



Trabajo de Fin de Grado

**FUNCIÓN PÚBLICA: ESPECIAL
REFERENCIA AL FUNCIONARIADO
INTERINO**

Presentado por:

Carlos Gasch Beltrán

Tutor/a:

Sara Sistero Ródenas

Grado en Derecho

Curso académico 2019/20

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. (p.3)

II. CAPÍTULO 1º: EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. (p. 4-8)

III. CAPÍTULO 2º: MARCO JURÍDICO. (p. 9-10)

1. MARCO CONSTITUCIONAL. (P. 9)
2. ACUERDO MARCO. DIRECTIVA 1999/70. (p. 10)

IV. CAPÍTULO 3º: ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. (p. 11-16)

1. EVOLUCIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. (p. 11-13)
2. EL FUNCIONARIADO INTERINO. (p.12-16)

V. CAPÍTULO 4ª: PATOLOGÍAS DE LA FIGURA DEL FUNCIONARIADO INTERINO EN LA REALIDAD. (p.16-35)

1. DISCRIMINACIÓN SUFRIDA POR EL PERSONAL INTERINO RESPECTO DEL PERSONAL DE CARRERA. (p.18-26)
 - 1.1. *Sistema de carrera profesional.* (p. 18-23)
 - 1.2. *Antigüedad.* (p. 23-26)
2. NULIDAD DEL CESE DE LOS TRABAJADORES INTERINOS. (p. 26-31)
 - 2.1. *Personal indefinido no fijo.* (p. 27-29)
3. DEMANDAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO INTERINO. (p. 32-35)

VI. CONCLUSIONES. (p.36-37)

VII. BIBLIOGRAFÍA. (p.38)

IX. JURISPRUDENCIA. (p.39-40)

X. RESUMEN EN INGLÉS. (p.41-50)

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un análisis de la Función Pública española, centrándose especialmente en el grave problema que como sabemos sufre el funcionariado interino, el cual padece un abuso por parte de la propia administración, abuso que ha sido constatado por los tribunales, pero para el cual aún no se han encontrado medidas uniformes que ayuden a combatirlo.

En primer lugar realizaremos un estudio de la historia de la función pública, analizando los conatos de estatutos que se produjeron desde el estado absolutista, hasta la elaboración final del Estatuto Básico del Empleado público en 2006, estatuto que pese a ser un avance bastante importante para el mundo administrativo, aún no sienta las bases para un futuro estable.

Posteriormente en el segundo capítulo analizaremos el Estatuto Básico del Empleado Público, cómo se llegó hasta él, y como se formó el mismo. Aquí ya empezaremos a vislumbrar el tema final del trabajo, la problemática que sufrimos en España con el funcionariado de carácter temporal. Estudiaremos los artículos en los que se regula dicha figura, las características que lo rigen y los sistemas de acceso a la función pública tanto para el funcionario de carrera como para ellos mismos.

En último lugar, en el tercer capítulo, entraremos a realizar un examen crítico de la situación de los interinos, basándonos en algunas de las sentencias más importantes que se han podido emitir en este campo, tanto de los Tribunales Superiores de Justicia, como del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, llegando incluso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE). También mencionamos la sentencia que estamos esperando del TJUE (de la cual ya se empiezan a albirar soluciones tras las conclusiones de Julianne Kokkot), sentencia que puede conseguir esclarecer en gran medida la situación en la que se encuentra el funcionariado interino y ayudar a erradicar tanto las situaciones de abuso que sufren, como establecer los mecanismos para sancionar a las Administraciones Públicas y por ende indemnizar al personal interino perjudicado.

II. CAPÍTULO 1º: EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

En la evolución de la función pública podemos diferenciar de manera muy clara dos momentos: el primero, que lo englobamos en la esfera del estado absoluto, y el segundo, que abarca desde el establecimiento de las primeras constituciones hasta nuestros días.

En el estado absolutista, la característica más relevante fue que el rey tenía el derecho a nombrar y separar a los agentes públicos. Este sistema tenía unas notas determinantes, el rey creaba los puestos de trabajo. Ya se podían ver caracteres que llegarían hasta nuestros días, como la idoneidad y la capacidad, entendidos como la aptitud suficiente para desempeñar un cargo público, que debían reunir los aspirantes y si estaban inmersos en causas de incapacidad. Asimismo, se estableció que los nombramientos se realizaban por un periodo determinado, tiempo durante el cual no podían ser revocados de su puesto, salvo que se diera una causa justificada. Estos comenzaron a ser los primeros pasos para la existencia en un futuro de un estatuto general de la función pública.¹

En el año 1721, Felipe V dictó el Real Decreto de 18 de enero de 1721 que podemos considerarlo como la primera norma orgánica y con tendencia a constituir un estatuto de la función pública.

A partir de este momento, se fueron dictando nuevas normas con la finalidad de cimentar y fortalecer este sistema recién alcanzado. Un ejemplo de ello es el Decreto de 18 de marzo de 1789, mediante el cual se introduce el derecho de defensa mediante la audiencia en un juicio con plenas garantías establecido para los casos en los que hubiera habido privación del empleo público.

Tras estos cambios y con un sistema administrativo en función pública que empezaba a cimentarse, entramos en la fase constitucional. Al comienzo

¹ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *Derecho de la función pública*. Dykinson. 9ª Edición, 2011. Páginas 13-16.

de esta etapa, la idea principal era intentar una regulación general de la burocracia. Es aquí donde empezamos a presenciar los primeros estatutos destinados a los funcionarios. Con ello se intentaba enfatizar dos cuestiones: en primer lugar, establecer y regular las características y las condiciones de acceso a la función pública y en segundo lugar, establecer las condiciones para asegurar la estabilidad en el empleo.

Durante el siglo XIX se dictaron unos Estatutos Generales. Se trataba de un reglamento de los cuerpos de funcionarios administrativos, que se trataban de los oficinistas de los diversos ministerios, puesto para el que no se necesitaba más que una formación general.

El primer Estatuto que podemos encontrar es el que se promulgó por López Ballesteros. Se aprobó en un contexto general de reforma administrativa y de función pública en materia de empleados públicos.²

Tenía como una de sus finalidades determinar los sueldos y los distintivos que cada empleado debía tener, así como el orden de sus ascensos.

A raíz de este estatuto, podíamos diferenciar 4 clases jerarquizadas de personal: consejeros, intendentes de provincia, jefes de administración y oficiales.

Más adelante, en 1852 se publicaba el llamado Estatuto de Bravo Murillo, que ha sido entendido y aceptado por la mayor parte de la doctrina como el primer intento serio de configurar una norma jurídica de funcionarios.

Aquí se fijaron las Bases Generales para el ingreso y ascenso en todos los servicios de la Administración General del Estado. Una de las características más notorias de este primer estatuto fue la de dividir al personal de la administración en 5 categorías³, así como institucionalizar el sistema de oposición como forma de ingreso en la función pública, estableciendo un requisito para poder presentarse a la misma: poseer la titulación correspondiente y superar un curso de estudios de carácter práctico.

² PARADA, RAMÓN / FUENTEAJA, JESÚS. *Derecho de la Función Pública*, Ediciones Universitarias S.L., 3ª Edición, Madrid, 2015. Página 90.

³ LINDE PANIAGUA, ENRIQUE / PÉREZ VAQUERO, JOAQUÍN. *“El Estatuto de la Función Pública a debate”*. Colex, 2002. Página 233.

El primer objetivo importante que tenía dicho estatuto era la profesionalización de la administración, estableciendo un ingreso en la Función Pública basado en un sistema de méritos. A partir de este momento se exigirá para el ingreso, bien la posesión de la titulación académica o del diploma que acredite los estudios fijados para cada uno de los puestos, bien la obtención de la calificación favorable en un examen público sobre un conjunto de materias reglamentariamente establecidas.⁴

Pese a ser un gran intento de configurar un régimen general para todo el funcionariado, también recibió sus críticas. En opinión de gran parte de la doctrina, uno de los mayores defectos que poseía dicho texto legal era el hecho de que no acabara sirviendo para garantizar la inamovilidad de los empleados públicos, ya que ni un solo precepto de dicho cuerpo aludía de una manera clara y expresa a la inamovilidad de los funcionarios. También fue criticado ya que solo se aplicó a un número escaso de funcionarios.

Se criticó por otra parte que el estatuto surgió como un remedio para solucionar los problemas en la burocracia que existía en esa época.

Fue aprobado posteriormente mediante el Real Decreto de 4 de marzo de 1866 el Estatuto de O'Donnell. Con este estatuto se mantuvieron las categorías de personal que presentaba su antecesor.

La principal preocupación de este estatuto fue implementar una potestad disciplinaria. Con ello, el gobierno solo podía separar del servicio libremente a los empleados que, no habiendo obtenido el cargo por oposición, llevaran menos de 6 años de servicio efectivo. En el caso de que los empleados sí que cumplieran con dicha antigüedad o que hubieran accedido a la función pública vía oposición, su separación del servicio se condicionaba a la previa instrucción de un expediente disciplinario, en el que había que haber de manera obligatoria una audiencia al interesado, con el fin de que no se vieran sus derechos vulnerados.⁵

⁴ PARADA, RAMÓN / FUENTEAJA, JESÚS. *"Derecho de la..."*. Página 93.

⁵ PARADA, RAMÓN / FUENTEAJA, JESÚS. *"Derecho de la..."*. Página 95.

Ya en 1918, se promulgó un nuevo Estatuto. Fue denominado el Estatuto de Maura, ya que se produjo por su impulso y bajo su mandato. Se puede catalogar como el precedente de mayor importancia de la regulación del empleo público, constituyendo un intento verdaderamente serio de configurar globalmente una regulación de la función pública.⁶

Supone la consagración de la estructura corporativa de la burocracia española y el sistema de categorías con la finalidad de ordenar retribuciones, ascensos y pruebas selectivas.⁷

En 1964, se produjo una de las más importantes y decisivas reformas en dicho ámbito. Las razones que hicieron que acabara desembocando en esta reforma son las siguientes:

1. En el estatuto de 1918 se veía una disociación total entre las aspiraciones que se preveían en el mismo y la realidad social y administrativa que se vivía en este momento.
2. No existía un cuerpo general administrativo en sentido estricto.
3. Existencia injustificada e irracional de una gran cantidad de cuerpos y escalas.
4. Dificultades para articular la coexistencia pacífica entre el denominado cuerpo general técnico-administrativo y los Cuerpos Especiales dependientes del Ministerio.⁸

Por último, la muerte en 1975 del general Franco y la llegada de la transición democrática originó un gran crecimiento del personal burocrático gracias a la conversión en funcionarios del personal del Movimiento Nacional, de los Sindicatos Verticales y de los numerosos colectivos que ya había contratados, así como por la nueva creación de empleo público que se produjo tras la creación de las Comunidades Autónomas.⁹

⁶ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson S.L., 9ª Edición, 2011. Páginas 21-22.

⁷ LINDE PANIAGUA, ENRIQUE / PÉREZ VAQUERO, JOAQUÍN. *“El Estatuto de la Función Pública a debate”*. Colex, 2002. Página 234.

⁸ PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *“Derecho de la...”*. Páginas 25-26.

⁹ PARADA, RAMÓN / FUENTEAJA, JESÚS. *“Derecho de la...”*. Página 98.

Durante este periodo se produjo la entrada en vigor de la Constitución de 1978, en la que se reiteraban los principios de mérito y capacidad en su artículo 23, y un régimen de función pública, 103.2.

La gran reforma en este periodo se produjo con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, que modificó la ley existente de 1964, aunque no acabó por derogarla, apartando la función pública de un modelo cerrado y acercándola a un modelo abierto más cercano al modelo existente en Norteamérica.

Esta ley supuso una evidente laborización del régimen de la función pública.

Apareció una nueva problemática a raíz de la creación de las Comunidades Autónomas, creándose dos tesis que eran contrapuestas. La primera propugnaba por un sistema autonomista, que remitía a las Comunidades Autónomas la regulación del modelo de carrera y otros aspectos organizatorios de la función pública. La segunda, llamada estatalista, para la que en la competencia del estado no solo debían incluirse las materias relacionales y estrictamente jurídicas, sino también las reglas definidoras del modelo y de la organización de la función pública.

III. CAPÍTULO 2º: MARCO JURÍDICO.

1. Marco constitucional.

En el artículo 103 de la Constitución podemos encontrar una referencia al sistema del funcionariado. Establece en su articulado (apartado 103.3), que “la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

La administración debe servir con objetividad a los intereses generales, por lo tanto lleva implícita la necesidad de que quienes tomen las decisiones en la administración lo hagan con total imparcialidad, protegiendo al funcionario mismo tanto de posibles defectos o ataques que puedan provenir del exterior, como sancionándolo por las posibles irregularidades que pudiera cometer. Posteriormente estudiaremos la aplicación de dicho artículo y la repercusión que tiene el mismo, ya que la conversión del personal interino en personal fijo en la Función Pública puede conllevar una vulneración de los derechos fundamentales. De este precepto podemos destacar unos conceptos que merece la pena recalcar: se establece una reserva de ley en el ámbito del estatuto de los empleados públicos (aunque esta circunstancia no impide la colaboración mediante normas reglamentarias), se trata de garantizar un acceso al empleo público basado en los principios de mérito y capacidad y nos remite a un sistema para evitar la parcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.¹⁰

Este artículo mencionado va en sintonía con lo que establece el artículo 23.2 de la CE, existe una interconexión necesaria entre ambos, donde se menciona que “los ciudadanos tendrán derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las

¹⁰ Sinopsis artículo 103 CE, realizada por Ernesto García Trevijano. Profesor titular. Universidad Complutense. Diciembre 2003. Actualizada por Vicente Moret. Letrado de las Cortes Generales. 2011. Actualizada por Luis Manuel Miranda, Letrado de las Cortes Generales. Mayo de 2017. Recuperado desde <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=103&tipo=2>

leyes”. Esta igualdad, aunque no la expone de manera clara el artículo, se refiere al acceso de acuerdo a los principios de mérito y capacidad mencionados en el 103.3 CE.

2. Acuerdo Marco. Directiva 1999/70.¹¹

Este acuerdo se adoptó con la finalidad de proteger a los trabajadores con contrato de duración determinada de la posible discriminación que podían sufrir en contraposición a los trabajadores con contrato indefinido, estableciendo un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada

Como comprobaremos más adelante, la vulneración de los derechos y la situación de discriminación de los funcionarios interinos se ampara en la Cláusula 4 de dicho Acuerdo, que establece que “no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”, razones que en la mayor parte de los casos no se encuentran debidamente justificadas.

¹¹ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de fecha 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

IV. CAPÍTULO 3º: ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

1. Evolución del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Estatuto Básico del empleado público (en adelante EBEP), nace con un carácter de legislación básica, un estatuto en el que se establecen las bases generales y comunes de una manera muy flexibilizada y abierta, con la finalidad de que se produzca un desarrollo posterior de la materia por parte de las distintas administraciones.

Se establece un mandato al estado para que establezca unas bases que posteriormente habrán de ser desarrolladas

Uno de los puntos clave para que se estableciera un Estatuto Básico del Empleado Público fue la gran dispersión de las leyes que existía hasta este momento. Podíamos encontrar la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 1964; la ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, de 1984; la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, de 1984; la Ley de órganos de Representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, de 1987; así como toda la normativa existente dentro de las distintas administraciones.

A su vez, se iban produciendo en la Unión Europea y en la misma España reformas que exigían un estatuto moderno, actualizado a los nuevos tiempos. Puntos clave que propiciaron el EBEP fueron la Ley de igualdad, las nuevas normas sobre la conciliación del trabajo y la vida fuera de él, así como las normativas sobre la dependencia.

Hasta llegar a la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, se fueron dando una serie de pasos que comenzaron en 1999, con el proyecto de ley que presentó el Ministerio de Administraciones Públicas, bajo el mandato de Mariano Rajoy. Para la elaboración de dicho proyecto fue necesaria la participación de una serie de expertos, que a su vez contaron con la colaboración y aprobación de la Federación española de municipios y provincias, el Consejo General de secretarios, interventores, y tesoreros de la

administración local, así como las organizaciones sindicales más representativas y los grupos políticos.

En 2005 se creó el primer borrador del anteproyecto de ley. Posteriormente se fueron sucediendo varios borradores más, hasta que se llegó en mayo de 2006 a un acuerdo provisional.

El proyecto final de ley del EBEP fue aprobado en el consejo de ministros el 7 de julio de 2006. Tras su tramitación por el Parlamento, fue publicado en el Boletín Oficial del Congreso el 21 de enero de 2007, y en el Boletín Oficial del Senado el 15 de marzo de 2007. Con ello, España ya podía presumir de tener un verdadero Estatuto del Empleado Público, actualizado a las nuevas exigencias de la sociedad, aunque bastante precario en ciertos aspectos.

2. Funcionariado.

En primer lugar vamos a diferenciar las diversas categorías existentes dentro de la Administración Pública. Se establece en el artículo 8.1 del EBEP que son empleados públicos aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. Asimismo, en su apartado segundo, nos establece la clasificación de dichos empleados. Los podemos agrupar en 4 categorías: funcionarios de carrera (ligados a la Administración Pública en virtud de nombramiento legal), funcionarios interinos (nombrados por razones de urgencia o necesidad), personal laboral (vinculados a la Administración Pública mediante un contrato de trabajo), y personal eventual (realiza funciones de asesoramiento o confianza con carácter no permanente).

La nota que caracteriza a los funcionarios es la estabilidad absoluta en un puesto de trabajo, que pasa por la permanencia al servicio de la administración, de la cual solo podrán ser apartados por razones justificadas mediante la incoación de un proceso sancionador.

En contraposición encontramos al funcionariado interino, caracterizado en los últimos tiempos por todo lo contrario, por la inestabilidad y la precariedad, frente a la inamovilidad del funcionariado de carrera.¹² En el Estatuto Básico del Empleado Público el funcionario interino aparece diferenciado del funcionario de carrera, debido a que tiene un carácter temporal dentro de la Administración, aunque como veremos posteriormente es algo que en la realidad no se cumple, y se da el abuso en la contratación de esta clase de personal.

Respecto a sus funciones, desarrollan una actividad idéntica a la que les corresponde a los funcionarios de carrera, ocupando las plazas de éstos y desarrollando las funciones asignadas a ellos. Pero, a raíz de esto surge una controversia, ya que pese a ocupar la plaza y realizar las mismas funciones que el funcionariado de carrera, existen unas limitaciones a la aplicación analógica a los interinos de las normativas y derechos de los funcionarios de carrera.

Esta diferenciación en el trato o desigualdad fue en un primer momento admitida por el Tribunal Constitucional¹³ en el año 1984, alegando que no podía establecerse un tratamiento igualitario, admitiendo que el trato otorgado al personal de carrera no sea el mismo que el de las personas que por razones de necesidad o urgencia desempeñen ese puesto de manera provisional.

Sin embargo, como veremos más adelante en el estudio de la problemática, este trato desigual muchas veces causa nulidad, ya que la mayoría de las veces esta discriminación no viene fundada en razones justificadas.

Los interinos son funcionarios que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de las funciones que normalmente se les asignan a los funcionarios de carrera. Se caracterizan por la provisionalidad o transitoriedad en la relación de servicio con la administración, ya que en un principio su

¹² LOPEZ GANDÍA, JUAN / TOSCANI GIMÉNEZ, DANIEL. *“El personal interino de las Administraciones Públicas”*. Editorial Bomarzo. 2010. Páginas 6 a 10.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1984, de fecha 18 de enero.

principal tarea es cubrir una necesidad transitoria que tiene la administración. También se caracterizan porque la plaza que ocupan es una plaza de funcionario de carrera, por lo tanto es un puesto de trabajo especial que no puede ser cubierto mediante un contrato laboral. El personal interino está plenamente integrado en los organigramas de la administración.

Esta figura del funcionario interino está regulada y es muy utilizada. La problemática radica en que en muchas administraciones se ha abusado de este método de incorporación de personal. Ejemplos de ello podemos verlo actualmente, ya que en algunos puestos, los funcionarios interinos se mantienen durante mucho tiempo en dicho puesto, ya que las administraciones no convocan oposiciones para cubrir esas plazas con el personal que debería ocuparlas (funcionarios de carrera), o demoran las convocatorias. Con ello se empieza a poner en duda la premisa necesaria para la contratación de funcionarios interinos de “razones justificadas de necesidad y urgencia”.

Todo ello está llevando a que exista un amplio trabajo precario dentro de la administración, ya que los funcionarios interinos perciben un sueldo inferior al de los funcionarios de carrera, y lo más importante, su contratación y su proceso de selección es normalmente mucho menos costoso que la contratación de funcionarios de carrera, además de que la administración tiene la potestad de prescindir de estos funcionarios interinos cuando proceda, tal como veremos a continuación, al contrario de lo que ocurre con el personal de carrera. Esta precarización del empleo público genera inseguridad en las instituciones y provoca en el personal interino un déficit de las garantías propias que tiene el funcionario de carrera al que está sustituyendo.

El régimen del funcionariado interino encuentra su regulación en el Estatuto Básico del Empleado Público, en el cual se establecen los supuestos en los que podrá nombrarse esta clase de personal (artículo 10 EBEP). Estas causas con las siguientes:

1. Cuando existan plazas vacantes y no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
2. En sustitución transitoria del titular de un puesto de trabajo, ausente temporalmente por cualquier causa.

3. Ejecución de programas de carácter temporal, algo que deberá estar debidamente acreditado para evitar que se genere el problema de que con esta contratación de personal interino se esté encubriendo una tarea permanente.
4. El exceso y la acumulación de tareas de modo extraordinario, supuesto por el cual podrá nombrarse personal interino por un plazo máximo de 6 meses cada año.

Todo ello está supeditado a que concurren las mencionadas razones justificadas de urgencia y necesidad. Esto será controlado por los Tribunales, quienes controlarán la necesidad y urgencia en el nombramiento de interinos, pudiendo revocar dichas plazas, por no concurrir los requisitos necesarios.¹⁴

Se dispone también que la selección del personal interino deberá hacerse mediante procedimientos ágiles que respeten en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Que este sistema haya de ser ágil, no ha de conllevar que se realice con una falta de las garantías principales del sistema de empleo público. El órgano encargado de su selección ha de ser un órgano de evaluación técnicamente capacitado, añadiendo el artículo 23.2 de la CE que la valoración de los aspirantes ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadores compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo. Asimismo, se establece que la composición de dichos órganos ha de garantizar algo fundamental: el criterio de ecuanimidad e imparcialidad en el juicio. Todo ello viene reconocido en la propia Constitución, en una serie de derechos y principios constitucionales (artículos 9.3, 14, 23.2 y 103.3). Ello impide cualquier tipo de trato discriminatorio y arbitrario entre los potenciales candidatos a las plazas ofertadas, garantizándose la igualdad en todo el transcurso del procedimiento selectivo. Esta garantía que establece la administración implica que todo nombramiento que se produzca de manera arbitraria, sin seguir un procedimiento establecido, o bien, sin respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, será nulo de pleno derecho. Precisamente la publicidad es un tema que crea un gran conflicto de

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho de la Función Pública*, Editorial Tecnos, grupo Anaya, 11ª Edición, Madrid, 2018.

manera frecuente, ya que muchas veces o bien la operación se lleva a cabo desde el secreto, o bien se realiza con una publicidad limitada o restringida., lo que limita el conocimiento de la convocatoria a los que han sido ya avisados con carácter previo. Cuando se dan estos casos, se suele declarar la convocatoria nula de pleno derecho y se revocan los nombramientos efectuados violando este principio. Podemos encontrar numerosas sentencias que declaran nulas las selecciones efectuadas sin otorgar publicidad a la convocatoria, por venir la misma exigida en la legislación administrativa general, sin que dicha publicidad en los medios oficiales administrativos pueda ser suplida por otros medios que limitan o restringen la publicidad.

Además, huelga decir, que la tarea encomendada no podrá recaer en cualquier persona, sino que quien opte al puesto de funcionario interino deberá reunir las condiciones y competencias exigidas para el desempeño del puesto de trabajo.

Establecidas ya las causas que motivan el nombramiento de los funcionarios interinos y sus requisitos, nos vamos a centrar en el cese de dicho personal. El cese de los funcionarios interinos se establece que se producirá cuando finalice la causa que motivó su incorporación, además de las causas generales de extinción de la relación laboral, como son el fallecimiento del personal, la renuncia al puesto de trabajo, la jubilación...

En cuanto a los derechos y garantías que posee, se le aplican las normas propias de los funcionarios de carrera adecuadas a la situación en la que se encuentre. Gozará de la mayoría de derechos que poseen los funcionarios de carrera, excepto el derecho a la inamovilidad en su condición y el derecho a la carrera o promoción profesional y la movilidad voluntaria. Son funcionarios en tanto que mantienen de modo temporal una relación jurídica, sin que tengan derecho más allá a la permanencia en la relación jurídico-administrativa. También carece de los complementos retributivos vinculados a la progresión en la carrera. Solo recibirá la correspondiente retribución de entrada en el cuerpo o escala que se trate de la administración. Aún así, sí que percibirán las demás retribuciones complementarias, ligadas a su puesto de

trabajo y a la productividad. También se les reconocen, desde la aprobación del EBEP, el derecho a percibir trienios por los servicios prestados.

En cuanto a los deberes, obligaciones e incompatibilidades, tendrán los mismos que los funcionarios de carrera a los que están sustituyendo, y se sujetan al mismo régimen disciplinario.

V. CAPÍTULO 4º: PATOLOGÍAS DE LA FIGURA DEL FUNCIONARIADO INTERINO EN LA REALIDAD.

El problema de los interinos en las Administraciones públicas es un tema de actualidad, que está creando mucha controversia. Los últimos datos eran alarmantes. En la docencia, una cuarta parte de los profesores no tienen plaza fija, cifra que llega hasta más de un 30% de los profesionales en el ámbito de la sanidad. El abuso de la utilización del empleo interino, unido a la incertidumbre que la plaza provisional crea, hace que este problema ya se haya convertido en uno de los más importantes dentro de las Administraciones públicas.

¿Cómo se ha podido llegar a este punto? Hay autores que establecen que en muchas ocasiones, los procesos de selección del personal fijo son demasiado rigurosos, complejos y costosos, por lo que muchas administraciones, especialmente los entes locales, decidan prescindir de dichos procedimientos, optando por escoger funcionariado interino, a través de un procedimiento menos costoso y con una complejidad menor.

Otro de los grandes problemas ha sido la crisis económica sufrida en España desde el año 2008 hasta el año 2015, crisis que afectó al sistema de acceso a la Función Pública, imposibilitando la convocatoria de nuevas oposiciones para acceder al funcionariado de carácter fijo, lo que contribuyó el auge del funcionariado interino, que, como hemos visto, tiene un sistema de acceso mucho menos costoso y más ágil. Una de las decisiones adoptadas en 2012 fue eliminar la oferta de empleo público. Se limitó la tasa de reposición de

empleo público en más de un 85%, creando mucha incertidumbre en los aspirantes a las plazas fijas.

Este es un problema que aún nos alcanza a nuestros días. Llevamos mucho retraso en la convocatoria de oposiciones. Se acumulan las convocatorias de años anteriores. Otro problema es que España se encuentra a la espera de que se dicte la Sentencia por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que se establezca si los interinos que han estado desempeñando su puesto de trabajo en fraude de ley han de ser o no convertidos de manera directa en personal fijo, ya que han estado desempeñando su trabajo para la administración en esta situación precaria más años de los establecidos (artículo 70 del EBEP).¹⁵

1. Discriminación sufrida por el personal interino respecto del personal de carrera.

Uno de los temas más controvertidos es la diferencia de trato entre los trabajadores interinos y el personal de carrera, siempre que ambos realicen las mismas funciones desempeñadas en un mismo puesto de trabajo. Al hilo de este supuesto podemos encontrar numerosas sentencias que fallan a favor de los interinos afectados, estableciendo la nulidad del despido o bien de las cláusulas que establecen unas menores retribuciones.

1.1. Sistema de carrera profesional.

Esta posible discriminación la podemos encontrar en la inclusión o no del funcionariado interino en el sistema de carrera profesional.¹⁶ Podemos entender este sistema como la posibilidad de promocionar profesionalmente dentro de la propia administración, así como el derecho a percibir las retribuciones correspondientes al complemento de carrera profesional que les

¹⁵ Doctrina Tribunal Supremo: *“la relación laboral del trabajador interino por vacante deviene indefinida no fija en plantilla cuando se supera el límite máximo de 3 años para su cobertura desde que la misma quedó desierta”*. STS 4264/2014 de 14 de octubre de 2014 (ECLI: ES: TS: 2014:4264)

¹⁶ Artículo 16.2 Estatuto Básico del Empleado Público: *“La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”*

corresponda, dependiendo del tiempo durante el cual haya cumplido los servicios que se le establecen según la normativa.

Para tratar este asunto, en primer lugar debemos hablar de una de las sentencias más influyentes en España en este ámbito. Nos encontramos aquí con una de las sentencias¹⁷ más importantes en el ámbito de las retribuciones del personal interino, además de ser de las primeras que sentaron las bases para tratar de acabar con el trato desigual que alegaban los funcionarios interinos respecto del personal de carrera.

En ella el recurso tiene por objeto la disposición segunda del Decreto 43/2009, de los servicios de salud de la Comunidad de Castilla y León, que establece que “el personal estatutario con nombramiento temporal puede acumular créditos para acceder a carrera. Cuando este personal adquiera la condición de fijo, se le podrán reconocer los méritos obtenidos durante el periodo de nombramiento temporal, que se mantengan vigentes en el momento de solicitar el acceso a la carrera profesional”. Este precepto es anulado en primera instancia por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Castilla y León de fecha 17 de abril de 2013, al considerar que vulneraba el ordenamiento constitucional (artículo 14 de la Constitución Española) y europeo (Directiva 1999/70/CE).

A raíz de la anulación del precepto, la Comunidad de Castilla y León presenta recurso ante el Tribunal Supremo al entender que no existen tales motivos que fundamenten la anulación de la disposición segunda del decreto anteriormente mencionado.

Tras el estudio del caso, se establece lo siguiente por el Tribunal: *"En atención a estos parámetros jurídicos el estatutario-interino de larga duración desempeña las mismas funciones, o de análoga naturaleza, en una institución sanitaria que quien tenga la condición de estatutario-fijo y lo hace con una cierta estabilidad temporal (más de cinco años) siempre y cuando se trate de la misma plaza u otra de contenido funcional equivalente dentro del mismo*

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo), de 30 de junio de 2014 (nº recurso 1846/2013). (ECLI: ES: TS: 2014:2887)

servicio de salud, notas estas que hacen más difícil que exista una justificación objetiva y razonable para el trato discriminatorio aquí concretado en la imposibilidad de percibir el complemento de carrera". Con esto queda claramente admitido que no puede haber razones que fundamente dicha discriminación, al tratarse de trabajadores que desempeñan las mismas funciones.

En resumen, desestima el Tribunal Supremo el recurso de casación presentado por la Comunidad de Castilla y León al no apreciarse suficientes razones para admitir que no exista un trato diferenciado basado en razones objetivas que lo argumenten, estableciendo que deberá fijarse la cuantía de retribución que deberá percibirse.

Esta sentencia puede considerarse como la base en función de la cual se articulan las siguientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que vamos a estudiar posteriormente, un eje a seguir y a comentar en todas ellas.

Siguiendo el estudio de este tema podemos encontrar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 27 de septiembre de 2018¹⁸.

En esta sentencia, la controversia que se nos plantea es la siguiente: si los funcionarios interinos deben o no ser incluidos en el sistema de carrera profesional. Las demandantes, personal interino de la Generalitat Valenciana, entienden que deben ser incluidas en dicho sistema, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 66/2006¹⁹, en su artículo 12.1 (*"Haber prestado servicio al Sistema de Salud durante al menos 5 años en el grado de base 0"*) al llevar más de 10 años desempeñando funciones para la Administración. En contraposición, la Administración entiende que no deben ser incluidos, amparándose también en el mismo articulado.

¹⁸ STJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª), de 27 de septiembre de 2018 (447/2018). (ECLI: ES: TSJCV: 2019: 3452)

¹⁹ DECRETO 66/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el sistema de carrera profesional en el ámbito de las Instituciones Sanitarias de la Conselleria de Sanidad.

Otra vez volvemos a entrar en el debate de si es aceptable un trato desigual o diferenciado entre el personal interino y el personal de carrera. Se repite que no será acorde a derecho tratar de manera menos favorable a unos trabajadores que a otros, siempre que no existan razones objetivas que justifiquen esta diferencia de trato, tal como se establece en la directiva 1999/70/CE (Acuerdo Marco, cláusula cuarta).

Ya nos recordó el tribunal supremo la especial situación que padecían los interinos de larga duración, aquellos que habían prestado servicios para la administración durante más de 5 años, personal que no debe ser tratado de forma diferente al personal de carrera, cosa que nos ocurre en este supuesto que estamos analizando.

Podemos afirmar que en este supuesto, al igual que en muchos otros de la misma naturaleza, la Administración infringe lo dispuesto en la Directiva anteriormente mencionada, así como el artículo 14 de la Constitución Española, ya que trata a los demandante de una manera discriminatoria debido a que este personal interino jamás podrá consolidar una plaza fija mientras no convoque la Administración procesos selectivos, con lo que la situación de estos trabajadores continúa siendo muy precaria durante años. La Administración coloca a los demandantes en una posición secundaria respecto de los funcionarios de carrera que desempeñan sus mismas funciones.

Por todo ello, el Tribunal entiende que el recurso debe ser estimado, siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en asuntos anteriores con grandes similitudes, dando la razón a la parte actora, ya que había trabajado en su puesto 16 años. Se basa en todo lo expuesto anteriormente y además en que la Administración ha infringido la exigencia de contratar al personal interino por razones de urgencia y necesidad, cosa que no se cumplía, ya que el demandante había desempeñado las funciones propias de un puesto de trabajo, durante un tiempo prolongado, sin existir esas razones de urgencia.

Por lo tanto, no concurren razones objetivas para no incluir al funcionario interino en el sistema de carrera profesional, ya que cumple los requisitos temporales exigidos para ello. El Tribunal falla a favor de la parte demandante,

reconociendo como situación jurídica individualizada su derecho a percibir el complemento retributivo de carrera profesional.

Esta misma situación se nos plantea en numerosas situaciones. Ejemplos de ello también lo podemos ver en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 6 de noviembre de 2018²⁰, en la cual el demandante venía prestando servicios como funcionario interino para la Generalitat Valenciana desde el año 1991. En el año 2014 solicitó, después de 23 años, su inclusión en la carrera profesional, así como el reconocimiento del grado. Mediante resolución de la directora general de recursos humanos en marzo del año 2015, se le desestimó esta petición, alegando que el personal interino no tenía los mismos derechos que el personal estatutario fijo al sistema de carrera profesional, recurriendo la parte afectada dicha resolución.

Otra vez más, apoyándose el Tribunal en numerosas sentencias tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como en la famosa directiva 1999/70/CE y en el Acuerdo Marco cláusula cuarta, señaló que existía discriminación en este trato, ya que no existían razones objetivas que argumentaran y defendieran este trato desigual, por lo que dictó sentencia favorable a la parte actora mediante la cual reconocía como situación jurídica individualizada el derecho del actor a percibir, al ser interino de larga duración, el complemento retributivo de carrera profesional.

Otro ejemplo de esta misma situación lo podemos apreciar en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 19 de diciembre de 2018.²¹ En este supuesto, la demandante prestaba los servicios de médico como personal estatutario temporal en la Conselleria de Sanidad desde junio del año 2007. En 2015, solicitó mediante escrito que fuera incluida en el sistema de desarrollo profesional, basándose en la directiva comunitaria 1999/70/CE, en su cláusula cuarta del acuerdo marco (cláusula incondicional y suficientemente válida para que cualquier ciudadano que vea

²⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª), de 6 de noviembre de 2018 (482/2018). (ECLI: ES: TSJCV: 2018:4976)

²¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de diciembre de 2018 (592/18). (ECLI: ES: TSJCV: 2018:5758)

vulnerados sus derechos la invoque ante los tribunales nacionales), donde se establece como hemos visto anteriormente que no puede haber diferencia de trato entre un trabajador fijo y un interino salvo que existan razones objetivas. Recordemos también la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional. Como ocurre en los casos anteriores, la Conselleria de Sanidad se opone a dicha inclusión, al entender que sí concurren razones objetivas para dispensarle a la trabajadora un trato diferenciado, amparándose en el Decreto 66/2006, más concretamente en su apartado 5º (El derecho al acceso del profesional sanitario a la carrera se producirá en el momento de su primera incorporación definitiva a un puesto de plantilla de personal sanitario adscrito a la Conselleria de Sanidad).²²

Este decreto objeto de tantas sentencias ha sido duramente criticado por todos los afectados por ser discriminatorio y contrario a lo acordado en la Directiva (y contrario a los artículos 9 y 14 de la Constitución Española), aunque tiene diversos puntos de vista, ya que la Administración sigue apoyándose en él para justificar esa diferencia de trato, al no considerarlo ofensivo para el trabajador.

Por otro lado nos aparece La Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana. En su artículo 79.1, relativo a las retribuciones del personal interino, nos expone que el personal interino percibirá las retribuciones básicas de su grupo o subgrupo, así como las pagas extraordinarias. Y tras ello, llega la parte fundamental del artículo, donde podemos apoyarnos para fundamentar el trato desigual del Decreto: “percibirán asimismo las retribuciones complementarias del puesto de trabajo y, cuando proceda, las de actividad profesional”.²³

Por todo ello, el Tribunal establece que desempeñar un trabajo como interino en un puesto con las mismas condiciones que un trabajador funcionario de carrera comporta que la exclusión para los primeros de los complementos retributivos se considere discriminatoria para el sujeto, ya que dicha retribución

²² DECRETO 66/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el sistema de carrera profesional en el ámbito de las Instituciones Sanitarias de la Conselleria de Sanidad

²³ Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana

responde a condiciones objetivas de trabajo, y no a derechos estatutarios propios del funcionariado, por lo tanto como hemos dicho anteriormente resulta de aplicación directa la cláusula cuarta de la Directiva Europea.

Por lo tanto, da la razón a la parte demandante, estableciendo la obligación que tiene la administración de abonar esas retribuciones no satisfechas, al no apreciar causa alguna motivadora del trato desigual.

1.2. Criterio de Antigüedad.

Por otro lado, años antes de que este tema llegara a ser tan polémico a nivel estatal, en 2011, ya había complicaciones para establecer un criterio unificado, por lo que hubo que acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para dirimir varias cuestiones prejudiciales.

Este tema parte a raíz de la siguiente sentencia: el objeto de estudio es la revocación de la admisión y el nombramiento del demandante como funcionario de carrera al no poseer ni la titulación requerida ni los años de antigüedad que se necesitaban para optar a ese puesto.

El demandante llevaba prestando servicios para la junta de Andalucía como funcionario interino desde el año 1989 hasta 2005, tomando posición como funcionario de carrera en 2005. Posteriormente, en 2007, se convocó un proceso selectivo para la promoción interna de los funcionarios. En la misma orden que convocaba los procesos se establecía que para los requisitos no computaría el tiempo que se hubiera desempeñado como funcionario interino. El demandante participó en el proceso selectivo siendo funcionario de carrera con más de dos años de antigüedad. Posteriormente, en 2009, cuando se procedió a la asignación de las plazas, le fue denegada su admisión, así como la inclusión en el personal de carrera, al no reunir los requisitos.

Con todo ello, el demandante presentó recurso basándose en una vulneración del artículo 14 de la Constitución Española, amparándose a su vez en la cláusula cuarta de la directiva comunitaria. El Juzgado de lo Contencioso

Administrativo nº12 de Sevilla paralizó el procedimiento y planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El tribunal de Justicia declaró²⁴ que la directiva exige que se excluya toda diferencia de trato entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos. Se recuerda que la cláusula cuarta del Acuerdo prevé que los criterios de antigüedad para determinadas situaciones serán los mismos para los trabajadores fijos que para los trabajadores interinos, ya que la finalidad de dicha directiva es eliminar la discriminación sufrida por los trabajadores temporales.

Por tanto, plantea el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la postura del Gobierno y de la Junta de Andalucía son contrarias a la directiva, ya que esta sí debe ser de aplicación en dicho supuesto, yendo en contra del ordenamiento que establece la eficacia y la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno.²⁵

Esta sentencia tiene su base en 2009. Un profesor interino que llevaba desempeñando su trabajo desde 1991, solicitó a finales de 2009 a la Comunidad de Madrid que le fueran reconocidos los complementos específicos de formación permanente del profesorado, pese a que mediante un acuerdo del Consejo de Ministros se había establecido que están reservados para los funcionarios de carrera de manera exclusiva.

El demandante recurre a la aplicación de la directiva 1999/70/CE, y a su cláusula cuarta. En un primer momento, el juzgado de lo contencioso

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de fecha 8 de septiembre de 2011 (Asunto C-177/10, ECLI:EU:C:2011:557).

²⁵ *Al hilo de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno, encontramos una sentencia del Tribunal Constitucional²⁵ que falla estableciendo dicha primacía, primacía que había consagrado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya en el año 1964, a raíz de la sentencia Costa contra Enel. En esta sentencia, el Tribunal declara que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que están obligados a respetarlo. Por lo tanto, el Derecho europeo tiene primacía sobre los Derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea. El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido. En este supuesto que hemos mencionado con anterioridad, el Tribunal Constitucional establece la primacía del derecho de la unión sobre el derecho interno y obliga a aplicar las normativas de acuerdo a la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

administrativo le dio la razón a la parte demandante, pero dicha sentencia fue recurrida por la administración frente al Tribunal Superior de Justicia de Madrid al entender que no existía discriminación y que debía aplicarse la normativa interna. Posteriormente, el profesor recurrió en amparo ante el tribunal constitucional al ver vulnerados sus derechos.

El tribunal constitucional acabó por afirmar que el principio de primacía del derecho comunitario debe prevalecer sobre la normativa interna, por lo tanto en este supuesto deberá estarse ante la cláusula cuarta del acuerdo marco de la directiva, cláusula que invocó el demandante en su recurso de amparo.

Por tanto, al declarar el Tribunal Constitucional que debe aplicarse la normativa comunitaria tal como la ha interpretado el Tribunal De Justicia de la Unión Europea, se debe reconocer el derecho del profesor a los complementos, derecho que había sido vulnerado, y asimismo, se declara la nulidad de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con efectos retroactivos al momento anterior a cuando se dicta la primera resolución.

2. Nulidad del cese de trabajadores interinos.

El 26 de septiembre de 2018²⁶ se produjo un hito en el ámbito de los funcionarios interinos. Tras muchas sentencias en las que se declaraba el abuso que se estaba cometiendo sobre el personal interino durante estos últimos años, el Tribunal Supremo estableció que encadenar contratos y cambiar las funciones del personal interino resultaba abusivo. Declaró nulo el cese de gran cantidad de interinos, al “considerar abusiva la utilización sin medida de contratos de duración determinada” y se reconoció su derecho a mantenerse en sus puestos de trabajo, percibiendo las retribuciones no abonadas, mientras la Administración no cumpliera con la normativa vigente.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 26 de septiembre de 2018, (3250/2018). (ECLI: ES: TS: 2018: 3250)

En este caso objeto de la sentencia, la trabajadora estaba cubriendo necesidades que no tenían carácter provisional, sino permanente y estable, sin cumplir con uno de los requisitos fundamentales para ser contratado como personal interino.

Esta sentencia contestaba el recurso de casación interpuesto por el sistema vasco de salud, y tenía por objeto dicho recurso la sentencia pronunciada por la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Justicia del País Vasco, de fecha de 12 de diciembre de 2016.

La demandante había impugnado la extinción de su nombramiento en el año 2012. Llevaba trabajando para el sistema vasco de salud desde el año 1994, en un primer lugar con un destino y unas funciones fijas, cosa que no se iba cumpliendo, ya que desempeñaba multitud de funciones en distintos centros de trabajo.

Les reconoció por primera vez el derecho a permanecer en sus puestos de trabajo, puestos que en la mayor parte ostentaban desde hacía una gran cantidad de años, sin ser fijos, con la inestabilidad e incertidumbre que provocaba en estas personas dicha situación. Esta decisión del Tribunal Supremo afectó a los 440.100 interinos que en ese momento estaban cifrados en España.

Se aplicó de ese modo el criterio que estableció el Tribunal de Justicia de la UE, declarando nulos dichos ceses, pero esta nulidad y esta situación de abuso no conlleva la conversión del empleado interino en personal indefinido no fijo.

2.1. Personal indefinido no fijo.

Para poder entender mejor este asunto hay que realizar un examen de lo que supone la figura del personal indefinido no fijo. El personal indefinido no fijo fue una creación jurisprudencial²⁷ (a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo

²⁷ Nace en el año 1996 como creación jurisprudencial de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo para salir al paso de los fraudes cometidos por las Administraciones Públicas en la contratación del personal temporal

de fecha 7 de octubre de 1996²⁸) con la finalidad de acabar con los fraudes que estaba cometiendo la Administración hasta ese momento, pero que en la realidad no ha tenido una proyección verdadera en el marco normativo (únicamente ligeras referencias en los artículos 15.5 y 52 e) del Estatuto de los Trabajadores y en el propio EBEP al personal indefinido en los artículos 8.2 c) y 11.1).

Posteriormente, en 1998, se concretó de un modo mejor la figura objeto de estudio. Se estableció que el carácter de indefinido únicamente implicaba que el contrato no estaba sujeto a un término, pero que *“esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones Públicas”*. Por tanto, *el organismo público empleador “está obligado a adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del correspondiente puesto de trabajo, lo cual significa que dicho organismo tiene la obligación de llevar a cabo la cobertura reglamentaria de esa plaza vacante”*²⁹

Podemos entender esta figura laboral como una intermedia entre el trabajador temporal y el trabajador fijo. Simplemente se le da ese nombre para constatar el abuso que ha sufrido. La doctrina nos establece las situaciones en las que se podrá calificar al trabajador como indefinido no fijo. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 4 de febrero de 2020, donde se establece que *«la falta de especificación en el contrato escrito de una causa válida de temporalidad suficientemente precisa determina la consideración del contrato como fijo»*. Otro ejemplo lo podemos ver en el supuesto de una cesión ilegal de trabajadores producida dentro de una empresa que sea propiedad de la

²⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 7/10/1996, caso del Hospital Universitario Dependiente de la Diputación Provincial de Valencia. RJ: 74929, donde se establece que: *«la contratación en la Administración Pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su contratación, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido»*. (ECLI: ES: TS: 1996: 5360)

²⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1998 (recurso 317/1997). (ECLI: ES: TS: 1998: 234)

Administración Pública, recogido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de fecha 26 de junio de 2019.

No dispone de los mismos derechos que el personal fijo, ya que éste no puede ser cesado, al contrario que el indefinido no fijo, que podrá ser cesado bien por la amortización o por la cobertura por un funcionario de carrera de la plaza que temporalmente ostenta. Tendrá derecho a ser indemnizado una vez sea cesado, fijada la cuantía en 20 días de salario por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades.³⁰ Más adelante abordaremos el problema de las posibles o no indemnizaciones, amparándonos en la Ley de Presupuestos de 2017.

La solución al problema de la nulidad del cese de los funcionarios interinos en los casos en los que se cometió abuso por parte de la Administración fue la subsistencia y la continuación de las relaciones de empleo que tenían los trabajadores interinos cesados con la Administración, hasta que la administración cumpliera lo establecido en la normativa.

Esta resolución no significa que resulta imposible el cese o despido de un funcionario interino, pero este cese tiene que revestir unas ciertas características. Únicamente podrá ser cesado cuando dicha plaza vaya a ser cubierta por un funcionario de carrera mediante el respectivo procedimiento, cuando retorne al puesto de trabajo el titular de la plaza ocupada provisionalmente por el personal interino, o bien cuando terminen las tareas o los programas temporales para los que fue contratado el funcionario interino.

2.1.1. Problema de las indemnizaciones. Necesidad o no de las mismas.

Actualmente, uno de los graves problemas con los que nos podemos encontrar es el tema de si debe indemnizarse o no al trabajador interino una vez ha sido cesado de su puesto de trabajo. Este dilema ha creado una gran inseguridad dentro del mundo laboral interino, ya que mucha gente ve como lleva 10, 15, 20 o incluso más años trabajando y al día siguiente se quedan sin

³⁰ Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 1414)

ese trabajo, sin poder reclamar nada a nadie y sin llevar aparejado ese despido una indemnización acorde a los años trabajados. Esta polémica se inició en el año 2016, cuando la justicia europea³¹ estableció que en España estaba existiendo una discriminación, ya que la legislación no trataba de igual manera a los trabajadores públicos temporales, los interinos, y al resto de trabajadores temporales no públicos, ya que éstos últimos sí que tenían derecho a percibir una compensación una vez abandonaban su puesto de trabajo, al no apreciar ninguna razón objetiva que justificase esa diferencia de trato. El Tribunal dictó que “el mero hecho de que un trabajador haya prestado sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la indemnización por fin de contrato”, basándose en la Directiva 1999/70/CE (Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada), ya que las decisiones de no indemnizar que se estaban llevando a cabo hasta dicho momento, discriminaban a los trabajadores interinos, ya que según establecía el Estatuto de los Trabajadores, no tienen de derecho a obtener una indemnización una vez quede extinguida su relación contractual³².

Más adelante, en junio de 2018, el propio Tribunal cambió su apreciación, dictando dos sentencias en las que sí que apreciaba razones objetivas que argumentasen esa diferencia de trato entre los trabajadores interinos de la administración y el resto de empleo temporal. Se argumentaba que en el empleo temporal, las partes sí conocían la fecha en la que se produciría el cese del trabajo. En noviembre de 2018³³ volvió a ratificarse, confirmando el criterio de que sí que existían razones para este trato desigual, estableciendo que dicha indemnización no significaría una medida disuasoria para evitar el abuso en la contratación de personal interino.

Actualmente, estamos a la espera de una gran decisión por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que puede ayudar a esclarecer la

³¹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 14 de septiembre de 2016 (asunto C596/14, de Diego Porras). (ECLI: EU: C:2016: 683)

³² Estatuto de los Trabajadores, artículo 49.1.c. “A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización...”

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta), 21 de noviembre de 2018 (ECLI:EU:C:2018:936)

situación que viven actualmente los funcionarios interinos. La Abogada general de la Unión Europea ha emitido unos informes previos (17 de octubre de 2019, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) en los que propone medidas para evitar los abusos que se están sufriendo³⁴. Sobre este asunto, Juliane Kokott, abogada general en el TJUE considera factible que se le pueda conceder al trabajador afectado un derecho a una indemnización por todos los perjuicios que le haya podido causar el supuesto abuso³⁵, en contraposición a una indemnización por el hecho del cese de la relación contractual (medida que también se establece aplicable contra los abusos, pero que será el propio Tribunal el que la tenga que establecer). También recalca que estas situaciones deben ir siempre acompañadas de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio, con el que se pretenda lograr la no repetición de esta clase de actuaciones, mecanismo que deberá ser cada Estado el que lo adopte.³⁶

En España se introdujeron las primeras posibles sanciones con la finalidad de tratar de disuadir y erradicar los abusos que sufría el personal interino en estas situaciones. Esto se recoge en la Ley de presupuestos de 2017,³⁷ donde se establece que *“Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo”...“Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo (órganos competentes en materia de personal en las AAPP y entidades del Sector Público Instrumental), de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas”.*

³⁴ En base a la Cláusula 5ª.1 de la Directiva 99/70/CE.

³⁵ Indemnización para una reparación proporcionada y completa del daño sufrido (relación con el Caso Santoro (C-494/2016). Conclusiones Kokott, nº 76.

³⁶ Conclusiones Kokott, apartado nº 59.

³⁷ Ley de presupuestos de 2017. Disposición adicional nº 34.

Uno de los primeros ejemplos en los que la justicia española falló a favor del demandante otorgándole derecho a una indemnización se dio con la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre de 2018. En ella resolvió, como antes hemos mencionado, la situación de abuso que estaba padeciendo la demandante, trabajadora del sistema vasco de salud. También ésta reconocería el derecho a indemnización, dependiendo de las circunstancias concretas de cada caso. Esta indemnización deberá constatarse en la misma resolución por la que se acuerda la existencia del abuso que antes comentábamos, acreditando los daños y perjuicios que se han causado por esa situación y que dan derecho por tanto a la indemnización.

3. Demandas para la consolidación del empleo interino. Polémica sistema de mérito y capacidad.

Por otro lado nos encontramos con este problema, el debate sobre sí el abuso de la contratación temporal a la que antes nos hemos referido tiene que acabar desembocando en la conversión del personal interino en personal fijo.

En mayo de 2018, la Unión Europea recomendó al Gobierno español mediante un informe de recomendaciones de la Comisión,³⁸ que acelerase la conversión del personal interino en personal fijo, debido a la situación precaria que estaban viviendo en la mayor parte de las Administraciones. Esto se englobaba en una estrategia que habían acordado con los sindicatos de la función pública en marzo de 2017, cuya solución pasaba por reducir la tasa de temporalidad del 14% existente en ese momento, a un 8% antes de que finalizase el año 2019. Esto llegó en un momento convulso para el sistema público español, ya que muchos interinos recurrieron las últimas decisiones del gobierno mediante las que se producía un cese masivo del personal interino al considerarlo un expediente de regulación de empleo encubierto, ya que se establecía que para convertir en fija esa plaza que llevaban años ostentando en

³⁸ Recomendación del Consejo Europeo relativa al programa nacional de reformas en España en 2018. Recomendación nº11.

régimen de interinidad, debía superarse un sistema de acceso basado en procesos de concurso-oposición, lo que obligaba a los actuales poseedores de la plaza interina a presentarse a las pruebas de selección en igualdad de condiciones que el resto de candidatos que optaban por primera vez a dicha plaza. Con este sistema, muchos de los trabajadores veían como iban a acabar perdiendo la plaza que en la que llevaban los últimos años, cosa que hizo que se movilizaran y elevaran las protestas al gobierno.

Este proceso se conoce como el proceso de consolidación de las plantillas. Como establece el EBEP en su artículo 61.6, se permitirá excepcionalmente el sistema de concurso que consiste simplemente en la valoración de los méritos de los candidatos para optar a una plaza de funcionario. Pese a ser de vital importancia para la subsistencia de las Administraciones Públicas y para los mismos trabajadores interinos, que no ven un futuro cierto, se está desarrollando con gran lentitud. Gran parte del problema que ha desembocado en esta lentitud a la hora de poder consolidar las plazas ha sido la falta de información y registro de los interinos que hay trabajando en las Administraciones Públicas. Mientras que a nivel general hay un censo más o menos cierto sobre el empleo temporal en la administración, el número de empleados contabilizados se difumina en las corporaciones locales y en las comunidades autónomas, donde existe un mayor desconocimiento de las plazas que ostentan los funcionarios de carrera, y las plazas cubiertas por funcionariado interino. Además como hemos recalcado anteriormente, la convocatoria de oposiciones para cubrir las plazas supone un procedimiento lento y complejo.

Esto ha creado gran malestar dentro del funcionariado interino, que ve peligrar su puesto de trabajo. Reivindican que llevan muchos años trabajando en lo que ellos consideran un fraude de ley, ya que en muchos casos ni su contratación es para suplir o sustituir a un trabajador funcionario de carrera, ni es para atender a circunstancias excepcionales de trabajo, sino que tienen vocación de permanencia. Por ello, sus protestas se basan en la necesidad de convertirse directamente en empleados fijos dentro de la administración, o bien si no se puede realizar este paso, que sea tomado en cuenta los años que llevan desempeñando este trabajo como mérito en el proceso de consolidación

de las plazas. Estas demandas se intensifican en gran medida dentro del ámbito escolar, en el que como hemos comentado una gran parte del empleo es temporal, y la posibilidad de que un profesor se vea sustituido después de muchos años por trabajadores nuevos, sin tener ninguna garantía sobre su futuro, es muy grande.

En contraposición, encontramos a aquellos funcionarios de carrera que en su momento sí que superaron un proceso selectivo con plenas garantías para acceder a su plaza de trabajo. Éstos, se niegan a admitir que se regalen ahora miles de plazas simplemente por el mérito de la antigüedad, sin superar el mismo proceso que ellos superaron en su momento.

Las nuevas informaciones sobre este ámbito parece que paralizan todo el proceso de conversión de interinos a fijos. La esperada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea parece que acabará quebrando las aspiraciones de los interinos de convertir su plaza en fija. En los informes previos de la Abogada de la Unión Europea, se rechaza que la solución a este dilema pase por convertir a los interinos afectados en personal fijo, ya que establece Kokott en sus recomendaciones al Tribunal de Luxemburgo que “esto tendría graves consecuencias para el acceso a la función pública en su conjunto, y podría incluso poner seriamente en cuestión el objetivo de los procesos de selección para el acceso a la función pública”³⁹.

Pese a todo, este informe jurídico no es vinculante, aunque tendrá bastante relevancia en la tan esperada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia que los entendidos en la materia creen que tardará en producirse, y que cuando se produzca podrá significar el cambio de vida de miles de interinos alrededor del país. Establece el informe que el uso abusivo de los nombramientos temporales en el sector público no se debe sancionar automáticamente con la transformación de la relación de servicio temporal en una relación de servicio fija.

Asimismo, admite que la jurisprudencia europea puede reconocer al personal afectado un derecho a permanecer en el puesto de trabajo hasta que el empleador establezca los procesos selectivos que se deberán seguir para la

³⁹ Conclusiones Informe Julianne Kokott, nº 84.

cobertura del puesto, e incluso el derecho del trabajador que sufre el abuso a ser indemnizado, tema polémico del cual trataremos más adelante.

Pese a aceptar la grave situación de abuso, estima que convertirlos automáticamente en personal fijo sería una solución contraria a la legislación española, ya que como hemos establecido con anterioridad, en España se ha de seguir un proceso de selección para el acceso a un puesto fijo dentro de la función pública (regulado en el artículo 103.3 de la Constitución Española, un acceso al sistema de acuerdo a los principios de mérito y capacidad).

También establece la letrada que deberían ser los jueces nacionales los encargados de apreciar si de hecho existe una situación de abuso y de establecer medidas necesarias para sancionar dichos abusos.

CONCLUSIONES.

1. Pese a la cantidad de intentos de Estatutos que se promulgaron desde el 1721 (que podemos considerar como primer antecedente), no se ha conseguido establecer un Código unificado. El actual Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) sigue siendo un cuerpo incompleto y precario, que muchas veces deja en situación de vulnerabilidad a los trabajadores amparados en él.
2. Ha quedado palpable la necesidad de la convocatoria de una mayor cantidad y mejores sistemas selectivos (sistemas rigurosos pero menos complejos que permitan agilizar el acceso al sistema de funcionariado de carrera) con la finalidad de acabar con la inestabilidad y la precariedad sufrida hasta este momento por los funcionarios interinos.
3. Se ha reforzado la figura del funcionario interino de larga duración, dándole unas mayores garantías en el acceso al sistema de carrera profesional. Se aceptó por los tribunales su inclusión en dicho sistema, fundamentándose en que no existían razones objetivas que fundamentaran la discriminación que estaban sufriendo respecto del personal de carrera, realizando las mismas funciones que estaban asociadas a dicho puesto de trabajo.
4. Tras una gran lucha por parte de los funcionarios interinos, se ha conseguido que se les reconozca la situación de abuso que estaban sufriendo, declarándose la nulidad de muchos de los ceses producidos por no reunir los requisitos necesarios para ello.
5. Pese a las exigencias provenientes de la Unión Europea para que se produjera el proceso conocido como consolidación de plantillas (proceso que se estaba realizando con gran lentitud), ha quedado costatada la ilegalidad de dichas prácticas, ya que van en contra de los sistemas de acceso establecidos en nuestra legislación (artículo 103.3 CE).
6. La creación jurisprudencial de la figura del “funcionario interino no fijo” ha supuesto un balón de oxígeno para muchos funcionarios interinos que han visto oídas sus plegarias. Aunque no les garantiza adquirir la plaza del funcionariado de carrera, se les ha garantizado la subsistencia

y la continuación en el puesto de trabajo, sin estar dicho contrato sujeto a término, aunque la Administración deberá convocar los procesos selectivos convenientes para amortizar dichas plazas.

7. Estamos a la espera de una de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea más relevantes en este ámbito del funcionariado interino. Las conclusiones previas de la Abogada Kokott dejan vislumbrar que se trata de proteger de una manera más clara al interino, estableciendo sanciones e indemnizaciones (tanto por despido como por mal funcionamiento de la administración) en caso de no cumplirse los requisitos que se establezcan.

BIBLIOGRAFÍA.

- FUENTEAJA, JESÚS. *Derecho de la Función Pública*, Ediciones Universitarias S.L., 3ª Edición, Madrid, 2015. Página 90.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE. *El Estatuto de la Función Pública a debate*. Colex, 2002. Página 233.
- LOPEZ GANDÍA, JUAN. *El personal interino de las Administraciones Públicas*. Editorial Bomarzo. 2010. Páginas 6 a 10.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *Derecho de la función pública*. Dykinson. 9ª Edición, 2011. Páginas 13-16.
- PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Dykinson S.L., 9ª Edición, 2011. Páginas 21-22.
- PARADA, RAMÓN. *Derecho de la Función Pública*, Ediciones Universitarias S.L., 3ª Edición, Madrid, 2015. Página 93.
- PÉREZ VAQUERO, JOAQUÍN. *El Estatuto de la Función Pública a debate*. Colex, 2002. Página 234.
- TOSCANI GIMÉNEZ, DANIEL. *El personal interino de las Administraciones Pública*. Editorial Bomarzo. 2010. Páginas 6 a 10.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho de la Función Pública*, Editorial Tecnos, grupo Anaya, 11ª Edición, Madrid, 2018.

JURISPRUDENCIA.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta), 21 de noviembre de 2018 (ECLI:EU:C:2018:936)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de fecha 8 de septiembre de 2011 (Asunto C-177/10, ECLI:EU:C:2011:557).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2016 (asunto C596/14, de Diego Porras). (ECLI: EU: C:2016: 683)

Tribunal Supremo.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 26 de septiembre de 2018, (3250/2018). (ECLI:ES:TS:2018:3250)
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo), de 30 de junio de 2014 (nº recurso 1846/2013). (ECLI:ES:TS:2014:2887)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2014. (ECLI:ES:TS:2014:4264).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de octubre de 1996. (ECLI:ES:TS:1996:5360).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de enero de 1998. (ECLI:ES:TS:1998:234).
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de marzo de 2017. (ECLI:ES:TS:2017:1414).

Tribunal Constitucional.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1984, de fecha 18 de enero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), de 5 de noviembre de 2015 (232/2015, ECLI:ES:TC:2015:232).

Tribunal Superior de Justicia.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª), de 27 de septiembre de 2018 (447/2018). (ECLI:ES:TSJCV:2019:3452)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª), de 6 de noviembre de 2018 (482/2018). (ECLI:ES:TSJCV:2018:4976)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de diciembre de 2018 (592/18). (ECLI:ES:TSJCV:2018:5758).

ENGLISH SUMMARY

1. SPANISH PUBLIC ADMINISTRATION.

The purpose of this research work is to carry out an analysis of the situation of the public service in the Spanish administrative system, especially in reference to the situation of the interim civil servant, temporary administrative staff working at the service of the administration.

First of all you have to perform an exam or analysis of the steps that have been taken to reach this problem. First, we must analyze the evolution of the public service in Spain.

Then we will study the steps that have been carried out to get to have a basic statute of the public employee, as well as the problem that exists with the interim civil servant, supporting us in sentences that try to give a solution to this problem.

1.1 EVOLUTION OF PUBLIC EMPLOYEE STATUTES.

In the evolution of the public function we can distinguish very clearly two moments: the first, which we include in the sphere of the absolute state, and the second, which ranges from the establishment of the first constitutions to the present day.

In the absolutist state, the most relevant feature was that the king had the right to appoint and separate public agents. This system had some decisive notes, the king created the jobs. You could already see characters that would come to this day, such as suitability and ability, understood as sufficient aptitude to hold a public office, that the applicants should meet and if they were immersed in causes of disability.

Likewise, it was established that the appointments were made for a specific period, during which time they could not be revoked from their position, unless there was a justified cause. These began to be the first steps for the existence in the future of a general statute of the civil service.

In the year 1721, Felipe V issued the Royal Decree of January 18, 1721 that we can consider it as the first organic norm and with a tendency to constitute a statute of the public function.

Statute of López Ballesteros.

Later, the statute of Lopez Ballesteros was dictated. It was approved in a general context of administrative reform and public service. It had as one of its purposes to determine the salaries and badges that each employee should have, as well as the order of their promotions.

As a result of this statute, we could differentiate 4 hierarchical classes of personnel: councilors, province mayors, heads of administration and officers. They were named by the king. The promotions were governed by the principles of merit and ability, considering seniority as merit only in the case where there was a tie between the applicants.

Statute of Bravo Murillo.

Subsequently, the statute of Bravo Murillo was dictated, which has been understood and accepted by most of the doctrine as the first serious attempt to configure a legal norm of officials.

Here the General Bases for the entry and promotion in all the services of the General State Administration were established. One of the most notorious features of this first statute was to divide the administration staff into five categories. It classified the employees of the State Administration into five categories, and each category was assigned a specific salary. The rights and duties of the applicants for access to the administration were also regulated here.

Despite being a great attempt to set up a general regime for all civil servants, he also received his criticism. In the opinion of a large part of the doctrine, one of the biggest flaws of said legal text was the fact that it did not end up serving to guarantee the immobility of public employees, since not a

single precept of said body alluded in a clear way and expresses the immobility of officials. It was also criticized as it only applied to a small number of officials.

It was criticized on the other hand that the statute emerged as a remedy to solve the problems in the bureaucracy that existed at that time.

Statute of O'Donnell.

In 1866, the Statute of O'Donnell was published. The main concern of this statute was to implement a disciplinary power. With this, the government could only freely separate employees who, having not obtained the opposition charge, had less than 6 years of effective service. In the event that the employees did comply with said seniority or who had accessed the public service via opposition, their separation from the service was conditioned to the prior instruction of a disciplinary record, in which a hearing had to be mandatory to the interested party, in order not to see their rights violated.

Statute of Maura.

In 1918 the statute of Maura was promulgated. It can be classified as the most important precedent of the regulation of public employment, constituting a truly serious attempt to globally configure a regulation of the public function.

This statute was formally approved by the Law of Bases of July 22, 1918, to be developed by different ministerial orders. It was complemented with the Order of September 7, 1918. It involves the consecration of the corporate structure of the Spanish bureaucracy and the system of categories in order to order remuneration, promotions and selective tests.

Democratic transition.

Later, the death in 1975 of General Franco and the arrival of the democratic transition caused a great growth of bureaucratic personnel thanks to

the conversion into staff officers of the National Movement, of the Vertical Trade Unions and of the numerous groups that had already hired, as well as the new creation of public employment that occurred after the creation of the Autonomous Communities. During this period the 1978 Constitution entered into force, which reiterated the principles of merit and capacity in its article 23, and a public service regime, regulated in article 103.2.

2. BASIC STATUTE OF PUBLIC EMPLOYEE.

2.1. Evolution of the Basic Statute of the Public Employee.

It was born with a character of basic legislation, a statute in which the general and common bases are established in a very flexible and open way, with the purpose of a subsequent development of the matter by the different administrations.

In 2005 the first draft of the bill was created. Subsequently, several more drafts were happening, until a provisional agreement was reached in May 2006.

The final bill of the EBEP was approved in the council of ministers on July 7, 2006. After processing by Parliament, it was published in the Official Gazette of Congress on January 21, 2007, and in the Official Senate Bulletin on March 15, 2007. With this, Spain could already claim to have a true Public Employee Statute, updated to the new demands of society, although quite precarious in certain aspects.

2.2. Acting Officer.

In the first place, the note that characterizes the officials is the absolute stability in a job, which goes through the permanence at the service of the administration, from which they can only be separated for justified reasons by initiating a sanctioning process.

In contrast, we find the interim civil servant, characterized on the contrary, by instability and precariousness, as opposed to the immobility of the

career civil servant. In the Basic Statute of the Public Employee the interim official appears differentiated from the career official, because it has a temporary nature within the Administration, although as we will see later it is something that in reality is not fulfilled, and the abuse occurs in the recruitment of this kind of staff.

Regarding their functions, they carry out an activity identical to that of the career officials, occupying their positions and developing the functions assigned to them. But, as a result of this, a controversy arises, since despite occupying the position and performing the same functions as the civil servant, there are limitations to the analogical application to the interim of the regulations and rights of career officials.

The interim are officials who, for expressly justified reasons of necessity and urgency, are appointed as such for the performance of the functions normally assigned to career officers. They are characterized by provisionality or transience in the service relationship with the administration, since in the beginning their main task is to cover a temporary need that the administration has. They are also characterized because the place they occupy is a career official position, therefore it is a special job that cannot be covered by a temporary contract. The interim staff is fully integrated into the organization charts.

The regime of the interim civil servant finds its regulation in the Basic Statute of the Public Employee, in which the assumptions in which this class of personnel can be appointed are established. These causes are the following:

1. When vacancies exist and coverage by career officials is not possible.
2. In transitory substitution of the holder of a job, temporarily absent for any reason.
3. Execution of temporary programs, something that must be duly accredited to prevent the problem that this permanent hiring of staff is covering up a permanent task.

4. The excess and the accumulation of tasks in an extraordinary way, assuming which interim personnel may be appointed for a maximum period of 6 months each year.

All of this is subject to the above justified reasons of urgency and necessity. This will be controlled by the Courts, who will control the need and urgency in the appointment of interim, being able to revoke these places, for not meeting the necessary requirements.

3. PROBLEM OF THE TEMPORALITY IN PUBLIC EMPLOYMENT.

The problem of interim public administrations is a current issue, which is creating a lot of controversy. The latest data was alarming. In teaching, a quarter of teachers do not have a fixed position, a figure that reaches more than 30% of professionals in the field of health. The abuse of the use of interim employment, together with the uncertainty that the provisional position creates, means that this problem has already become one of the most important within the Public Administrations.

3.1. Nullity of the termination of interim workers.

On September 26, 2018 there was a summit event in the field of interim. After many sentences stating the abuse that was being committed on interim personnel during these last years, the Supreme Court established that chaining contracts and changing the functions of interim personnel was abusive. He declared null and void the termination of a large number of interns, by “considering the use without measure of fixed-term contracts abusive and his right to remain in his jobs was recognized, receiving unpaid remuneration, as long as the Administration did not comply with the regulations valid”.

On this assumption, we find many sentences. In this case, the worker was covering needs that were not provisional, but permanent and stable, without complying with one of the fundamental requirements to be hired as interim staff.

This great decision of the Supreme Court affected the 440,100 interim who at that time were employed in Spain. The solution was the subsistence and continuation of the employment relationships that the interim workers had ceased with the Administration, until the administration complied with the provisions of the regulations.

3.2. Conversion of interim personnel into permanent personnel.

On the other hand we find this problem, the debate about whether the abuse of temporary hiring that we have referred to before has to end up leading to the conversion of interim staff into permanent staff.

In May 2018, the European Union demanded that the government of Spain accelerate the conversion of interim personnel into permanent personnel, due to the precarious situation they were living in most of the Administrations.

This has created great discomfort within the interim civil service, which is jeopardizing their job. They claim that they have been working on what they consider a law fraud for many years, since in many cases neither their hiring is to replace or replace a career civil servant, nor is it to meet exceptional work circumstances, but they have a vocation of permanence.

Therefore, their protests are based on the need to become directly permanent employees within the administration, or if this step cannot be carried out, which is taken into account the years they have been performing this work as merit in the consolidation process of the squares. These demands are greatly intensified within the school environment, in which, as we have said, a large part of employment is temporary, and the possibility that a teacher will be replaced after many years by new workers, without having any guarantee about his future is very big.

3.3. Compensation

Currently, one of the serious problems we may encounter is the issue of whether or not the interim worker must be compensated once he has been dismissed from his job. This dilemma has created great insecurity within the interim work world, since many people see how they have been working 10, 15, 20 or even more years and the next day they are left without that work, without being able to claim anything from anyone and without being accompanied that dismissal compensation according to the years worked.

Currently, we are waiting for a great decision by the Court of Justice of the European Union that can help clarify the situation that the interim officials are currently experiencing. The General Counsel of the European Union has issued previous reports in which she proposes measures to avoid the abuses that are being suffered. On this matter, Juliane Kokott, attorney general in the CJEU considers it feasible that the affected worker can be granted a right to compensation for all the damages that the alleged abuse may have caused her. He also emphasizes that these situations must always be accompanied by an effective and dissuasive sanctions mechanism, with which it is intended to achieve the non-repetition of this kind of actions.

3.4. Discrimination regarding career staff.

Another controversial issue is the difference in treatment between interim workers and career staff, provided that both perform the same functions performed in the same job. In line with this assumption we can find numerous sentences that fail in favor of the interim affected, establishing the nullity of the dismissal or the clauses that establish lower remuneration.

According to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, for inequality to be in accordance with the law, there must be objective compelling reasons that support this unfavorable treatment.

The doctrine of the Supreme Court and the Court of Justice of the European Union is very similar in these matters. An equalization criterion is

deduced from this problem, so the simple fact of having a fixed-term contract cannot in any case justify a different or unequal treatment, provided that this differentiation is not based on causes or reasons sufficiently argued for it.

Another assumption of possible discrimination can be found in the inclusion or not of the interim civil servant in the career system. We can understand this system as the possibility of promoting professionally within the administration itself, as well as the right to receive the remuneration corresponding to the corresponding career complement, depending on the time during which it has fulfilled the services established according to the normative.

Again we re-enter the debate about whether unequal or differential treatment between interim and career staff is acceptable. It is repeated that it will not be in accordance with the law to treat some workers less favorably than others, provided there are no objective reasons that justify this difference in treatment, as established in Directive 1999/70 / EC (Framework Agreement, clause quarter).

For all these reasons, the Court establishes that performing a job as an interim in a position with the same conditions as an official career worker implies that the exclusion for the first of the remuneration supplements is considered discriminatory for the subject, since said remuneration responds to objective conditions of work, and not to statutory rights of the civil servant, therefore, as we have said before, the fourth clause of the European Directive is directly applicable.

4. CONCLUSIONS.

Finally we have been able to reach the following conclusions:

Despite all the changes that have been made, we still have a Basic Statute for Public Employees that does not cover all situations and that does not provide solutions to the problems that arise in real life. A complex reform is necessary.

We are waiting for a great sentence in the field of interim civil service that experts say can mean a great change.

In summary, despite the mobilizations of the interim to solve their situation, and despite the multitude of sentences both internal and from the European Union that try to alleviate these problems, we continue with a very uncertain future, which hopes that the abuse will be resolved, or at least controlled, with the new sentence that has to be issued as soon as possible by the Court of Justice of the European Union.