respondería a un enfoque muy simplista limitar los efectos de esta ley de medidas exclusivamente a los aspectos vinculados a la temporalidad y a los ceses en los empleos, sea producido vía plazas presupuestarias ocupadas, sea vía puestos de trabajo detentados. Estas medidas, por sí solas, son de mucho mayor calado de lo que pueden aparentar sobre el papel, especialmente si se las ve desligadas del automatismo que parece predicarse de su formulación e implementación. Y todo ello, sin entrar a destacar el alcance dogmático que, como hemos visto, tiene la renovación del régimen jurídico-administrativo aplicable a la función pública interina de los empleados nombrados bajo el nuevo tratamiento legal.

En el orden jurídico ahora modificado se plantea una cuestión de fondo que podría entenderse como la entrada en un dilema administrativo de nueva factura: a quienes no puedan funcionarizarse definitivamente, sobre todo si todavía son relativamente jóvenes, se les abre la posibilidad de obtener nuevas plazas dotadas presupuestariamente que se encuentren vacantes, fenómeno este que podría verse intensificado en el caso de que los procesos de funcionarización fueran insuficientes para colmar las plantillas o el número de va-

⁷⁰ En el primer supuesto se trata de una clara sanción por el incumplimiento que puedan producirse por las Administraciones empleadoras al establecerse que al excederse el plazo máximo de permanencia se producirá «una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a 20 días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de 12 mensualidades». El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha de cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

cantes fuera aumentando a causa de la jubilación masiva de funcionarios de carrera que parece avecinarse para los próximos años. Esto es; podrían venir a agruparse en este colectivo de empleados con trabajos en precario tanto funcionarios interinos con nombramientos anteriores a julio de 2021 como otros que, por la suma de nombramientos distintos en el tiempo y por el encadenamiento de los mismos en distintas plazas y puestos, compartieran un mismo presente marcado por la inestabilidad.

Con independencia de que el Decreto-ley, con todos los logros que pudieran reconocérsele, no ataja totalmente las situaciones de abuso que pudieran producirse en el futuro (y frente a las cuales habrá que estar atentos a cómo reacciona el propio ordenamiento público de desarrollo del EBEP), tiene en su haber el haber clarificado en cierta medida el régimen aplicable a los interinos atendiendo a sus distintos nombramientos. Se asume así, en cierto modo, la propia evolución normativa de esta figura tradicional, y se considera también a los denominados interinos de larga duración, que, si bien no se encuentran reconocidos en el nuevo artículo 10 del EBEP, si lo están por conexión de las otras disposiciones del Decreto-ley con el originario artículo 10 citado, que se mantiene en vigor.

La cuestión a resolver de si los nuevos funcionarios interinos temporales tienen el mismo régimen jurídico que sus antecesores, por cristalización derivada de su progresiva asimilación a la de los funcionarios de carrera, habían conseguido alcanzar hasta la entrada en vigor del DLMURTEP, queda en una cierta indefinición. Y ello por cuanto que, por un lado, al no haberse efectuado ninguna modificación del restante entramado normativo y guardar silencio a este respecto la propia ley de medidas referida, podría defenderse el mantenimiento para ellos del mismo régimen de los funcionarios interinos de duración indeterminada; pero, por otro, no cabe duda de que la aparición en el artículo 10.5 de ese nuevo condicionante de que le será aplicable «el régimen del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera» deja muchas incógnitas por resolver, y puede alejar su tratamiento jurídico del que tenían sus homólogos hasta ese momento. Y es que respecto de ellos nunca se postuló su condición de temporales como elemento acusadamente diferenciador frente a los permanentes funcionarios de carrera. Este elemento puede entrar en liza, creemos, cuando, a golpe de proceso de estabilización, vayan desapareciendo los funcionarios interinos de duración indeterminada, y estos nuevos funcionarios interinos temporales pasen a ser una clase de empleado con muy pocos miembros.

Finalmente, se impone realizar alguna reflexión sobre los denominados funcionarios interinos de larga duración, que el legislador de 2021 quiere extinguir como empleados heredados de la legislación anterior. Para estos, a los que, por el mero hecho de haber desempeñado durante más de cinco años las funciones públicas, el Derecho europeo ha venido a reconocer una posición diferente a la de los restantes empleados en precario, parece haberse establecido que han de recibir mayores facilidades a la hora de funcionarizarse que la que pueden tener los empleados interinos que no hayan alcanzado ese número de años. Por esta causa, se ha constituido, a nuestro juicio, una idea-fuerza de la que caben generarse no pocas situaciones de discriminación entre los propios empleados interinos y los ciudadanos candidatos a la función pública de carrera; circunstancia que no tiene fácil solución, ya que si la propia condición de funcionario interino adquirida mediante un nombramiento obtenido por un procedimiento selectivo (nuevo art.10.2 del EBEP recogiendo la *traditio* en la materia) «en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera», no vemos cómo podría aceptarse que la experiencia adquirida por esta vía, y por sí sola, pudiera propulsar a los interinos hacia la función pública de carrera, y todo ello sin incurrir en acepciones *ad personam*.

En suma, estamos asistiendo a un proceso acelerado de renovación técnica de la figura del funcionario interino que ocupa plaza vacante, cuyo régimen jurídico ha quedado redefinido como consecuencia de la modificación del artículo 10 del RFEBEP del Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, y que, según puede intuirse, es la primera piedra de una reconstrucción de la función pública interina que, desde un punto de vista estatutario, ya no tendrá por qué estar tan asimilada a la función pública de carrera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre Ávila, J. M. (1989). La Función pública y los interinos y contratados. (La sentencia del Tribunal Constitucional 67/89, de 18 de abril. Una reflexión sobre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad). *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 243, pp. 663-697. <https://doi.org/10.24965/real.vi243.8608>
- Alegre Ávila, J. M. (1993). De nuevo sobre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública. (SSTC 27/1991, 151/1992 y 302/1993). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3, 253-273.

- Arroyo Yanes, L. M. (2016). *Los instrumentos de gestión del empleo público*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Arroyo Yanes, L. M. (2015). *El acceso al empleo público y la adquisición de la condición funcional: Nuevas perspectivas para su regulación*. Atelier.
- Arroyo Yanes, L. M. (1996a). *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1964)*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Arroyo Yanes, L. M. (1996b). *El funcionario interino. Introducción y selección de sentencias* [Colección de Jurisprudencia Práctica Tecnos, 104]. Tecnos.
- Arroyo Yanes, L. M. (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Tirant lo Blanch.
- Arroyo Yanes, L. M. (1990). La valoración de la experiencia adquirida en el acceso a la función pública autonómica (Comentario a la STC 67/89, de 18 de abril). *Revista General de Derecho*, 546, 1131-1153.
- Cantero Martínez, J. (2008). Las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Administración Pública*, 176, 161-197. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/47290>
- Cantero Martínez, J. (2017). El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura. *Revista Vasca de Personas y Organizaciones Públicas*, 12, 8-29. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=12&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=5&locale=es>
- Cantero Martínez, J. (2020). El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la policía local). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 14, 139-160. <https://doi.org/10.24965/realia.i14.10846>
- Castillo Blanco, F. A. (2002). *El sistema retributivo de la función pública*. Marcial Pons.
- Castillo Blanco, F. (1993). *El acceso a la función pública local*. Comares.
- Fernández Farreres, G. (1992). Régimen jurídico de la función pública y jurisprudencia constitucional. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 12, 61-121. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=15&IDN=1241&IDA=35450>
- Fernández Farreres, G. (1993). El principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la provisión de puestos de trabajo. En AA.VV, *Función Pública* (pp. 45-80). Consejo General del Poder Judicial.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2020a). El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad. *Documentación Administrativa*, 7, 88-103. <https://doi.org/10.24965/da.i7.10892>
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2020b). La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el Derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización. *Revista de Administración Pública*, 212, 201-230. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.07>
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2019). «En cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición»: la convergencia de régimen jurídico entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos. *Revista Galega de Administración Pública*, 58, 291-313. <https://doi.org/10.36402/regap.v1i58.49>
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2018). *Función pública y Derecho europeo*. Civitas-Thomson Reuters.
- Jiménez Asensio, R. (1989). *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Nieto, A. (1967). *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*. Revista de Occidente.
- Palomar Olmeda, A. (1992). La configuración constitucional del derecho de acceso a las funciones públicas. *Revista de las Cortes Generales*, 25, 85-132. <https://doi.org/10.33426/rcg/1992/25/134>
- Parada Vazquez, R. y Fuentetaja Pastor, J. A. (2013). *Derecho de la función pública*. Open Ediciones Universitarias.
- Pérez Luque, A. (1989). *El personal temporal de las Corporaciones locales*. El Consultor de los Ayuntamientos.
- Pulido Quecedo, M. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2. de la Constitución*. Civitas.
- Sánchez Morón, M. (2020a). *Derecho de la función pública*. Tecnos (13.ª ed.).
- Sánchez Morón, M. (2020b). *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*. Aranzadi.
- Sánchez Morón, M. (2019). La consagración del funcionario interino indefinido. *Revista de Administración Pública*, 208, 223-238. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/78027>
- Sánchez Morón, M. (dir.)(2013). *Régimen jurídico de la función pública*. Lex Nova.
- Sánchez Morón, M. (2011). El empleo público en España. Problemas actuales y retos de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 13, 19-27.
- Sánchez Morón, M. (dir.)(2007). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Lex Nova.
- Santamaría Pastor, J. A. (1982). *Apuntes de Derecho administrativo. El personal al servicio de la Administración pública*. Universidad Complutense.