

LOS FUNCIONARIOS INTERINOS A PARTIR DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: EL FUNCIONARIADO DE PROGRAMA Y EL FUNCIONARIADO COYUNTURAL

Albert Calderó

Abogado y consultor. Subdirector de Estrategia Local, consultores del sector público en planificación, organización, gestión de personas y comunicación.

(publicado en “Cuadernos de Administración Local”, revista técnica de la Federación Española de Municipios y Provincias, nº 163, julio de 2011)

Este artículo consiste en un comentario detallado del **artículo 10 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público**, que regula la figura del funcionario interino, introduciendo cambios de gran trascendencia para la gestión de personal en todas las instituciones públicas.

Dada la densidad de materias que es conveniente comentar hemos dividido cada párrafo del artículo 10 del EBEP en breves fragmentos que comentamos por separado, y los identificamos con letras mayúsculas cuando no tienen una notación específica en la ley.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. **Son funcionarios interinos los que** *por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*
(...)

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.A.

Lógicamente, la especie de los funcionarios interinos pertenece al género de los funcionarios. Por tanto, los funcionarios interinos ostentan todas las atribuciones propias del funcionariado. Ahora bien, tenemos un problema: el EBEP no regula un régimen jurídico general para el género del funcionariado, sino que tan sólo aborda, y aun parcialmente, la regulación del régimen jurídico específico de los funcionarios de carrera, y no distingue expresamente qué parte de ese régimen jurídico propio de los funcionarios de carrera sea aplicable a todos los funcionarios y qué parte no. El EBEP no establece, en ningún caso, un régimen jurídico general del funcionariado, sino tan solo del empleado público (y este también de modo muy incompleto), que incluye, además de los funcionarios, al personal laboral y al personal eventual.

Toda esta sistemática es muy deficiente conceptualmente, porque, por ejemplo, parece que excluye al personal eventual de la condición de funcionario; pero obviamente dicho personal no se acoge al derecho laboral, y por tanto, su estatus deviene necesariamente de la ley, y por tanto se trata de personal estatutario, o sea funcionario, pero de algún tipo de funcionariado distinto del personal funcionario propiamente dicho; pero en todo caso es un empleado público...en fin.

El EBEP regula, por primera vez, el régimen jurídico general de los empleados públicos. En una segunda aproximación regula muy someramente, en un solo artículo, el artículo 9, el régimen jurídico de los funcionarios de carrera, el cual debe ser completado con la regulación contenida en toda la restante legislación vigente.

Como veremos más adelante, el artículo **10.5** del EBEP menciona que “a los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera”. En consecuencia, uno de los objetivos de este trabajo será guiar a los gestores de personal de las instituciones públicas en la interpretación y la integración de este precepto para construir y definir el régimen jurídico propio de los funcionarios interinos y, lo que es más trascendente desde un punto de visto práctico: orientar a los gestores de Personal en el diseño de un sistema de gestión eficaz de los funcionarios interinos de cada institución.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. *Son funcionarios interinos los que, **por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia**, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
(...)*

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.1.B.**

La acreditación de la existencia de razones de necesidad y urgencia es una condición de validez del nombramiento de los funcionarios interinos. En cada expediente iniciado para el reclutamiento de un funcionario interino se debe motivar expresamente la necesidad del trabajo concreto que va a realizar (hay que demostrar que es necesario que dicho trabajo **sea realizado**, pues de no realizarse se perjudicaría un interés público, y que nadie más de la institución está en condiciones de hacerlo) y la urgencia de realizarlo (hay que demostrar que dicho trabajo debe ser realizado **ahora**, pues de no realizarse **ahora** se perjudicaría un interés público).

Si la motivación de la necesidad y urgencia no es expresa y específica en el expediente, el nombramiento del funcionario interino concreto podría estar **viciado de nulidad** de pleno derecho. En este supuesto, la presunción de validez del acto administrativo de nombramiento del funcionario interino quedaría enervada ante la absoluta falta de motivación (falta de causa) de las circunstancias de necesidad y urgencia que fundamentan el nombramiento del funcionario interino.

Este nuevo énfasis en la motivación expresa de la necesidad y urgencia deviene con toda probabilidad de la preocupación del legislador por el crecimiento constante de las plantillas públicas, en muchos casos de modo poco justificado.

Para evitar esta tacha de nulidad deberá motivarse de modo eficaz en el expediente de nombramiento de personal interino esta necesidad y urgencia.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. *Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, **son nombrados como tales** para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
(...)*

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.1.C.**

El nombramiento de los funcionarios interinos debe reunir todos los requisitos de un acto administrativo. Debe ser un acto administrativo formal, escrito y específico, en el sentido inequívoco de que se está nombrando un funcionario interino. Dicho en sentido contrario, el nombramiento de un funcionario interino en ningún caso se puede presuponer con fundamento en la oscuridad parcial de un acto administrativo.

El acto administrativo de nombramiento de un funcionario interino debe dictarse por la autoridad u órgano competente y por ningún otro.

La forma del acto administrativo de nombramiento del funcionario interino es relevante, esencial, determinante y constitutiva de su relación jurídica de sujeción especial con la Administración. La carencia de requisitos formales podría dar lugar a la consideración por parte de un Tribunal de que la relación del trabajador mal nombrado interino con la institución fuera otra de la que se pudiera predicar la presunción, como por ejemplo la figura del contratado laboral indefinido no fijo. Algo que lógicamente hay que evitar a toda costa. Por tanto la formalidad del nombramiento es importante.

Otro aspecto a comentar es que el funcionario interino es **nombrado**, no contratado. Por tanto la relación entre el interino y la administración no es contractual (un acuerdo entre iguales) sino estatutaria (un acto de autoridad en el que la institución ejerce sus prerrogativas). No es un acto bilateral, sino unilateral. Es una relación típica de las instituciones públicas, y característica del funcionariado.

Es sin embargo evidente que, del mismo modo que el paso de los años ha ido limando este carácter estatutario, unilateral, en las relaciones colectivas de trabajo de los funcionarios, admitiendo su sindicación, su derecho a la negociación, etc, también se ha ido modificando la naturaleza de su relación individual, que ya no puede ser del todo unilateral. Por esto en este artículo propondremos una técnica de gestión que llamaremos la “contractualización” del nombramiento del funcionario interino.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales **para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera** cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
(...)

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.D.

Si los funcionarios interinos son nombrados sólo para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, parece que la ley debería poder respondernos de modo claro y diáfano a la siguiente pregunta: ¿Cuáles serían las funciones propias de los funcionarios de carrera?

Recurramos para buscar una respuesta al artículo 9 del EBEP que nos define a los funcionarios de carrera, tal como reza su encabezado:

“Artículo 9. Funcionarios de carrera.

1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.”

Hasta aquí, la definición del Artículo 9 no nos es válida para identificar cuáles serían las funciones propias de los funcionarios de carrera que los funcionarios interinos pueden también desempeñar, porque, en primer lugar, se trata de una definición del tipo de vinculación, no una descripción de funciones; pero, y sobre todo, en segundo lugar, si la tomamos como definición de funciones, en su parte final, cuando habla del “*desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente*”, el resultado sería absurdo, porque si interpretáramos que lo que define a los funcionarios de carrera es el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente, de modo que sólo los funcionarios de carrera pueden desempeñarlos, entonces por esta misma definición no sería posible que los desempeñaran los funcionarios interinos.

Por tanto la definición de funciones de los funcionarios de carrera no debe estar en este primer párrafo del artículo, sino en el segundo. Veámoslo:

- “2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los **funcionarios públicos**, en los términos que en la ley de desarrollo de cada administración pública se establezca.”

Este párrafo 2 del artículo 9 de EBEP nos responde a esta pregunta, porque efectivamente describe funciones, enumerando de modo teórico las que deben ser desempeñadas exclusivamente por **funcionarios públicos**, no por funcionarios de carrera; es decir, que la enumeración de funciones de este párrafo se predica por igual de los funcionarios de carrera y de los funcionarios interinos. Dicho de otro modo: **Uno y otro tipo de funcionarios, los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos, comparten exactamente las mismas funciones:** las “*que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas*”

Analicemos más a fondo este artículo **9.2** para entrar en el fondo del asunto de las funciones que pueden desempeñar los funcionarios interinos, que ya sabemos que son las mismas que los funcionarios de carrera. La fórmula “participación directa o indirecta” da pie a casi cualquier interpretación, sobre todo en sentido laxo. Pero para estas funciones se predica la exclusión de cualquier otro tipo de empleado público: Sólo los funcionarios públicos (expresión que incluye a los interinos, recordemos) pueden ejercerlas. Sin embargo, si bien se excluye a los no funcionarios de ciertas funciones, **no se excluye a los funcionarios de ninguna**. Si los funcionarios pueden ejercer cualquier función, pues no se les excluye de ninguna, cualquier función puede considerarse “propia” de los funcionarios públicos, y, por aplicación de la frase que comentamos, cualquier función puede considerarse “propia” de los funcionarios interinos también.

Está claro que si el legislador hubiera querido admitir la figura del funcionario interino solamente para determinadas funciones exclusivas de los funcionarios públicos o de los funcionarios de carrera lo habría dicho así, pero el resultado hubiera sido absurdo, porque no puede ser exclusiva de los funcionarios de carrera una función que acto seguido admitimos (en el artículo siguiente de la misma ley) que también puede ser ejercida por funcionarios interinos.

También está claro que si el legislador hubiera querido excluir de ciertas funciones a los funcionarios, reservándolas a otros colectivos de empleados públicos (al personal eventual, o al laboral, o, ya fuera de los empleados públicos, al personal directivo) lo habría hecho también en este punto. Y no lo ha hecho.

Por tanto concluimos que **cualquier función de una administración pública puede ser ejercida por funcionarios de carrera, y también por funcionarios interinos.**

Pero sigamos analizando el art. **9.2** del EBEP. El final del párrafo que estamos comentando dice: “...*corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada administración pública se establezca*”.

Por tanto la legislación de desarrollo puede modificar en la práctica este alcance, si bien podemos advertir a los gestores de personal que eso implicaría concretar el campo de aplicación de las diversas figuras del empleo público, algo que hasta hoy los legisladores españoles han evitado cuidadosamente hacer. Sólo si una ley de desarrollo que llegara a existir prohibiera expresamente ciertas funciones a los funcionarios interinos (o a los funcionarios públicos en general) quedarían los funcionarios interinos excluidos de ellas.

Desde el punto de vista práctico de gestión se podría argumentar que en algún caso no será muy oportuno que se use la figura del funcionario interino para funciones que en la institución se desempeñan habitualmente por personal laboral, pero esto es muy opinable. Hay que tener en cuenta que la coexistencia de personal temporal en dos regímenes distintos, el de funcionario interino y el de personal laboral temporal, provocaría también todo tipo de agravios comparativos y de complicaciones de gestión. En consecuencia nuestra recomendación final en este punto **es que se use con carácter único y general**, siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos por la ley, **la figura del funcionario interino para todas las funciones de temporalidad de las administraciones públicas**, y se dejen de utilizar las figuras de contratación laboral temporal.

Es claro que esta fórmula que se propone plantea enormes ventajas sobre cualquier otra. Por un lado, nos permite unificar a todo el personal no permanente en una única figura legal de empleo público, lo cual nos va a comportar economías de gestión y, sobre todo, evitación de agravios comparativos; por otro lado, al utilizar una figura del funcionariado, estamos asegurando que la institución ejerce las prerrogativas institucionales, es decir, nos ubicamos jurídicamente y jurisdiccionalmente en el derecho administrativo, y por tanto en la presunción de legalidad a favor de la institución, y no en el derecho

laboral, de presunción de legalidad a favor del operario. Ventajas todas ellas que una institución pública no debe nunca dejar de ejercitar cuando es legalmente posible, pues le permiten defender el interés público de la institución por encima del interés particular del empleado público.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

*1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera **cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:**
(...)*

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.E.

El nombramiento de los funcionarios interinos se fundamenta en un repertorio cerrado de circunstancias justificativas, que no puede ser ampliado ni modificado por las instituciones.

Esta manera de proceder del legislador indica a los gestores de personal que el nombramiento de un funcionario interino responde siempre a un principio causal. Es decir, si se verifica la existencia de una causa, de una circunstancia justificativa de las previstas en el EBEP, se podrá proceder al nombramiento del funcionario interino, para subvenir y satisfacer ese interés público necesario y urgente (ver comentario al fragmento **10.1.B**)

Esta exigencia de causalidad se erige también en requisito de validez del acto administrativo de nombramiento de funcionarios interinos. La causa del nombramiento debe quedar acreditada de modo expreso en la motivación del acto administrativo, y debe ser una de las que menciona este párrafo del texto legal. También en este aspecto, en el nombramiento de un funcionario interino, en ningún caso, se puede presuponer la causa, ni debe haber sobre ella oscuridad ni ambigüedad en el acto administrativo, so pena de nulidad.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

- 1. Son funcionarios interinos los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*
- a) **La existencia de plazas vacantes** cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
(...)

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.a).F

Este párrafo se refiere a vacantes en la PLANTILLA DE PLAZAS, que es un instrumento de ordenación de personal de las instituciones, aprobado de manera formal por las mismas, en el que se establecen con precisión **las dotaciones de personal funcionario de carrera**.

En la plantilla de plazas se concreta el número de plazas necesarias de las distintas escalas, subescalas, clases y cuerpos de funcionarios, y por tanto es el instrumento que ejerce la función de dimensionamiento, identificando el número de efectivos necesario para satisfacer el cumplimiento de las funciones y ejercicio de las competencias obligatorias de cada institución en su nivel mínimo exigible (ver comentario al fragmento **10.1.c**)

Antes de proceder al nombramiento de un funcionario interino desde el supuesto que estamos estudiando, los gestores de personal de la institución deben proceder a verificar que existe una plaza vacante en la plantilla de plazas de la institución, dentro del Cuerpo o Escala del funcionario que se pretende nombrar interinamente. Esa situación de vacancia se puede deber a un sinnúmero de circunstancias, tales como que se ha creado la plaza por la institución y ésta todavía no ha sido cubierta, a un fallecimiento, o jubilación, o a excedencia, o a cualquier otra situación de su anterior ocupante, si lo hubo, tal que carezca de derecho de reserva de plaza.

Es esencial que los gestores de personal de la institución entiendan que no es la vacante de un PUESTO DE TRABAJO lo que puede fundamentar o ser la causa del nombramiento de un funcionario. El nombramiento de un funcionario interino requiere, en todo caso, la existencia de una plaza vacante en la plantilla de plazas de la institución. El funcionario interino que se nombra **no necesariamente se nombra para ocupar las funciones de ningún concreto puesto de trabajo**, sino que se le nombra *“para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera”*, en unas tareas necesarias y urgentes.

Por ejemplo, si se jubila un Técnico que desempeñaba un puesto de Jefe de Servicio, esa jubilación tendrá dos consecuencias: de un lado, dejará una plaza vacante en la plantilla de plazas del Cuerpo o Escala correspondiente, y de otro dejará vacante el puesto de trabajo de Jefe de Servicio.

En este caso se podrá nombrar un funcionario interino del mismo Cuerpo o Escala para ocupar interinamente esa plaza vacante, pero este nuevo funcionario interino podrá ser adscrito al desempeño de cualesquiera tareas necesarias y urgentes adecuadas a la plaza que ocupa. Ello con perfecta independencia de la posibilidad de cubrir de modo provisional o definitivo el puesto de trabajo de Jefe de Servicio que quedó también vacante. Una posibilidad sería desde luego, teóricamente, que el funcionario interino ocupara también la vacante de Jefe de Servicio, pero esta posibilidad desde el punto de vista práctico no parece muy razonable, pues supondría que una persona recién llegada a la Administración ocupa de sopetón un puesto de mando de alto nivel por encima de personas muy probablemente más cualificadas.

Concluyendo a efectos prácticos, no sólo es posible desvincular la cobertura de una plaza vacante con la cobertura del puesto vacante correspondiente, sino que la mayoría de las veces esto será también lo más sensato desde la buena gestión de las personas de la institución.

Hay que señalar que la plantilla presupuestaria es aquel instrumento presupuestario de la institución en el que se anotan las partidas presupuestarias necesarias y los créditos presupuestarios precisos para poder pagar la totalidad de las retribuciones de cada uno de los funcionarios, empleados u otro personal público, sin que la constancia o existencia de dichos créditos presupuestarios presuponga ninguna declaración de un derecho adquirido a su percepción, el cuál deberá ser declarado con independencia de la plantilla presupuestaria para luego ser incorporado o tenido en cuenta por ésta.

En consecuencia, el crédito presupuestario consignado para pagar la totalidad de las retribuciones de aquel Técnico que era Jefe de Servicio, puede ser destinado por los gestores de personal a otros fines distintos, como por ejemplo, pagar retribuciones del nuevo funcionario interino. Pero una cosa es usar un crédito presupuestario y otra distinta asignar a un puesto de trabajo la figura y funciones del funcionario interino.

En todo caso, y como comentario final **pero no de menor importancia, sino más bien al contrario**, hay que decir que sólo hay plaza vacante que haga posible el nombramiento de interino si realmente decidimos, ante la situación de vacancia, no amortizar la plaza. Y esto es una decisión que, hoy por hoy, habría que pensar detenidamente. Después de treinta años de crecimiento continuo de plantillas, en muchas instituciones debería ser adecuada una considerable reducción de las mismas, y sobre todo después de la entrada en vigor del EBEP que nos permite el funcionariado de programa y el funcionariado coyuntural: ver comentarios a los fragmentos **10.1.c)** y **10.1.d).H** de este documento.

Artículo 10 Funcionarios interinos

1. Son funcionarios interinos los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

*a) La existencia de plazas vacantes **cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.***

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.1.a).G**

La determinación legislativa responde a dos tipos de circunstancias. De un lado, aquellas situaciones en las que la Administración no puede cubrir la plaza mediante funcionarios por causas ajenas a su voluntad; por ejemplo, la suspensión judicial de un procedimiento de selección de funcionarios de carrera; en este caso es posible proceder a la cobertura de las plazas vacantes en la plantilla de plazas, mediante funcionarios interinos.

De otro lado, y en la mayoría de supuestos, la imposibilidad de cobertura por funcionarios de carrera de la plaza vacante en la plantilla de plazas se derivará de la concurrencia de las circunstancias de necesidad y urgencia para su cobertura, de modo que para satisfacer el interés público será necesario que se produzca la cobertura de manera inmediata. Todo ello deberá haberse acreditado en el expediente.

Para distinguir los distintos tipos de funcionarios interinos que surgen de esta ley, proponemos llamar a los funcionarios interinos del art. **10.1.a) funcionarios interinos suplentes**, o simplemente **funcionarios suplentes**, y así haremos en el resto de este documento.

Artículo 10 Funcionarios interinos

1. Son funcionarios interinos los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

b) **La sustitución transitoria de los titulares.**

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.b)

Lo primero que debemos analizar es a qué se está refiriendo la Ley cuando habla de sustitución de los titulares. La pregunta es: ¿A los titulares de qué? Si hay un titular al que hay que sustituir transitoriamente, podemos interpretar que no hay plaza vacante, puesto que este era el supuesto del apartado anterior. Por tanto es posible, y esto es lo que vamos a interpretar, que estemos hablando de sustituir a alguien que sigue en activo pero está imposibilitado para trabajar, por ejemplo por enfermedad, o porque está de vacaciones o disfrutando una licencia, y hay una necesidad y urgencia de que se sigan prestando sus tareas...

En este caso, ¿Hay una necesidad de cubrir en concreto las tareas del puesto de trabajo del funcionario transitoriamente ausente? En este caso, la Ley nos está habilitando para nombrar a un interino para realizar precisamente las funciones del puesto de trabajo del ausente... Pero sería posible que se diera la situación de que las tareas concretas del ausente no pudieran ser desempeñadas con acierto por parte de un recién llegado... ¿Sería posible que las tareas del ausente fueran realizadas por otro funcionario y se nombrara a un funcionario interino para realizar la suplencia del sustituto? Sin lugar a dudas, la respuesta debe ser que sí. Por tanto también en este caso podemos diferenciar la cobertura de la plaza de la cobertura del puesto de trabajo a efectos prácticos.

Los gestores de personal deben tener en cuenta estos criterios a la hora de aplicar la ley. En general, nuestra legislación de función pública tiende a concebir las tareas de los funcionarios y los puestos de trabajo de los funcionarios como algo fácilmente intercambiable, cuando en la práctica esto no es cierto la mayoría de las veces.

Sin lugar a dudas es también posible que se produzca la sustitución transitoria de un funcionario interino, si puede justificarse la necesidad y urgencia de hacerlo. Ello debe ser así aunque no exista en este caso un “titular” de plaza ni de puesto de trabajo, no es menos cierto que existe un “titular” de nombramiento interino cuyas labores no pueden dejar de hacerse.

Finalmente, recordar que este supuesto de nombramiento interino también tendrá su repercusión en la plantilla presupuestaria, puesto que con frecuencia se dará el caso de que el titular tenga derecho a seguir percibiendo retribuciones durante su ausencia, y por tanto será necesario disponer de crédito presupuestario adicional para poder llevar a cabo el nombramiento de interino.

Para distinguir los distintos tipos de funcionarios interinos que surgen de esta ley, proponemos llamar a los funcionarios interinos del art. **10.1.b) funcionarios interinos sustitutos**, o simplemente **funcionarios sustitutos**, y así haremos en el resto de este documento.

Esta posibilidad de sustituir a funcionarios en activo que momentáneamente están imposibilitados de trabajar ha desarrollado en algunas instituciones un mal hábito de sistematización de las sustituciones, con una lista permanente de aspirantes a sustitutos que se activa instantáneamente, con instantáneos dictámenes de necesidad y urgencia e instantáneos sistemas de selección del sustituto; sobre ellos véase comentario en el párrafo **10.2.K**.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. *Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se sé alguna de las siguientes circunstancias:*

a) *La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.*

b) *La sustitución transitoria de los titulares.*

c) **La ejecución de programas de carácter temporal.**

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.c)

Hasta aquí pocas novedades importantes hemos visto en el tratamiento legal de la figura de los funcionarios interinos en esta Ley. Ahora esto va a cambiar. En el párrafo que ahora analizamos la Ley opera por primera vez en la historia de nuestra función pública un cambio profundo y esencial: a partir de la misma se sostiene que existen funciones propias de funcionarios de carrera que pueden ser desempeñadas por personal con una vinculación no permanente.

Es decir, siempre dentro de las funciones de carácter estrictamente público, las tareas **que sean de carácter permanente deberán** ser desempeñadas por funcionarios de carrera, pero hay otras tareas, que la ley denomina **programas de carácter temporal**, que **deberán** (“deberán”, no “podrán”) ser desempeñadas por funcionarios interinos.

Como la ley no nos define este carácter de permanencia, deberemos hacerlo nosotros para poder aplicarlo en la práctica. El carácter permanente de determinadas funciones públicas debería, a nuestro entender, obedecer a una doble permanencia. Por un lado, la permanencia cualitativa: son funciones que siempre deberán ser realizadas por la institución de modo directo y a través de personal propio. Por otro lado, la permanencia cuantitativa: son funciones que, aun cuando tengan oscilaciones en su carga de trabajo a lo largo del tiempo, existe un umbral mínimo de carga de trabajo que persiste en el tiempo.

En cuanto a la permanencia cualitativa, debe poder acreditarse en un doble factor: En un sentido, las tareas de carácter permanente se corresponden con aquellas funciones que son incuestionables por cualquier orientación política del Gobierno, aquellas tareas que se hallan dentro del ámbito de lo legalmente obligatorio y socialmente necesario. Se trata de aquella categoría de tareas que se encuentran fuera de la divergencia política, enmarcadas o acotadas por una legislación con vocación de permanencia, con independencia de la orientación política del Gobierno. Se trata de las competencias obligatorias “pacíficas”: son legalmente obligatorias y no están cuestionadas por ninguna

fuerza política ni social relevante. Es evidente que este es un concepto politológico-sociológico, y por tanto variable y cambiante.

En otro sentido, además de tratarse de competencias obligatorias incuestionadas, debe tratarse de competencias que sólo pueden gestionarse mediante servicios de gestión directa sin órgano especial ni posibilidad legal de externalización. En efecto, si una competencia debe ejercerse de modo directo y permanente pero puede ser ejercitada mediante contratación de una empresa, por ejemplo, y por tanto un gobierno puede decidir cambiar su forma de gestión, ya no podríamos hablar de permanencia, de funciones de carácter permanente, pues en cualquier momento un gobierno puede decidir legítimamente dejar de realizar el servicio mediante personal propio.

Así definida la permanencia queda claro que todas las tareas que queden comprendidas en este ámbito deben ser desempeñadas siempre por funcionarios de carrera, con plena conformidad con los principios de eficacia y eficiencia de la gestión de los intereses públicos a los que está obligada la Administración Pública y todas sus instituciones. Sólo accidentalmente (o sea, en los supuestos del Art. 10.1.a), del Art. 10.1.b) y del Art.10.1.d) del EBEP) podrían ser desempeñadas por funcionarios interinos.

En cambio, todas las demás tareas: las permanentes pero externalizables; las permanentes pero con cargas de trabajo variables allí donde se supere el mínimo permanente de carga; y todas las no permanentes, serán tareas de carácter no permanente. Y las decisiones de un concreto Gobierno en un momento determinado sobre esta categoría de las tareas de carácter no permanente **no deben hipotecar** las decisiones de este mismo u otro Gobierno de la institución en otro momento. De lo contrario se estaría actuando en contra del principio de alternancia en el Gobierno de las Instituciones y en contra de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión del interés público a los que está obligada la Administración Pública y las instituciones.

A partir de esta Ley existe un nuevo imperativo legal y moral de la gestión pública: hasta donde sea posible, no gestionar con personal permanente las tareas no permanentes.

Este es un cambio copernicano, capital, esencial. El funcionariado permanente deja de ser la referencia por antonomasia en tanto que personal de las administraciones públicas. Dos nuevas especies de personal estrictamente público, el **funcionariado de programa** y el **funcionariado coyuntural** (del que luego hablaremos) adquieren carta de naturaleza.

Es decir, la Ley innova incorporando los atributos de la función pública al desarrollo de programas, proyectos, servicios o actividades que no tienen vocación de permanencia y son puestos en marcha, ampliados, reducidos o eliminados en función de la situación existente, de la decisión política del Gobierno de la institución y de las disponibilidades económicas, pero sin hipotecar el futuro de la institución ni mediatizar decisiones análogas del futuro creando relaciones laborales permanentes para tareas no permanentes. Esto está muy bien.

En definitiva, la función pública de programa parece especialmente adecuada y conveniente para atender estos programas y, en cualquier caso, el Gobierno de la Institución una vez terminado el plazo de vigencia programado de la actividad podrá cambiar las prioridades o decisiones anteriores y prescindir de estos funcionarios interinos de programa, que también podemos llamar para abreviar **funcionarios de programa**, o volver a nombrarlos para otro programa.

Esta novedad no es gratuita ni caprichosa: responde a una exigencia profunda y caudal de nuestra gestión pública, y es fruto natural de su evolución histórica. Durante treinta años nuestra función pública ha crecido a un ritmo fuerte y sostenido; este crecimiento era necesario, porque nuestras instituciones al principio de la democracia tenían un peso muy débil para el tamaño de nuestra

economía. Esta larga etapa de crecimiento del gasto público y con él del funcionariado vitalicio ha permitido que durante todos estos años los cambios de prioridades de los sucesivos gobiernos hayan podido hacerse con una lógica puramente incremental: los cambios de prioridades se reflejaban en cambios de composición profesional **de los continuos incrementos de plantilla**.

Pero esta etapa necesariamente tenía que llegar a un final, incluso con independencia de la actual situación de crisis. Hoy en día el peso de la presión fiscal ha llegado ya a unos niveles difíciles de superar, y por tanto ya no será fácil en el futuro seguir creciendo en plantillas de empleados públicos. Al mismo tiempo las políticas y los servicios públicos seguirán sometidos a niveles altos de variación, por cambios en la coyuntura económica, por cambios en las demandas sociales y los estilos de vida, por cambios en las prioridades e ideología del partido en el gobierno... ¿Cómo será posible seguir variando las prestaciones públicas sin incrementos de plantillas o con incrementos muy cortos? Sólo de una manera. Se podrán crear servicios nuevos solamente incrementando fuertemente la productividad de los servicios existentes, o bien eliminando al mismo tiempo servicios que han perdido prioridad. Esta es la lógica de las prioridades: si hay prioridades nuevas quiere decir que hay prioridades que se han hecho viejas, que han perdido prioridad.

Pero el sector público no puede pasar de la noche a la mañana del funcionariado vitalicio como único sistema a la variabilidad general de la función pública. ¿Cuál es la vía intermedia posible? La combinación de una plantilla de funcionarios vitalicios, **en proceso de reducción gradual**, concentrada cada vez más en las funciones públicas permanentes, y la emergencia gradual de una nueva plantilla de funcionariado de programa, dedicado a funciones, proyectos y servicios sin vocación de permanencia, rescindibles en función de decisiones sobre prioridades.

Las implicaciones para la gestión de personal son enormes.

Desde el punto de vista de la gestión de las personas se deberá proceder a la creación de un segundo colectivo de funcionarios públicos, el funcionariado de programa, con una vinculación con la Institución acotada en el tiempo. Se tratará de funcionarios públicos con todos los atributos de la función pública, pero con una vinculación por un período de tiempo preestablecido. Se deberá implantar la lógica de la gestión de personal por proyectos; es decir, con un principio y un fin conocidos previamente por la Institución y por los funcionarios afectados. En consecuencia, el conjunto de las relaciones de los nuevos funcionarios interinos de programa con la Institución será sustancialmente distinto al conjunto de relaciones de los funcionarios de carrera, que tienen asignadas tareas de carácter permanente. Por ejemplo, dada la acotación temporal puede ser que la retribución sea diferente. Cuidado, diferente no quiere decir necesariamente menor. Más a menudo debería suceder lo contrario: en buena lógica, la persona que asuma el desafío de prestar funciones públicas con alta capacidad de desempeño desde el primer día y sin ninguna expectativa de continuidad más allá de una fecha de fin de la relación previamente definida **debería ser probablemente mejor retribuida** que quien tiene una garantía vitalicia de empleo.

Es preciso indicar con toda claridad que esta concepción del funcionario interino de programa, en ningún caso se incardina dentro del discurso sindical de la precarización del empleo. El funcionario interino de programa no se encuentra en una situación precaria. El funcionario interino de programa se halla en una sólida y segura situación laboral, pero cuyo principio y final están anticipadamente definidos por la Institución y conocidos por el funcionario.

En consecuencia, desde el punto de vista de la gestión de personal se debe introducir una nueva lógica, consistente en preguntarse, ante cualquier demanda por parte del Gobierno de la necesidad de desarrollar un nuevo servicio o actividad, si éste ostenta del carácter de tarea permanente o de tarea temporal, debiendo ser éste un juicio técnico de los gestores de personal; es decir, una decisión estrictamente técnica, reglada por la ley y la competencia profesional.

Así, si el servicio o la actividad que el Gobierno de la Institución plantea goza de un respaldo legal y sociopolítico suficiente que lo haga incuestionable desde un punto de vista de la dialéctica política; por ejemplo, la prestación de servicios obligatorios e incuestionados en el nivel mínimo de carga de trabajo, y además no es posible su prestación externalizada, nos hallaremos ante un grupo de tareas permanentes que deben ser desempeñadas por funcionarios de carrera. En todos los demás casos lo legal, lo económicamente razonable, lo organizativamente excelente y lo éticamente exigible será el funcionariado interino de programa.

Finalmente, indicar que este análisis del responsable de la gestión de personal también debe ser extendido y aplicado a la totalidad de las plazas de funcionario de carrera existentes y cubiertas. Se debe analizar hasta qué punto estos efectivos realizan tareas permanentes o temporales, siendo las permanentes aquéllas que son indisponibles por la Institución en su nivel mínimo de carga de trabajo y no externalizables, de obligatorio desempeño por funcionarios de carrera.

Y en caso de excedente de personal funcionario de carrera (que será lo más frecuente durante muchos años) hay que adoptar estrategias que permitan ir reduciendo gradualmente esta anomalía que contraría la ley y la eficiencia en la gestión.

La necesidad de plantear y ejecutar estos análisis y juicios técnicos por parte del responsable de la gestión de personal contradice y pone en evidencia el sinsentido de muchos procesos de funcionarización aplicados por numerosas Instituciones, sin la menor diagnosis de la naturaleza de las tareas desempeñadas por los empleados públicos que se funcionarizan, generalmente, de modo masivo. La funcionarización indiscriminada e indebida es, desde la vigencia del EBEP, legalmente inadmisibles, además de insensata económica y organizativamente.

La especialidad de la situación de los funcionarios interinos de programa requiere y demanda del responsable de Gestión de Personal un NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN DE PERSONAL.

Hasta ahora al funcionariado interino se le ha gestionado en las instituciones como una anomalía momentánea, como algo pasajero que no requería mucha atención. Una situación accidental que se agotaba enseguida (aunque a veces se acababa prolongando años y años) y que no demandaba que se gastara tiempo ni esfuerzo técnico trabajando en ella. Se les aplicaba a los funcionarios interinos un remedo de la gestión propia de los funcionarios de carrera, encajara bien, mal o regular con sus circunstancias particulares.

Esto ha ido entrando en crisis cada vez más últimamente, legitimando el discurso sindical de la precariedad, cuando este personal ha dejado de ser una anécdota para pasar a ser un contingente significativo de personas en una situación que se ha ido prolongando. El aumento de la litigiosidad de los procesos selectivos, la pereza de gestionar la oferta de empleo, sobrecargada de formalismos y dilaciones de todo tipo, la tentación de utilizar la situación de interinidad como un período de prueba de larga duración... muchos factores han ido en la práctica engrosando el ejército de interinos.

La naturaleza de la relación de los funcionarios interinos de programa implica un sistema de gestión distinto en el que buscamos la máxima eficacia a lo largo de un período de tiempo predefinido, y por tanto reducimos y resolvemos en el muy corto plazo las actividades de selección, aterrizaje y adaptación a las exigencias del puesto, formación y desarrollo profesional.

El único objetivo de los funcionarios interinos de programa debe ser desarrollar los programas o proyectos con la mayor celeridad y eficacia posibles. Puede pensarse que esto es desalmado desde el punto de vista de la carrera profesional del trabajador afectado. No debe serlo. Este trabajador debe ser compensado desde los mecanismos de mercado por esta modalidad de empleo. No le ofrecemos

un trabajo precario: le ofrecemos un trabajo casi siempre cualificado y de cierta duración, que será sin duda un hito en su carrera profesional y fundamento de sus oportunidades futuras.

La Ley mediante la introducción de la figura del funcionario interino de programa introduce un gran avance con respecto a la situación vigente hasta entonces. Con anterioridad a esta figura, cuando se daban estas circunstancias, se recurría al Derecho Laboral, mediante la figura del contrato por obra o servicio, en el que rige el principio “in dubio pro operario”. Sin embargo, cuando el empleador es la Administración Pública no debe olvidarse que ésta no tiene ningún ánimo de lucro y, por tanto, la aplicación del Derecho Laboral mediante la aplicación de la figura contractual del contrato por obra o servicio, no es ni adecuada ni procedente para la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los intereses públicos, encomendados a la Administración.

Con la introducción de esta nueva previsión legal, se invierten los principios, se invierten las presunciones: ahora, ante un conflicto con los funcionarios interinos de programa, “in dubio pro imperio”. Es decir, ante cualquier decisión interpretativa de los gestores de personal sobre la relación de los funcionarios interinos de programa, se aplicará la presunción de legalidad de los actos administrativos de la institución.

Un penúltimo apunte: la Ley no impone límite alguno a la duración de la relación de empleo del funcionario de programa. En el Estatuto Básico del Empleado Público, como corresponde a una ley de bases, existe una definición muy elemental de los sistemas de gestión del personal, que debería ser suplida mediante el desarrollo legislativo por cada Comunidad Autónoma y, en su ausencia, por la potestad de autoorganización de cada una de las instituciones afectadas. En cualquier caso, lo recomendable es un uso prudente de los plazos. Desde un punto de vista de la gestión de las personas no es recomendable prolongar excesivamente las situaciones de temporalidad, ni establecer de entrada plazos tan largos que inevitablemente generen en el funcionario la sensación de permanencia.

En este sentido hacemos una propuesta concreta: el plazo máximo de cualquier programa de actuación que suponga el nombramiento de funcionarios de programa debería ser de unos meses más allá de la expiración democrática del mandato del Gobierno que hace el nombramiento (por ejemplo, hasta el 31 de diciembre siguiente a la fecha de la expiración del mandato del gobierno en ejercicio); de este modo no se sobrepasarán nunca los 4 años y pico de vigencia, tiempo más que suficiente para cualquier programación en lógica de mandato de gobierno, y en todo caso el nuevo gobierno entrante podrá ejercer, sin agobio de plazos, el derecho de reformulación amplia, o extinción, o continuación del programa y de los correlativos nombramientos, pero con una capacidad total de novación de las condiciones de cada nombramiento; todo ello deberá ser especificado en el propio nombramiento o en una reglamentación a la que se remita en el nombramiento.

Un último apunte respecto a la gestión de los funcionarios interinos de programa: el procedimiento de selección de los funcionarios interinos debe adaptarse a los objetivos del programa que se va a desarrollar y no a las características generales de la plaza o de algún puesto de trabajo de la institución. En ningún momento la ley nos establece la necesidad de seguir la estructuración de plazas o puestos de los funcionarios de carrera para el nombramiento de los funcionarios de programa. En el procedimiento de selección se debe reclutar, para el nombramiento del funcionario interino de programa, a las personas que aseguren una eficacia inmediata en el desempeño de las funciones propias del nombramiento, requeridas para la implantación del programa, sin otra restricción que las posibilidades reales del mercado de trabajo de proveer dicho perfil.

Artículo 10. Funcionarios interinos

1. *Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*
 - a) *La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.*
 - b) *La sustitución transitoria de los titulares.*
 - c) *La ejecución de programas de carácter temporal.*
 - d) **El exceso o acumulación de tareas** *por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.*

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.d).H:

Nos hallamos ante un supuesto distinto del contemplado en el art. **10.1.c)**, en el que se regula la ejecución de programas de carácter temporal.

En el supuesto de la letra **d)** nos hallamos ante la necesidad y urgencia de llevar a cabo tareas que están suponiendo una sobrecarga de trabajo en una determinada dependencia, no absorbible por los empleados públicos existentes. Se trata de un incremento **cuantitativo y coyuntural** de las tareas que se vienen realizando en una dependencia, que pueden ser tareas permanentes o, por qué no, tareas de un programa temporal que han resultado de mayor envergadura que las previsiones. Nos encontramos ante un incremento puntual dentro del volumen de las tareas normales, permanentes o temporales.

Dicho incremento puntual puede responder a un EXCESO o a UNA ACUMULACIÓN, lo que, en todo caso, conlleva una sobrecarga de trabajo.

Leído a sensu contrario, este párrafo confirma nuestra interpretación (ver comentario al fragmento **10.1.D)** de que **sólo está legalmente justificada la dotación de plazas de plantilla de funcionarios de carrera para el nivel mínimo permanente de carga de trabajo de cualquier función pública;** dado que la ley prevé cómo gestionar con funcionarios coyunturales las puntas de trabajo coyunturales, con buen criterio de economía de recursos públicos. Justo lo contrario de lo que ha sido norma en muchas instituciones los últimos decenios, que han dimensionado sus plantillas para los momentos de máxima carga de trabajo, generando un desaprovechamiento y despilfarro crónicos de recursos, por sobredimensionamiento, en las situaciones más frecuentes de carga de trabajo intermedia o baja.

En lo sucesivo denominaremos a los funcionarios comprendidos en este párrafo de la ley **funcionarios interinos coyunturales**, o, para abreviar, **funcionarios coyunturales**.

Artículo 10. Funcionarios interinos

1. *Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:*
 - a) *La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.*
 - b) *La sustitución transitoria de los titulares.*
 - c) *La ejecución de programas de carácter temporal.*
 - d) *El exceso o acumulación de tareas **por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.***

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.1.d).I:

El plazo máximo de seis meses se refiere al límite máximo de duración del nombramiento del funcionario interino por esta causa. En el presente supuesto, por exceso o acumulación de tareas, el funcionario interino puede ser nombrado por un plazo máximo de seis meses. Es decir, el nombramiento del funcionario interino coyuntural podrá tener una duración máxima de seis meses dentro de un período temporal de doce meses: Entre el nombramiento de un funcionario interino por seis meses y el siguiente nombramiento del mismo funcionario interino deberá transcurrir un período intermedio de cómo mínimo otros seis meses.

La ley busca evitar situaciones fraudulentas, usando este nombramiento para cosa distinta de la acumulación de tareas por una punta de trabajo. Lo hace definiendo el tope de seis meses como límite absoluto, objetivo y estricto del nombramiento. ¿Qué sucede si tenemos una punta de trabajo de ocho meses? Pues que podemos nombrar un interino para un máximo de seis meses y al día siguiente a otra persona para otros dos meses. O bien hacer dos nombramientos sucesivos de cuatro meses cada uno.

La ley busca que no exista ninguna posibilidad de prolongación de esta interinidad temporal, ninguna expectativa de continuidad.

Para ello la técnica legislativa utilizada por el Estatuto Básico del Empleado Público es la misma técnica importada del Derecho Laboral cuando procede a regular la contratación laboral temporal por acumulación de tareas.

Mediante el recurso a la forzosa interrupción de la relación contractual por seis meses cada año se busca algo muy digno de ser atendido, la ruptura de expectativas de continuidad.

Por ello cuando algunas instituciones, para ahorrar costes de selección de interinos, crean “bolsas de interinos” con contingentes de personas que han superado una selección y durante años van empalmando distintos nombramientos por distintas causas, tal vez se produzcan algunos ahorros de costes de selección, pero se produce también **un fraude de ley** al generar y alimentar por otra vía las expectativas de continuidad que la ley ha buscado romper.

Generar un contingente de eternos interinos a la espera de una improbable consolidación es una burla a la causalidad del sistema de la interinidad, un fraude al espíritu de la ley y una pésima práctica

de gestión de personas, que alimenta y justifica el discurso sindical de la precariedad y refuerza la demanda de fórmulas torticeras de consolidación del personal implicado.

A la institución le conviene generar e incentivar la rotación en los nombramientos de funcionarios interinos coyunturales. Estas políticas de rotación del nombramiento de funcionarios interinos coyunturales deberían formar parte de la responsabilidad social de la institución. Es más, desde el punto de vista de la eficaz gestión del personal, en la ejecución de tareas masivas y rutinarias, que requieren una baja cualificación profesional, no conviene a la institución eternizar los nombramientos de funcionarios interinos por este supuesto.

Artículo 10 Funcionarios interinos

1. (...)
2. **La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles** que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos 10.2.J:

De este fragmento se deduce que con carácter previo al nombramiento de un funcionario interino debe existir un procedimiento de selección. Un procedimiento es una secuencia formal de actividades y actuaciones. Una secuencia de actuaciones previsible, conocida y pública. La Ley no predetermina qué clase o tipo de procedimiento debería existir, simplemente, exige su existencia. Por tanto, en la Ley existe un principio de libertad de cada institución para definir el procedimiento adecuado para reclutar a los funcionarios interinos, aparte del respeto de unos principios que analizaremos más adelante.

En todo caso se debe establecer como son estos procedimientos de selección de interinos en la relación de procedimientos de la institución, tal como exige el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992. Y se debe designar un responsable de los mismos, que vele por su cumplimiento.

La única exigencia legal es que todo este conjunto de procedimientos **sean ágiles**. Esta apreciación es un claro mandato legal a la Administración Pública para no recurrir al sistema de reclutamiento mediante las tradicionales oposiciones ni nada parecido; en todo caso es evidente que el nivel de agilidad debe ser acorde con la naturaleza de la situación que hay que remediar que, recordemos, siempre debe ser de justificada urgencia.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. (...)
2. **La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles *que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.***

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.2.K**:

En todo caso, este conjunto de procedimientos, en todos los supuestos y circunstancias, debería ajustarse a los siguientes principios:

IGUALDAD: Igualdad quiere decir que todo aquél que cumpla los requisitos precisos, **en el momento en que se produzca la necesidad** de nombrar al interino, podrá acceder en igualdad de condiciones al procedimiento de reclutamiento y, en su caso, al eventual nombramiento. La existencia de bolsas, bolsines y otras listas cerradas de personas a la espera de ser nombrados interinos **vulnera radicalmente** este principio de igualdad de oportunidades.

MÉRITO: en el reclutamiento de funcionarios interinos este principio operará mediante la selección de aquellos candidatos, de entre los que reúnan todos los requisitos exigidos en la convocatoria, que acredite más méritos, más realizaciones profesionales, en relación con las exigencias profesionales del nombramiento.

CAPACIDAD. El principio de capacidad consiste en que los candidatos acrediten sus competencias profesionales. Es decir, que acrediten la posesión de los conocimientos, habilidades, actitudes, motivación, etc. exigidos por el nombramiento, y que prevalezca la candidatura del más capacitado.

PUBLICIDAD. Este principio implica la necesidad de que la Administración Pública convocante se asegure de que todo aquel posible interesado en acceder al nombramiento tenga la posibilidad de conocer la convocatoria del procedimiento de reclutamiento. Una manera ágil de cumplir este principio consiste en publicar siempre de la misma manera la existencia de los procedimientos de reclutamiento de funcionarios interinos; por ejemplo, mediante su inserción en la página web de la institución. En todo caso, debe existir una previsibilidad en la forma de la publicidad.

En definitiva, todos estos principios: IGUALDAD, MÉRITO, CAPACIDAD Y PUBLICIDAD deben ser conjugados a la par con el principio de AGILIDAD, y la eficacia consistirá en llegar al nivel máximo de excelencia en todos ellos sin sacrificar ninguno.

Por ejemplo, un sistema sencillo para conjugar todos estos principios sería publicar un anuncio detallado en la web municipal y encargar la selección a una empresa especializada, que garantizara la imparcialidad y el cumplimiento de todos los principios.

Por lo que hace a la **sustitución instantánea** de personas no hay procedimiento viable que cumpla los principios y requisitos legales y sea instantáneo. Lo que hay que hacer es revisar esa necesidad: lo más lógico y eficaz es organizar el trabajo de modo que no se produzca esta necesidad, lo cual es sencillo si se organizan las tareas en grupos amplios de trabajo con cierta polivalencia en los que fácilmente los propios compañeros pueden suplirse unos a otros. Otra manera de aplicar la austeridad es eliminar estas sustituciones instantáneas, muy costosas y siempre ficticias, pues no es posible llevar a cabo esta sustitución instantánea si no es con las famosas bolsas o bolsines que son un claro fraude de los principios que hay que respetar. Demasiado a menudo estas necesidades de

sustituciones instantáneas no son otra cosa que disfraces de un **absentismo sistematizado** que alimenta una **interinidad permanente**: un monstruo que alimenta otro monstruo.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1.(...)

2.(...)

3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.3**:

Las causas previstas en el artículo 63 son las causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera. Estas causas son las siguientes:

- a) *La renuncia a la condición de funcionario.*
- b) *La pérdida de la nacionalidad.*
- c) *La jubilación total del funcionario.*
- d) *La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.*
- e) *La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.*

Por tanto, los funcionarios interinos cesan por las mismas causas que los demás funcionarios, y además por una causa específica propia de su situación de interinidad, que es la desaparición de la causa que motivó su nombramiento.

Es muy importante advertir que la única causa específica de cese del funcionario interino es la **desaparición de la causa del nombramiento**, una causa material, no formal. Por tanto tenemos que, por determinación legal, y con independencia de las previsiones o de la falta de previsiones del nombramiento, el nombramiento decae por desaparición de la causa; lógicamente se requerirá un acto administrativo de cese, pero este acto administrativo se limitará a la **constatación** de la desaparición de la causa y a la proclamación de su inevitable consecuencia, la cesación de actividad del interino.

Detengámonos en el análisis de esta causa: hemos de deducirla del enunciado causal de todo el artículo 10.1 del EBEP. Hay dos grandes vertientes causales que pueden desaparecer: una casuística causal general, común a todas las modalidades de nombramiento de interinos, que es la **desaparición de las razones de necesidad y urgencia del nombramiento** (fragmento **10.1.B**); y una casuística causal específica, que es la **desaparición de la circunstancia del nombramiento** (párrafos **a**), **b**), **c**) y **d**) del apartado **1** del art. **10**).

Dado el automatismo establecido por la ley entre cesación de la causa y cesación de la persona nombrada interina es importante para una buena gestión de las personas que este hecho se ponga de manifiesto en el propio texto del nombramiento, dejando clara la posibilidad de que en cualquier momento de vigencia del nombramiento pueda producirse el cese, **sin preaviso alguno**, si desapareciera la causa de su creación; esta draconiana medida, desde el punto de vista de la persona nombrada, debería compensarse económicamente, por ejemplo **previendo una indemnización** para este supuesto.

A sensu contrario, también hay que prever y concretar en el nombramiento la gestión de la posibilidad de prolongación grande en el tiempo de la existencia de la causa, a lo mejor más allá de las previsiones de la propia institución: supongamos por ejemplo el caso de un interino nombrado sustituto de alguien que se va de vacaciones pero que durante las vacaciones cae gravemente enfermo. Sería conveniente establecer siempre un **plazo máximo de vigencia del nombramiento**, concordante con las previsiones de la institución; ya lo planteamos anteriormente en un caso concreto, en el comentario al fragmento **10.1.c)**, pero en buena gestión debería aplicarse también a todos los demás supuestos de nombramiento de personal interino.

En este sentido, la propuesta de gestión de este manual es la **contractualización del nombramiento del funcionario interino**. El nombramiento de funcionario interino es un acto administrativo unilateral de la Administración, pero ello no excusa, más bien obliga, a que se determinen y definan por escrito las reglas del nombramiento y de su extinción, y todas las de gestión de incidencias durante su vigencia.

El nombramiento debe regular de manera precisa los principios de causalidad y los supuestos de desaparición de la causalidad, **con el objetivo de reducir al máximo el grado de incertidumbre en su apreciación**.

Ello puede conllevar la conveniencia para ambas partes de poner límites temporales a los nombramientos de funcionarios interinos, sin perjuicio de aplicar las cláusulas legales de rescisión por desaparición de la causa si es el caso.

Contractualizar los nombramientos de los funcionarios interinos les otorga previsibilidad lo que facilita la gestión del contingente de funcionarios interinos, estableciendo el horizonte de su permanencia temporal en la institución, siempre salvo la eventualidad de desaparición de causa.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

- 1.(...)
- 2.(...)
- 3.(...)

4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.4**:

Podría pensarse que este precepto define la obligación de gestión de la oferta de empleo público tal como ha venido llevándose a cabo estos últimos decenios, pero en realidad, si vamos al artículo del EBEP que define la oferta de empleo público, es todo lo contrario. En efecto, el artículo 70 del EBEP, que regula la oferta de empleo público, dice:

Artículo 70. Oferta de empleo público

1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal (...)

Es decir, en un recurso bastante frecuente en el EBEP, el legislador establece un sistema ecléctico de gestión de la selección de personal funcionario de carrera o laboral fijo, ya que permite gestionar mediante “*la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar*”, de modo que podemos inventar otro sistema de gestión que no desvirtúe los principios legales.

Desde luego sería muy conveniente usar esta posibilidad para huir de un sistema como la Oferta de empleo público que en el tiempo en que ha sido aplicada ha demostrado hasta el agotamiento su enorme formalismo y rigidez, y que ha desviado tantas energías a la gestión de las formalidades que ha hecho olvidar del todo el mandato legal principal, que es la selección por mérito y capacidad, y los principios constitucionales de eficacia y economía.

Pero, además y sobre todo, estamos hablando de un supuesto ucrónico, porque por las razones apuntadas en otras partes de este trabajo (fragmentos **10.1.D**, **10.1.a.F**, **10.1.a.G**, **10.1.c**) ya hemos visto que lo más probable en cualquier institución pública, si se cumple el espíritu y la letra de las leyes, es que haya que amortizar inmediatamente cualquier vacante de plantilla durante muchos, muchos años, por cuanto los actuales efectivos de personal funcionario de carrera exceden con mucho las necesidades de personal para cubrir los servicios obligatorios, permanentes e indisponibles en su nivel mínimo de carga de trabajo.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

- 1.(...)
- 2.(...)
- 3.(...)
- 4.(...)

5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Comentario al fragmento subrayado en el texto, que denominaremos **10.5**:

El presente artículo evita establecer una regulación jurídica pormenorizada del régimen jurídico de los funcionarios interinos. En lugar de ello establece un principio general de aplicabilidad a los funcionarios interinos del régimen jurídico de los funcionarios de carrera, pero restringiendo su aplicabilidad a todo aquello que sea adecuado a la naturaleza de la relación de los funcionarios interinos.

El precepto establece un principio causal. A los funcionarios interinos, en ningún caso, se les aplicarán las normas del régimen jurídico de los funcionarios de carrera que sean contrarias o contradictorias con la causa o causas que motivan y motivaron el nombramiento de cada uno de los concretos funcionarios interinos en cada uno de los supuestos concretos en los que éstos pueden ser nombrados.

El artículo **10.5** del EBEP no es una norma jurídica en blanco. El precepto establece un criterio general que no es otro que la discrecionalidad del gestor para su aplicación a partir del examen y el análisis pormenorizado de las causas del nombramiento de cada concreto funcionario interino.

Para determinar el alcance de la aplicabilidad del régimen jurídico de los funcionarios de carrera a los funcionarios interinos, los gestores de personal de cada institución deben proceder al análisis del conjunto de causas generales y concretas del concreto nombramiento del concreto funcionario interino y desde esa perspectiva subsumir el caso en el conjunto del régimen jurídico de los funcionarios de carrera, el cual, por decisión del EBEP, es un régimen jurídico abierto y a desarrollar (tal vez, tal vez no) por futura legislación estatal y autonómica. De la contraposición entre las características y circunstancias del caso concreto y el régimen jurídico general surgirá el régimen jurídico específico del funcionario interino, conforme al artículo **10.5** del EBEP.

Por ejemplo, el régimen retributivo de los funcionarios interinos puede ser distinto del de los funcionarios de carrera, siempre que se trate de una adecuación coherente con las circunstancias y causalidad específica del nombramiento del funcionario interino de que se trate. En este sentido sería contraria al precepto que estamos comentando la frecuente pretensión de los sindicatos de equiparación del régimen retributivo (y de otras condiciones de trabajo) de los funcionarios interinos con los funcionarios de carrera.

También sería incorrecta la pretensión de que el régimen jurídico de los funcionarios interinos sea un tema de negociación colectiva, puesto que lo que la ley quiere es la adecuación **caso por caso** del régimen de los funcionarios interinos a las circunstancias específicas de su nombramiento.

Asimismo, y desde el punto de vista de la buena gestión, es incorrecto lo que frecuentemente se hace en muchas instituciones, que consiste en no aclarar al funcionario interino con antelación a su nombramiento sus derechos y deberes, dejándole en la creencia de que sus derechos y deberes son iguales a los de los funcionarios de carrera, y luego ir improvisando, sobre la marcha, y según se van produciendo incidencias, en qué puntos sus derechos son iguales y en qué puntos son distintos.

Nuestro parecer es que desde el respeto a la letra y espíritu de la ley y desde la buena gestión hay que aclarar con antelación al funcionario interino sus derechos y deberes específicos, y que además estos no pueden ser iguales para todos los interinos pues la ley y el sentido común nos dicen que las circunstancias de cada nombramiento son muy heterogéneas.

Es evidente que no sería lógico que un funcionario sustituto tuviera las mismas condiciones de trabajo que un funcionario de programa; pero tampoco sería lógico que dos funcionarios sustitutos, uno de ellos con una previsión de permanencia de dos años y el otro con una previsión de permanencia de quince días, tuvieran los mismos derechos y deberes.

Los gestores de personal de cada institución deben, a nuestro criterio, definir con antelación a la selección las condiciones de trabajo de cada nombramiento de funcionario interino; y éstas deben ser definidas con un criterio de equidad, en relación con las condiciones de trabajo de los funcionarios de carrera de perfil profesional equivalente, pero teniendo en cuenta las circunstancias de cada nombramiento.

Tanto retribuciones, como horarios, vacaciones, permisos, licencias, y en general todas las condiciones de trabajo deben ser especificadas de antemano, de forma que el candidato acepte el nombramiento con pleno conocimiento de todas sus condiciones. De este modo se evitarán tanto malentendidos, como discrepancias, como agravios posteriores.

Así se evitarán por un lado las quejas de precarización, por cuanto los inconvenientes para el interino se compensarán equitativamente con sus ventajas; y por otro lado se evitará también el abuso que sucede cuando, al no haberse esclarecido en el momento adecuado estos requisitos, luego se acaban aceptando pretensiones a todas luces incoherentes. Por ejemplo, hay instituciones donde funcionarios interinos nombrados para sustituciones necesarias y urgentes (siempre deben serlo pues si no, no habría causa del nombramiento) deben ser a su vez sustituidos cada dos por tres porque empalman licencias por matrimonio, bajas por enfermedad y otras diversas causas de cese de actividad con entusiasmo sólo igual a su conocimiento de los derechos funcionariales.