

## LA CONSOLIDACIÓN DEL GRADO PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS EN LA ESFERA LOCAL

**Luis Miguel Arroyo Yanes**

*Catedrático de Derecho Administrativo*

Universidad Pablo de Olavide.

### *1. Introducción.*

Cualquier estudio que queramos hacer hoy con un mínimo de profundidad sobre la problemática jurídico-administrativa que presentan los denominados funcionarios interinos obliga a trazar la evolución histórica de esta figura jurídica, sin la que no cabe establecer el funcionamiento del sistema de empleo público en su completa diversidad <sup>(1)</sup>.

En efecto; el funcionariado interino constituye uno de los colectivos que ha alcanzado un mayor peso relativo dentro del conjunto, a partir de la constitución del llamado Estado de las Autonomías, hasta el punto de encontrarse presente en todas las instancias administrativas y haber marcado el ciclo vital de muchas de ellas durante amplios periodos de tiempo <sup>(2)</sup>. También las Administraciones locales se han visto obligadas a nombrar funcionarios interinos para poder prestar adecuadamente los servicios y prestaciones públicas que tienen asignadas, y si bien en este caso su número ha sido ciertamente menor que en el de las Administraciones autonómicas, debido fundamentalmente a la opción decidida por la laboralización de su empleo dependiente, no por ello ha dejado de presentar problemática jurídica de relieve desde el punto de vista cualitativo a lo largo del tiempo. No obstante, debemos tener en cuenta que, sustantivamente hablando, todos los interinos, en tanto que funcionarios de empleo que son,

---

<sup>1</sup> Ya encontramos un régimen jurídico esquemático, pero muy propio de la época, para esta clase de empleo público en el Reglamento de funcionarios de la Administración local aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952: "Artículo 29.1. El nombramiento de funcionarios interinos será atribución del órgano competente para conferir el nombramiento en propiedad, y sólo podrá efectuarse para plaza vacante que figure en la plantilla aprobada. 2. En el mismo nombramiento se hará constar que se expide por el plazo máximo improrrogable de seis meses, y que, transcurrido ese tiempo dejará de acreditarse al nombrado toda remuneración; Artículo 30.1. Cuando el nombramiento interino lo otorgue la Corporación, en la misma sesión se acordará convocar la vacante para proveerla en propiedad, y el Presidente ordenará la publicación del anuncio reglamentario bajo su responsabilidad dentro de los treinta días siguientes. 2. Si el nombramiento correspondiese al propio Presidente, dará cuenta a la Corporación en la primera sesión y cumplirá asimismo lo prevenido en el párrafo anterior; Artículo 31.1. En las nóminas de haberes del personal interino se hará constar la fecha del nombramiento, y el funcionario que tenga a su cargo la formalización de aquéllos estará obligado a dar de baja en las mismas a quienes cumplan el plazo de seis meses, y si no lo verificase, el interventor deberá oponerse al pago. 2. Dichos funcionarios quedarán exonerados de responsabilidad si su superior jerárquico les ordenare por escrito la continuación en el pago de haberes al interino que deba cesar, pero tal orden se considerará como nombramiento ilegal a todos los efectos, y no alterará la situación jurídica de la plaza o cargo". Este régimen no admite comparación alguna con el que rige actualmente para estos empleados, mucho más ambicioso y de mayor complejidad técnica, y prácticamente equiparable -salvo en algunos aspectos sobresalientes- al de los funcionarios de carrera. Una visión de ese régimen más avanzado, pero ya alejado de la situación actual que se recoge en las leyes de desarrollo del EBEP, mucho más asimilado al de la función pública de carrera, puede verse en nuestro trabajo *El funcionario interino*. Madrid, Tecnos, 1996.

<sup>2</sup> Baste reseñar aquí las cifras que constan para el periodo postconstitucional en el Registro Central de Personal, y su presencia enorme en las Administraciones autonómicas en sus primeras décadas de funcionamiento. Históricamente, su aparición ha sido también notable en la esfera local.

presentan unas notas jurídicas características comunes que sólo se particularizan -lo que tendrá su relevancia en el examen que vamos a efectuar a continuación- en las serias dificultades de trazar carreras en la Administración local. Ello se debe a la inexistencia de puestos de trabajo suficientes para articular un sistema de niveles y grados personales consolidables, por lo menos hasta la llegada de la denominada *carrera horizontal* en el EBEP de 2007 y el modo en el que ha venido a quedar regulada esta modalidad de carrera profesional en sus leyes de desarrollo <sup>(3)</sup>.

Hasta llegar a la etapa en la que nos encontramos ahora, en la que, al contar ya con algunos apoyos jurisprudenciales de cierta relevancia, podemos plantear la formulación de una carrera administrativa para la función pública interina de larga duración, ésta ha sufrido una evolución muy marcada y orientada continuamente a lograr una plenitud de su tratamiento, buscando siempre su igualación con el régimen jurídico reconocido a los funcionarios profesionales de carrera. Esta línea de evolución es fácilmente detectable y trazable desde un punto de vista normativo, pues han sido las disposiciones estatutarias, legales y reglamentarias las que han ido avanzando en una idea fuerza que quedó plasmada en el Texto Articulado de la LFCE de 1964 (antes de este texto, en RFAL de 1952), que podía incluso contener, si la examinamos retrospectivamente, algo parecido a un programa de consecuciones progresivas de cara a la cuasi asimilación de su régimen jurídico aplicable al de los funcionarios de carrera.

En concreto, su artículo 105 vino a determinar que "a los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera, con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, o al régimen de clases pasivas" <sup>(4)</sup>. Esta perspectiva analógica de asimilación de la función pública interina al "régimen general de los funcionarios de carrera" se iría desposeyendo de cortapisas a partir de la profunda reforma de 1984, pues la Ley de Medidas, que hizo las veces de texto estatutario hasta 2007, puso las bases para ir superando las excepciones que venían estando previstas en todo tipo de disposiciones, muchas de ellas dudosamente vigentes, que contemplaban un trato diferenciado de los interinos frente a los funcionarios de carrera <sup>(5)</sup>.

Este planteamiento ha llegado hasta el momento presente, quedando residenciado, por obra de las Directivas y de la jurisprudencia del TJCE, en el contexto de la lucha contra las discriminaciones que sufren las relaciones de empleo temporales y la prevención y sanción de los abusos en la concatenación de empleos temporales en las Administraciones públicas. Uno de los episodios más significativos de esa lucha es el que afecta a la asignación y consolidación de los grados personales por parte del personal interino, que nos coloca ante un horizonte absolutamente impensable hace sólo unas décadas: la de que sean posibles carreras

---

<sup>3</sup> Remitimos al examen de las distintas leyes que han ordenado esta modalidad de carrera profesional como la ley asturiana 5/2009, de 29 de diciembre, o las leyes que han desarrollado las previsiones generales del EBEP, de la que damos cuenta en la nota 10.

<sup>4</sup> Y su artículo 104, por su parte, vino a estipular: "1. Para nombrar funcionarios interinos será condición inexcusable que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, debiendo justificarse estos extremos ante la Comisión Superior de Personal. El nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el Cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo. 2. El nombramiento de funcionarios interinos deberá ser revocado en todo caso cuando la plaza que desempeñen sea provista por procedimiento legal. 3. Estos funcionarios percibirán el sueldo correspondiente al Cuerpo a que pertenezca la vacante".

<sup>5</sup> Como puede ser el caso de las retribuciones, las situaciones administrativas, la valoración de la experiencia adquirida a efectos de selección, etc.

profesionales de este colectivo en pie de igualdad con las que pueden desarrollar los funcionarios públicos permanentes <sup>(6)</sup>.

En este sentido, y tomando la materia que va a ser tratada a lo largo de estas páginas como ejemplo, puede afirmarse que "el Derecho europeo habría alterado la lógica de la cláusula en cuestión", que en la versión del art. 10.5 del EBEP quedaría redactada como "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", hasta el punto de invertir este arcano y establecer una presunción de aplicabilidad del régimen de los funcionarios de carrera a los funcionarios interinos, con lo que ello puede tener de revolucionario si se llega a extender a todos los aspectos que derivan de su tratamiento legal <sup>(7)</sup>.

## *2. El encuadramiento en niveles de los puestos de trabajo, la asignación de grados personales a los funcionarios de carrera: régimen jurídico y problemática práctica.*

No podemos abordar la problemática que presenta la consolidación de los grados personales de los funcionarios interinos, y su inserción en una potencial carrera profesional que pudiera reconocérseles, sin haber analizado previamente cómo los mismos se articulan actualmente en el seno de la carrera administrativa de los funcionarios públicos en general. En consecuencia, se impone un recordatorio -teniendo como eje vertebrador de nuestra exposición el sistema de grados- de todo el tratamiento que recibe esa carrera profesional en el ordenamiento aplicable. A fin de conferirle una mayor claridad a nuestra exposición, dejamos para un último momento el análisis de cómo se produce la asignación y consolidación de los grados personales a los funcionarios de carrera en el ordenamiento vigente <sup>(8)</sup>.

### 2.1. La articulación de la carrera profesional de los funcionarios públicos de carrera.

Habría que comenzar destacando cómo, a partir de la reforma efectuada por el EBEP de 2007, la carrera profesional de los funcionarios públicos va a aparecer como conjunto ordenado de oportunidades, y ello por cuanto que este texto legal va a hablar de ella (lo que no es casual) como "conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad"; y esa serie de oportunidades de las que habla el legislador básico -y esto resulta del máximo interés- constituye un conjunto "ordenado", esto es, recae sobre la propia organización empleadora el seriar y ofrecer a sus propios funcionarios ese conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de las que nos habla el artículo 16.2, ahora del TREBEP de 2015. A la vista de este planteamiento estatutario, se impone una ordenación, un orden, que deberá ser establecido por la propia Administración empleadora y que habrá de brindar al funcionario, desde que se incorpora a su primer trabajo, unos itinerarios, unas vías, que sirvan para hacer realidad unos derechos legítimos que no son meras oportunidades y expectativas teóricas de ascensos y progresos profesionales, sino algo más profundo y de mayor consistencia material. Ese algo que ancla ahora la propia existencia

---

<sup>6</sup> Para el examen de las cuestiones jurídicas que se plantean en este nuevo contexto, de una complejidad técnica inusual, resulta fundamental la consulta y aprovechamiento del excelente trabajo que ha efectuado el profesor J.A. FUENTETAJA PASTOR sobre toda esa problemática en su obra *Función pública y Derecho europeo* (Madrid, Civitas, 2018), del que nos serviremos a lo largo de estas páginas.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Evidentemente, nos referimos a las reglas aplicables en aquellas Administraciones que todavía no cuentan con leyes de desarrollo del EBEP, a las que puedan quedar sometidas, si bien conviene recordar aquí que tampoco esas leyes se han apartado excesivamente del esquema heredado.

de la función pública de carrera es el desarrollo profesional del funcionario, contemplándose un régimen de carrera debidamente articulado como el cauce adecuado para canalizar dentro del mismo todo el potencial profesional -y su concreción real- que presenta el propio empleado público desde que recibe su primer nombramiento como funcionario permanente <sup>(9)</sup>.

Esta idea de desarrollo profesional del empleado público sometido a régimen funcionarial es, a nuestro juicio, la clave para comprender no sólo el régimen de carrera profesional de los funcionarios públicos permanentes, sino igualmente, y a partir de la nueva etapa en la que nos encontramos ahora, de los funcionarios públicos interinos de larga duración. Y todo ello por cuanto que el personal interino también se desarrolla profesionalmente, y con más razón cuando su relación es de larga duración.

## 2.2. Las modalidades de carrera profesional de los funcionarios públicos.

El segundo paso en ese breve recordatorio que estamos efectuando es hablar de las modalidades de carrera profesional que ofrece el legislador básico a los legisladores de desarrollo.

A la hora de modalizar el régimen de la carrera de los funcionarios públicos, el legislador básico ha conferido una apertura máxima pues, aparte de las cuatro modalidades previstas inicialmente como esquema cerrado, caben "otras" (que ni son nominadas, ni diseñadas mínimamente), quedando las cuatro previstas -carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal- como meros ejemplos posibles en un marco de amplísima libertad reconocida a los legisladores de desarrollo <sup>(10)</sup>.

Sin entrar en el examen de las modalidades innominadas, podemos reseñar brevemente esas cuatro modalidades de carrera previstas por el legislador básico para su desarrollo por los legisladores ordinarios, prestando una mayor atención a la primera por el peso que tienen en ella los grados personales.

a) La llamada *carrera profesional horizontal*, que podemos denominar, por oposición a la vertical, como carrera objetiva, constituye la gran innovación del EBEP en esta materia y, cabe añadir, parece pensada para su aplicación en la Administración local, en muchas de cuyas organizaciones las llamadas carreras verticales son difíciles de encauzar por falta de puestos suficientes, de manera que muchos funcionarios ven frustradas sus legítimas expectativas de mejora.

---

<sup>9</sup> Como se subrayará con acierto, estamos ante "el cauce principal de desarrollo profesional y se configura como un auténtico itinerario para la adquisición de nuevas competencias y la mejora de las ya adquiridas (...). El desarrollo profesional se orienta principalmente hacia la calidad de la prestación del servicio y se concreta en un sistema que valora, especialmente, la consecución de resultados; rendimiento, desarrollo y reconocimiento profesional constituyen el triángulo básico del sistema". Vid. M. GORRITI BOTIGUI-F. TOÑA GÜENAGA: "El nuevo modelo de Organización y Recursos Humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 41 (4), 2005, pp. 244-270, esp. p. 265.

<sup>10</sup> Las cuatro leyes de desarrollo existentes del EBEP, cuyos preceptos se encuentran recogidos ahora en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE 261, de 31 de octubre de 2015), son las de las Comunidades Autónomas de Valencia (2010), Castilla-León (2011), Extremadura y Galicia (2015). Vid. Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (BOE 190, de 6 de agosto de 2010) ; Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha (BOE 104, de 2 de mayo de 2011); Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (BOE 108, de 6 de mayo de 2015), y Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia (BOE 123, de 23 de mayo de 2015). A ellas cabe sumar el Proyecto de ley de empleo público del País Vasco (con distintas entradas en el parlamento vasco y todavía en discusión); y los borradores de anteproyectos, todos ellos disponibles en la red internet, de Canarias (versión 01-03-2010) y Aragón (versión 29 de marzo de 2011).

Es definida como una modalidad de carrera que consiste en la progresión dentro de un sistema de categorías personales, o de elementos que hagan sus veces (grados, escalones u otros conceptos análogos), sin necesidad, por tanto, de que el funcionario cambie al propio tiempo de puesto de trabajo. Comporta, pues, que con carácter previo se le haya asignado una categoría personal a cada uno de los que se encuentren en el ámbito en el que se implante, esto es, una posición dentro de una escala numerada o nominada en la que cada uno de los niveles reconocido guarda conexión con los demás conforme al principio de progresión (de menos a más).

Sin embargo, constituiría una gran simplificación ignorar que de lo que se trata esencialmente es de que el funcionario profundice en el desempeño del mismo puesto de trabajo, con los correspondientes reconocimientos formales de categoría e incremento retributivo. Como se ha expuesto, esta modalidad de carrera "busca incentivar el conocimiento experto de los trabajadores/as, estableciendo un sistema que fomente la continuidad de las personas con buen desempeño en un puesto de trabajo, minimizando el riesgo de que dicho conocimiento experto se pierda por cambios de puesto, provocado, normalmente, por la ausencia de alternativas distintas de la promoción jerárquica. El modelo de carrera horizontal busca la capitalización de los conocimientos adquiridos mediante el trabajo diario" (M. Gorriti Botigui). La propia Comisión de Expertos, en su Informe de 2005, era de un parecer similar cuando declaraba que "debe entenderse por promoción horizontal, en el sentido aquí expuesto, el reconocimiento por parte de la organización del desarrollo profesional de sus empleados, cuando aquélla no implique el acceso a un puesto de trabajo, distinto del que venía ocupando" y, concretando esta idea de partida, que "la promoción horizontal debe de estar vinculada en estos casos al desarrollo de competencias relacionadas con el puesto de trabajo, manifestado en el rendimiento del empleado y acreditado en la forma específicamente prevista para ello".

Subrayando el enorme potencial que presenta esta modalidad de carrera, el prof. J.A. Fuentetaja Pastor, al estudiar su inserción en la esfera local, destaca la posibilidad de explorar la dimensión objetiva y la organizativa de la misma frente a sus dimensiones subjetiva y retributiva, dimensión aquella menos evidente pero que "puede abrir a la Administración numerosas posibilidades de gestión y organización. Por ejemplo, utilizar o destinar o encomendar tareas o funciones en razón de la mayor progresión en la carrera horizontal, erigiendo ésta no sólo como un derecho a aquéllas sino incluso como un requisito para su desempeño o para su provisión. Mayor trascendencia tendría la decisión de vincular el ascenso en la carrera horizontal a una suerte de 'ascenso' en las funciones del puesto que se ocupa, modificando el contenido del propio puesto, lo que constituiría una especie de vinculación de la carrera horizontal subjetiva a la carrera vertical objetiva" <sup>(11)</sup>.

b) Por su interés para el tema objeto de este trabajo se impone recordar también cómo opera la denominada *carrera profesional vertical* u objetiva.

Definida como "ascenso en la estructura de puestos de trabajo", la carrera vertical así descrita por el legislador básico constituye en gran medida una continuación, aunque matizada, de las previsiones de la Ley de Medidas de 1984-1988, eso sí, desprovista ahora del instrumento constituido por los grados personales garantizables (que eran la sustancia de la mixtificación de modelos en la que se incurría), aunque se mantengan los niveles en los que habrán de

---

<sup>11</sup> Vid. "Función pública local", en J.A. FUENTETAJA PASTOR-C. FERNANDEZ RODRÍGUEZ (codir.): Manual de Derecho local. Madrid, lustel, 2010, pp.339-401, esp. p.396.

ordenarse o estructurarse los puestos de trabajo existentes, ya purificados de ese aditamento que puede resultar innecesario en las nuevas circunstancias.

Dicha estructura de puestos de trabajo comporta la existencia de una ordenación de los mismos, principalmente en razón del grado de complejidad de sus funciones y de la dificultad que tiene la prestación de las mismas. La fórmula más extendida es, lógicamente, asignar un nivel de mayor a menor dentro de un sistema único, en atención a una serie de parámetros evaluadores de los propios puestos de trabajo. Sobre esa base, la carrera consistiría, precisamente, en la progresión de unos puestos de trabajo a otros, incrementándose la complejidad funcional, el nivel asignado y la retribución reconocida conforme se asciende dentro de la escala de puestos. Puede optarse también por una variable de ese sistema, de acuerdo con el cual existan varias estructuras de puestos de trabajo interrelacionados entre sí, manteniendo la asignación concreta a cada uno de ellos; pero su filosofía es la misma.

De mantenerse el enfoque que ya conocemos sobre el régimen de la provisión de puestos de trabajo, a pesar de la flexibilización que se ha producido en el capítulo III del Título V, la carrera vertical se organizará principalmente a través de los procedimientos de concurso y libre designación, siendo las convocatorias de cobertura de los puestos las que condicionen toda la carrera del funcionario dentro de la agrupación de funcionario a la que pertenezca, y en tanto no cambie de agrupación (Cuerpo o Escala u otra diferente), tal y como ha venido sucediendo hasta ahora.

Más, con independencia de este cambio, se impone recordar que existe en la nueva legislación básica una opción clara por un enfoque renovado de la carrera profesional vertical que ya no es meramente la de la progresión sucesiva hacia puestos de mayor nivel, "lo cual es una concepción limitada para una gestión de los recursos humanos como la que se concibe en el nuevo modelo (adecuación, gestión de la diferencia), y para un entorno en permanente cambio y que requiere la adaptación y el aprendizaje continuo. El nuevo modelo no concibe la carrera, exclusiva o principalmente, como la adquisición de mayor nivel en la estructura, sino como el binomio resultante de compaginar los intereses de eficacia de la Administración con el mejor rendimiento y desarrollo de las capacidades de sus trabajadores y la satisfacción laboral de ellos, resultado de poder ejercer dicha posibilidad" (M. Gorriti Bontigui). Es aquí donde nos encontraríamos de nuevo en presencia de la idea de desarrollo profesional, que en el EBEP es consustancial a la de carrera profesional y que son inescindibles en el nuevo marco jurídico propuesto por él (a expensas, lógicamente de la lectura que de ella hagan los legisladores de desarrollo).

c) Mucho menor interés tienen para el análisis que estamos efectuando las otras dos modalidades de carrera que se nominan en el TREBEP, la *promoción interna vertical* y la *promoción interna horizontal*, en cuyo examen no vamos a detenernos, dado el escaso influjo que pueden tener, al menos de momento, en el caso de la función pública interina<sup>(12)</sup>. Sí podría tener más utilidad alguna de las formulaciones que pudieran efectuarse al margen de las cuatro modalidades de carrera conocidas, como pudiera ser el caso de las llamadas *carreras cruzadas*, o también la opción de simultanear las modalidades de carrera en determinados ámbitos; y es que, en aras de potenciar al máximo la carrera individual del funcionario público, el apartado cuarto del artículo 16 del EBEP contempla la posibilidad de que cuando la Administración empleadora haya implantado en un mismo ámbito funcional tanto la carrera

---

<sup>12</sup> Salvo, claro está, que el sistema se escorara enormemente y viniera a entenderse que también resulta contrario a la igualdad que los funcionarios interinos estuvieran privados de estas vertientes de la carrera profesional, lo cual en este momento nos parece muy improbable.

horizontal como la vertical, se pueda progresar simultáneamente en ambas modalidades de carrera <sup>(13)</sup>.

### 2.3. El sistema de grados personales y su problemática jurídica.

Una de las novedades más relevantes que presentó la Ley de Medidas de 1984 fue la incorporación a nuestro ordenamiento de un sistema de grados mediante el que personalizar la posición de cada funcionario público de carrera dentro de la estructura burocrática, cumpliendo en cierta medida -aunque no fuera, ni propia ni técnicamente, una categoría personal- algunas de las funciones que tradicionalmente se venían atribuyendo a las categorías personales en nuestro ordenamiento <sup>(14)</sup>. En el marco de ese texto estatutario, el grado personal cumplirá exclusivamente una función de criterio estructurador de la carrera profesional del funcionario en el intervalo que se le asignaba al Cuerpo o Escala en el que el mismo se encontraba incardinado, o lo que es lo mismo, en lo que hoy denominaríamos carrera vertical, en la terminología empleada por el EBEP y por las leyes de desarrollo.

A pesar de su importancia para el conjunto del sistema, el grado personal no aparecía definido en la legislación en la que se formuló, con lo cual su noción debía ser inferida de su regulación jurídica. A la vista de aquella normativa, que todavía se encuentra en vigor (por el juego de las disposiciones transitorias del TREBEP y dependiente de las leyes de desarrollo que pudieran promulgarse), sabemos únicamente que todo funcionario, por el hecho de serlo y ocupar un puesto de trabajo, posee un grado. Se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo de un determinado nivel, y da lugar al nacimiento de una serie de garantías que el funcionario podrá oponer a la Administración, exigiendo su cumplimiento. A partir de esta idea de garantía, podrá definirse como un título jurídico, adquirido o adquirible por el funcionario, y conforme a él, en la formulación originaria de la Ley de Medidas de 1984, éste podrá exigir de la Administración una correspondencia entre el mismo y el puesto de trabajo que se le asigne. Esta definición no es, posiblemente, todo lo rigurosa que debiera, pero permite comprender cuál es la fundamentación última de esta figura en su formulación originaria, algo que, por otra parte, enlaza a la perfección con sus orígenes históricos: el grado es poseído por el funcionario público (la LM recalca esta idea al adjetivarlo como "personal"), mientras que el empleo, el puesto de trabajo, se encuentra a disposición, a la discreción de la autoridad administrativa

<sup>13</sup> Se trata de una posibilidad que, por encima de las dificultades técnicas que plantea su implementación, especialmente desde el punto de vista retributivo, debería tener operatividad en la esfera local, pues su problemática orgánica y personal puede hacer razonable y de gran utilidad su materialización en esos niveles administrativos.

<sup>14</sup> Con anterioridad a esa disposición, mediante Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de retribuciones en los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado, se incluyó dentro de las retribuciones básicas - integradas entonces por el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias- un componente retributivo denominado *grado de la carrera administrativa*, que, sin embargo, quedó desactivado por las sucesivas leyes presupuestarias que se fueron dando anualmente. Su régimen intentaba ser completo pues, según se especificaba en su artículo 2.2, "a) El grado de la carrera administrativa que permitirá al funcionario, dentro de cada Cuerpo, Escala o Plaza, la promoción, de forma sucesiva, a grados superiores del que, según el apartado siguiente, se le asigne a la entrada en los mismos y que constituirá su grado inicial. b) El grado inicial se determinará teniendo en cuenta la especial preparación técnica que, en razón de la función ejercida, se exija sobre la propia de cada nivel de titulación para el ingreso en los distintos Cuerpos, Escalas o Plazas. c) La permanencia en cada uno de los grados será por un tiempo de cinco años de servicios efectivos prestados, pasando al cumplir este plazo al grado inmediato superior. d) Podrá exigirse haber alcanzado un determinado grado para el desempeño de los puestos de trabajo en que así se establezca. e) Cada grado supondrá la percepción de una cantidad fija que se determinará en función del nivel de titulación. Sin embargo, durante el primer año de servicios, no se percibirá la cuantía que correspondería al grado inicial de cada Cuerpo, Escala o Plaza". Si bien, en principio esta modalidad de grado, se desconectaba de los puestos de trabajo que pudieran ocuparse, por lo que podía entenderse como una especie de categoría personal, la previsión penúltima posibilitaba su conexión, en ciertos casos, con los puestos de trabajo a ocupar.

Sin embargo, tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma de 1988, de la Ley de Medidas de 1984, esta definición perdió por completo su sentido, al dejar de ser el grado un título jurídico con incidencia sobre la organización de los puestos de trabajo. A partir de ese momento, la posesión de un determinado grado pasó a tener una limitada incidencia sobre la materia retributiva (en beneficio del nivel del complemento de destino), y sólo en cierta medida sobre los concursos para la provisión de puestos de trabajo, en los que podía tenerse en cuenta como posible mérito a evaluar el denominado *grado consolidado* del funcionario de carrera.

La configuración legal del grado personal quedó prefigurada en el artículo 21 de la LMRFP de 1984, reformada en 1988, bajo la voz *Promoción profesional* del siguiente modo <sup>(15)</sup>:

"1. *El grado personal:*

- a) Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles <sup>(16)</sup>.
- b) El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas determinarán los intervalos que correspondan a cada Cuerpo o Escala <sup>(17)</sup>.
- c) Todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo <sup>(18)</sup>.
- d) El grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado.
- e) La adquisición y los cambios de grado se inscribirán en el Registro de Personal previo reconocimiento por el Subsecretario del Departamento respectivo y Órganos análogos de las demás Administraciones Públicas <sup>(19)</sup>.

---

<sup>15</sup> El Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, detalla las previsiones de la LMRFP bajo la voz *Carrera profesional*, en concreto, en sus arts. 70 (grado personal), 71 (intervalos de niveles) y 72 (garantía del puesto de trabajo). Desde su entrada en vigor, sólo han sufrido ligeras modificaciones el apartado 6 del artículo 71 (sobre la incidencia de las comisiones de servicios) y el apartado 11 (este de mayor calado, sobre el reconocimiento del grado de funcionarios que perteneciendo a la AGE desempeñaron servicios en otras Administraciones). Vid. Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo.

<sup>16</sup> No todos los niveles han sido utilizados. Así, la Administración General del Estado ha desechado los seis primeros; algunas Comunidades autónomas, como, por ejemplo, la de Castilla y León, los nueve primeros, y todo ello sin que se nos ofrezca una explicación mínimamente sostenible de por qué es así. Evidentemente, ello tiene conexión con la vertiente retributiva y con cómo repercute en los niveles asignados a la masa de puestos de trabajo existentes.

<sup>17</sup> Teniendo en cuenta los Subgrupos vinculados a titulaciones previstos por el EBEP, al Subgrupo A1, le corresponde como nivel mínimo el 20 y el máximo el 30; al Subgrupo A2, el 16 y 26; al Subgrupo C1, el 11 y el 22; al C2 los niveles 9 a 18; y las agrupaciones profesionales el 7 y 14. El nuevo Grupo B (técnico Superior) se encuentra todavía pendiente de asignación en la AGE. Podemos confrontar estos niveles con los de alguna Administración de Comunidad autónoma; por ejemplo, la de Castilla y León tiene aprobada las siguientes horquillas: A1 (22-30); A2 (20-26); C1 (15-22); C2 (14-18); agrupaciones profesionales (10-14).

<sup>18</sup> Se está pensando, obviamente, en los funcionarios públicos de carrera, y no en los interinos.

f) El grado personal podrá adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por el Gobierno, o en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y el Pleno de las Corporaciones Locales. El procedimiento de acceso a los Cursos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundará exclusivamente en criterios de mérito y capacidad y la selección deberá realizarse mediante concurso <sup>(20)</sup>.

## *2. La garantía del nivel del puesto de trabajo.*

a) Los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos, del nivel correspondiente a su grado personal <sup>(21)</sup>.

b) Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo, sin obtener otro por los sistemas previstos en el artículo anterior, quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala <sup>(22)</sup>.

c) El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso".

Dicha regulación se vio complementada para los funcionarios pertenecientes a la esfera local por el todavía vigente Real Decreto 158/1996, de 2 de febrero, en cuyo artículo 3, al regular el complemento de destino, se estipulaba lo siguiente:

"1. Los intervalos de los niveles de puestos de trabajo de los funcionarios de Administración Local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado <sup>(23)</sup>.

2. Dentro de los límites máximos y mínimos señalados, el Pleno de la Corporación asignará nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto <sup>(24)</sup>.

---

<sup>19</sup> La funcionalidad de esta recepción registral se encuentra en la posibilidad de obtener certificados y poder alegar las adquisiciones de grado frente a la Administración empleadora o cualquier otra a la que se pudiera trasladar el funcionario.

<sup>20</sup> Esta posibilidad ha quedado prácticamente inédita desde que fue planteada normativamente.

<sup>21</sup> Se sobreentiende, cabe apuntar, que la norma está refiriéndose a grado consolidado.

<sup>22</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, quienes cesen por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto, y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado.

<sup>23</sup> Criterio este que vemos recogido en la normativa local también para otros aspectos de la vida laboral de los funcionarios, como el que ordena el tiempo de trabajo en la esfera local.

<sup>24</sup> Lógicamente, de acuerdo con la aplicación de las técnicas vinculadas a la metodología de la clasificación de los puestos de trabajo.

3. En ningún caso los funcionarios de Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría <sup>(25)</sup>.
4. Los complementos de destino asignados por la Corporación deberán figurar en el presupuesto anual de la misma con la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada nivel <sup>(26)</sup>.
5. Los funcionarios sólo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública, y de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto" <sup>(27)</sup>.

A la vista de estos preceptos, son varias las principales cuestiones jurídicas que ha venido planteando el grado personal a lo largo de estos años, algunas de las cuales habrán de proyectarse también en el nuevo contexto generado por el EBEP para los funcionarios públicos:

a) El cómputo del plazo a efectos de consolidación.

Para la legislación, todavía vigente, que lo regula, el grado personal no se adquiere de forma instantánea, por la mera adscripción definitiva del funcionario de carrera a un determinado puesto de trabajo, sino que es necesario que transcurra un determinado plazo de tiempo para que se produzca su consolidación automática. Y, según determina el artículo 70 en su apartado 3 del RGIPPT, los funcionarios consolidarán "necesariamente" como grado inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo, "salvo que con carácter voluntario pasen a desempeñar un puesto de nivel inferior, en cuyo caso consolidarán el correspondiente a este último" <sup>(28)</sup>.

Para llevar a cabo la asignación de grados, la LM y el RGIPPT parten de dos criterios de distinción, según exista o no modificación del nivel asignado al puesto de trabajo ocupado por el funcionario, y según haya o no interrupción a efectos del plazo de consolidación. Ambos criterios se interrelacionan entre sí.

Si no hay modificación, y el puesto de trabajo mantiene el mismo nivel, pueden darse, a su vez, dos supuestos: que el puesto de trabajo se ocupe ininterrumpidamente, o que, por el contrario, dicha ocupación sufra algún tipo de interrupción. En el primero de los casos citados, el grado del nivel equivalente al puesto se adquirirá por el transcurso de dos años, contados de fecha a fecha (conforme a la legislación general de procedimiento administrativo), es decir, desde el momento en que se ocupa el puesto de trabajo con carácter definitivo hasta el de paralización o interrupción de dicho plazo. Si se produjera alguna interrupción, el plazo de adquisición no será ya el de dos años, sino el de tres, quedando reabierto de nuevo a partir del momento en el que el funcionario recobre el puesto de nivel igual o superior al equivalente al del grado en proceso de consolidación.

---

<sup>25</sup> Estamos ante una de las reglas que ha de respetarse inexcusablemente, so pena de provocar la nulidad, sin remisión alguna, de la asignación del grado personal al empleado. Se trata de una regla que ha venido siendo escrupulosamente cumplida por los operadores administrativos.

<sup>26</sup> Ello obedece a una búsqueda de correspondencia con la plantilla de plazas dotadas presupuestariamente de las Corporaciones y entidades locales.

<sup>27</sup> Idéntico planteamiento que para la regla tercera que hemos comentado ya, con la que se interconecta.

<sup>28</sup> La STS de 4 de enero de 2007 vino a considerar que los funcionarios de nuevo ingreso debían ocupar el puesto inicialmente asignado durante los periodos previstos para poder consolidar su primer grado en la carrera.

b) La problemática de la convalidación y conservación del grado personal.

Tanto la consolidación como la convalidación de grados obtenidos en otras Administraciones en las que haya podido desempeñar sus funciones el funcionario de carrera, o conservar el que se tiene consolidado cuando se acceda a otro Cuerpo o Escala superior al de procedencia, se tramitan en el seno de la Administración empleadora como un procedimiento administrativo específico. Y, en consecuencia, también aquí puede producirse una rica problemática que ha de ser afrontada normativamente por la organización de la que dependa laboralmente. Ha de tenerse en cuenta que el grado personal consolidable va a "perseguir" al funcionario público a lo largo de toda su trayectoria laboral, hasta que llegue, si llega, al nivel 30, máximo de los posibles. Por lo tanto, no es nada irrelevante el que los grados puedan no sólo obtenerse, sino también convalidarse, llegado el caso, o conservarse frente a otras opciones (como consolidar el grado inicial del nuevo Cuerpo o Escala). Por ello, que existan reglas para todas las eventualidades posibles es una señal de calidad normativa, sobre todo si se da entrada, cuando ello sea posible, a la voluntad de funcionario afectado <sup>(29)</sup>.

c) Su utilidad como instrumento de promoción profesional.

En su formulación, tanto original como reformada, si alguna función ha de cumplir el grado personal ésta ha de ser la de servir de referente de cara a la promoción profesional del funcionario, es decir, frente a la posterior ocupación de puestos de trabajo de niveles superiores a los inicialmente asignados, sirviéndose de los distintos mecanismos de cobertura que se recogen en la legislación operativa, en tanto las determinaciones del EBEP sean objeto de desarrollo. Esta es la idea que late en la LMRFP de 1984, que permite así la existencia de una carrera del funcionario en el interior del tramo de intervalo que se le asigna a su Cuerpo o Escala, y otra fuera de él, cuando pase a otro Cuerpo o Escala distinto de un Grupo de titulación superior, todo ello hasta llegar hasta la cúspide del cuadro de niveles existentes.

Sin embargo, transcurrido ya bastante tiempo desde su previsión, no puede decirse que, en aquel contexto dado, el grado personal haya sido un verdadero instrumento racional de promoción. Esto no quiere decir, claro está, que no haya posibilitado, como criterio estructurante, la articulación de carreras profesionales, pero, pese a suprimirse la garantía del nivel del puesto de trabajo (que impedía que el funcionario pudiera obtener puestos superiores en más de dos niveles al del grado consolidado o, también, en dos grados inferiores), no por ello se ha posibilitado que su repercusión deje de ser sumamente limitada de cara a la articulación de una verdadera carrera profesional, ya que el número de puestos vacantes en las organizaciones administrativas es siempre escaso (más aún si hablamos de la esfera local); con lo que la oportunidad de que un puesto pueda ser ocupado aprovechando la inexistencia de esta barrera es más que improbable. Por si ello fuera poco, la valoración que del grado personal consolidado se efectúa en las convocatorias de concursos es de alcance más bien reducido, por lo que parece claro que no constituye el instrumento mediante el cual se

---

<sup>29</sup> Por ello nos parece muy acertado, en términos generales, el Decreto 17/2018, de 7 de junio, por el que se regula la consolidación, convalidación y conservación del grado personal de los funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en cuyo examen no podemos detenernos ahora por razones de espacio.

canalizaría de modo efectivo la promoción profesional del funcionario, por más que –en la práctica- tenga una operatividad instrumental inevitable <sup>(30)</sup>.

En nuestra opinión, las utilidades del grado personal, si insertamos un mecanismo de igual o parecido signo en la denominada carrera horizontal que recoge el EBEP, son enormes, por cuanto, al dejar a un lado la variable de los puestos de trabajo a ocupar, se progresa mientras se permanece en el mismo puesto que ya se desempeña; y se progresa porque existe un desarrollo profesional subjetivo que se canaliza en la cota que se vaya alcanzando en cada momento a través de un sistema de grados, escalones o ascensos, sólo disponible en el EBEP para los funcionarios de carrera de ciertas Administraciones que hayan visto reconocida a través de las leyes de desarrollo esta modalidad de carrera profesional (art. 17 en conexión con el 16.3 a).

d) La problemática del desempeño de hecho de funciones administrativas y su operatividad a efectos de grado.

Hasta ahora hemos venido planteando la problemática de adquisición del grado personal partiendo de la base de que el funcionario podrá y habrá de desempeñar sólo y únicamente el puesto de trabajo que le está asignado. Sin embargo, tal idea resulta falseada en la praxis cotidiana de nuestras Administraciones públicas, bien porque –como consecuencia de la ausencia de precisión de los cometidos de puestos de trabajo- se desempeñen funciones correspondientes a otros puestos de trabajo superiores a los que integran el haz funcional de los formalmente ocupados, bien porque –por propia dinámica organizativa- el puesto realmente desempeñado sea el de superior nivel de complemento de destino <sup>(31)</sup>.

A esta problemática, que ya había sido abordada por la jurisprudencia menor de manera no unánime, intentó dar respuesta el EBEP, si bien de manera infructuosa, como veremos seguidamente: reconociendo, por un lado, el derecho –y este aspecto ha de ser destacado especialmente por ser del máximo interés para el objeto de nuestra exposición- al desempeño de todo empleado público, sin distingo alguno, de un puesto de trabajo de acuerdo con el sistema de estructuración de empleo público por el que se haya optado para cada Administración, y, por otro, habilitando a cada una de ellas para “asignar a su personal” (de nuevo sin distinción de la relación de empleo que se tuviera) “funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones” (art. 73.1 y 2 del EBEP).

Por consiguiente, cualquier funcionario, lo sea de carrera o en interinidad, goza del derecho a ocupar un puesto de trabajo en concreto y también, independientemente de la naturaleza de la relación que mantenga el funcionario con la Administración que lo emplea, puede verse obligado a asumir “por necesidades del servicio” funciones, tareas o responsabilidades diferentes a las del puesto de trabajo ocupado, sin perder por ello las retribuciones que pudiera venir disfrutando, siempre que se adecuen al grado o categoría que tengan reconocido.

---

<sup>30</sup> Vid. L.M. ARROYO YANES: “Las técnicas de provisión de los puestos de trabajo en la función pública local”, en F.A. CASTILLO BLANCO (coord.): *Situación actual y tendencias de la Función Pública española*. Granada, CEMCI, 1998, pp. 279-331.

<sup>31</sup> Abordamos esta problemática en un trabajo que, a pesar del tiempo transcurrido, creemos que explica todavía relativamente bien la sustancia de la misma. Vid. “El desempeño de funciones y cometidos de hecho por parte de los funcionarios y su problemática jurídica”, en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 24, 1995, pp. 45-90.

Claro está que este precepto no resolvió, sino que dejó abierta la cuestión planteada, y con su solución a remolque de la determinación que pudieran adoptar los distintos legisladores de desarrollo sobre si tendrían que cobrar más estos empleados al verse obligados a desempeñar esas otras funciones, además de las asignadas al puesto ocupado; o si esa nueva experiencia adquirida, y el grado superior que pudiera haberseles conferido potencialmente a las mismas de haber quedado integradas en un puesto de trabajo, pudiera ser considerado a efectos de concursos de méritos para ocupar otros puestos o de consolidación de un grado superior al que ya se tuviera.

e) La conversión del grado personal en un elemento retributivo.

La Ley 23/88, de 28 de julio, transformó en gran parte, como hemos advertido, la formulación que del grado hacía la LMRFP de 1984, suprimiendo las garantías del nivel de puesto de trabajo y reduciendo las mismas a un "derecho" al complemento de destino que corresponde a su grado personal. De este modo, si el funcionario es destinado a un puesto inferior, siempre percibirá "al menos" dicha cuantía (art. 21.2. a).

De este modo, se vació de contenido -a nivel conceptual- el grado personal, en tanto que el funcionario percibirá siempre el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeña, salvo que éste sea menor al del grado personal consolidado, en cuyo caso el complemento será el que corresponda a este último. Se ha acabado por mezclar, así, dos cuestiones que permanecían independientes en la formulación originaria de la LM, y que podrían haberse mantenido como aspectos separados en una regulación mejor diseñada. Y es que en lugar de haber concedido efectos retributivos al grado poseído por el funcionario desde un comienzo -lo cual hubiera sido perfectamente compatible con un sistema de garantías más o menos flexible-, ahora la concesión de efectos económicos al grado se realiza "a costa" de una regulación concreta (sin duda, mejorable), en la que se contemplan una serie de garantías que, creemos, quedan innecesaria e irremediabilmente sacrificadas. Por si ello fuera poco, se vino a añadir un elemento más de confusión en relación al capítulo de las retribuciones complementarias: los complementos no se consolidan bajo ningún concepto por el funcionario, mientras que el de destino sí lo hace, aunque sea por esta vía un poco rebuscada.

Esta problemática tan mal resuelta es la que se encuentra el legislador del EBEP ante sí cuando ha de afrontar las modalidades de carrera profesional y el régimen retributivo en sede estatutaria, y es quizás por ello por lo que disocia nítidamente la modalidad de complemento que retribuye las características de los puestos de trabajo de la que lo hace por la carrera profesional alcanzada por el funcionario público (art. 22.3), de tal modo que "la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolle el trabajo" se retribuirá a través de un complemento distinto del que tiene como factor aglutinante "la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa" (art. 24 del EBEP). Sobre este punto, debemos consignar que las leyes de desarrollo no han podido encontrar margen de disposición normativa para replantear este enfoque que aparentemente es muy claro, pero que, a nuestro juicio, obvia la interconexión real que existe entre los niveles de puestos y los de la carrera (salvo en relación con la denominada carrera horizontal).

*3. La problemática de la consolidación del grado personal de los funcionarios interinos en general, y en la Administración local en particular.*

Como hemos ido destacando, el personal funcional interino y, por extensión, otros empleados sometidos a situaciones de interinidad (como es el caso del personal estatutario) han permanecido al margen de la proyección del sistema de grados personales, al reservarse ese sistema exclusivamente a los funcionarios públicos de carrera. Si bien es justo reconocer que no se ha cuestionado en ningún momento ni que hayan sido seleccionados vía plazas dotadas presupuestariamente, ni que ocupen puestos de trabajo concretos a lo largo del tiempo, los funcionarios interinos no han podido beneficiarse en ningún momento de asignación alguna de grados personales, a pesar de ocupar puestos de trabajo cuyos niveles posibilitaban la articulación de aquellos. Este es uno de los aspectos concretos que, junto a otros muchos, forman parte de la revisión del sistema actualmente en marcha por impacto del Derecho y la jurisprudencia europea, y que podría integrarse en el terreno intermedio que existe entre la carrera vertical objetiva y la horizontal subjetiva, dentro de la problemática general que presenta el derecho a la carrera de los funcionarios públicos temporales que, lógicamente, no se circunscribe a la de los grados personales, sino que es mucho más amplia, afectando a toda la construcción existente <sup>(32)</sup>.

### 3.1. La falta de respaldo al reconocimiento de grados de los funcionarios públicos interinos.

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

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

---

<sup>32</sup> El profesor J.A. Fuentetaja Pastor agrupa el conjunto de cuestiones planteables en sede de carrera del siguiente modo: a) en relación con la carrera vertical (que integraría la problemática de los servicios prestados en calidad de funcionario interino, la participación en concursos de provisión y, bajo interrogantes -este detalle debemos destacarlo especialmente-, la consolidación del grado personal por el funcionario interino); b) en relación con la carrera horizontal (la denegación y el reconocimiento del acceso a la carrera horizontal, examinadas bajo el influjo de las casaciones de las sentencias de instancia y destacando la cuestión prejudicial resuelta por el Auto Centeno de 22 de marzo de 2018). Vid. *Función pública y Derecho europeo*, Ob. cit., pp. 210 y ss. y 337.

que ese acceso venía a generar en tanto el funcionario se encontrara disfrutando de esa interinidad.

De este planteamiento daba cuenta la propia regulación estatutaria en cada momento vigente. Sin remontarnos más atrás, y por centrarnos en el objeto de esta exposición, en la Ley de Medidas de 1984 quedó claramente expuesta la idea de que los funcionarios interinos carecían de carrera profesional alguna debido a la particular naturaleza de su relación jurídico-administrativa. En este sentido, la normativa que regulaba con carácter general la carrera profesional del funcionario en aquel momento excluía implícitamente de su aplicación al funcionario interino. Y, de acuerdo con ello, éstos no tenían derecho ni a ver reconocido ni a consolidar su grado personal, pues este dispositivo jurídico sólo se ponía en marcha a partir del momento en que el empleado adquiría la condición de funcionario de carrera, y nunca antes (art. 21 de la Ley de Medidas). Por el mismo motivo por el que se venía entendiendo que no podían computarse los grados personales, tampoco era posible postular para ellos las distintas fórmulas de promoción interna que se contemplaban en la legislación básica funcionarial (art. 22 de dicha Ley). En todos esos casos se partía del presupuesto de que los funcionarios a los que se les reconocía tales derechos habían adquirido ya la condición de funcionarios de carrera, y no eran temporales o se encontraban en situación de precariedad, como sucedía con el personal interino <sup>(33)</sup>.

Cuestión diferente es que, como consecuencia de la propia evolución legislativa del régimen de estos empleados, se hubieran ido aproximando los grupos normativos que tanto unos como otros vendrían a recibir por el ordenamiento jurídico, generándose, por aproximación progresiva, una unidad de tratamiento en múltiples aspectos del régimen a ellos aplicables; pero sin cuestionarse nunca el que los funcionarios interinos, debido al modo en el que habían sido seleccionados, se vieran sometidos en múltiples aspectos de su vida laboral a reglas diferentes a las imperantes para los funcionarios de carrera. De este planteamiento de aproximación progresiva de los mencionados normativos dan cuenta tanto las disposiciones estatutarias históricas como las vigentes en la actualidad, en un ejercicio que, por coherencia con la misma línea de evolución normativa seguida hasta ahora, no tenemos por qué dar por completamente acabado todavía.

A este respecto, baste confrontar la posición jurídica que tenían los funcionarios interinos al tiempo de promulgarse la Ley de Medidas de 1984 y la que tienen hoy en el TREBEP de 2015, y en las distintas leyes de desarrollo del mismo que han sido publicadas hasta ahora, y que si bien mantienen el planteamiento originario excluyente en cuanto al tratamiento de la carrera profesional, sin revisar ni uno sólo de sus mandamientos, han recepcionado numerosos avances dignos de consideración, ofreciendo un cuadro general muy aproximativo al que es común para los funcionarios de carrera por lo que respecta a los funcionarios interinos que ocupan plazas dotadas presupuestariamente <sup>(34)</sup>.

### 3.2. Los antecedentes jurisprudenciales de la STS de 7 de noviembre de 2018.

---

<sup>33</sup> Vid., en esta línea, el grupo de pronunciamientos judiciales que cita el profesor Fuentetaja Pastor en su libro *Función Pública y Derecho europeo*, ya citado, pp. 195-196, y que centra esta cuestión refiriéndose a "la compleja virtualidad de la técnica del grado personal en nuestra función pública actual".

<sup>34</sup> Hasta el punto que nos parece más apropiado a la altura en la que nos encontramos que es más riguroso perfilar el régimen jurídico de los funcionarios interinos en razón a las diferencias que pueden establecerse con los funcionarios de carrera de modo completamente seguro (algunos aspectos en materia de situaciones administrativas, régimen disciplinario, las que pudieran derivarse en materia de carrera profesional, composición de Comisiones de selección, etc.) más que trazar dos regímenes diferenciados.

No podemos entender la trascendental STS de 7 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo como un pronunciamiento jurisprudencial que se produce de modo aislado sino, más bien, como el resultado de una nueva toma en consideración del régimen de los funcionarios interinos, especialmente del de los que vienen manteniendo una relación jurídico-administrativa de larga duración, que tuvo algunas expresiones previas en otras sentencias de los tribunales españoles <sup>(35)</sup>. En este sentido, destacan, por el nivel en el que se encuentran dentro del sistema, el posicionamiento del Alto Tribunal a través de las SSTC 240/1999, 20 de diciembre y 203/2000, de 24 de julio, que fueron las primeras –salvo error u omisión por nuestra parte– en adentrarse en la defensa de la inoperatividad de la naturaleza de la relación cuando se tratara de funcionarios que no lo eran de carrera para fundamentar diferenciaciones de tratamientos entre estos y los que sí habían sido seleccionados como tales. En la primera de ellas, no sin discusión, se declarará lo siguiente <sup>(36)</sup>:

“En el caso aquí enjuiciado la situación de grave desventaja que afecta a las mujeres no deriva de un hecho biológico incontrovertible como sucede en los supuestos de embarazo o maternidad, en los que además está en juego el art. 39.2 C.E. –según se apunta en la STC 109/1993–; sin embargo, por imposición de la realidad social, no por conyuntural menos incontrovertible en la actualidad, la situación de desventaja es análoga, puesto que al ser mayoritariamente las mujeres las que, en la práctica, se ven en la necesidad de solicitar la excedencia para el cuidado de los hijos, si no se les concede por no ser funcionarias de carrera, de forma abrumadoramente mayoritaria sólo ellas se ven obligadas a salir del mercado de trabajo, aunque hayan ocupado su plaza durante un largo período de tiempo, perpetuando así “diferenciaciones históricamente muy arraigadas” que conllevan una situación de clara discriminación que tradicionalmente ha sufrido la mujer en el ámbito social y laboral (STC 166/1988, fundamento jurídico 2º). Así, pues, en la actualidad debe admitirse que denegar a una funcionaria interina de larga duración la posibilidad de solicitar las excedencias para el cuidado su hijo produce una efectiva y real discriminación respecto de la permanencia en el mercado de trabajo. Esta discriminación, además, como hemos reiterado, no puede justificarse por la intensidad de la relación que une a los funcionarios interinos con la Administración, ya que, sin entrar en mayores consideraciones, no puede alegarse esta circunstancia en una relación cuya duración supera con creces los cinco años” <sup>(37)</sup>.

---

<sup>35</sup> Como también lo será la STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, cuyo contenido, comentaremos seguidamente.

<sup>36</sup> Nos referimos a la existencia de un voto particular del sr. magistrado Conde Martín de Hijas en el que se disiente del fallo acordado y en el que se señala lo siguiente: *“la Sentencia de la que disiento creo que se confunde al valorar el significado de la anómala duración de la situación de interinidad de la recurrente, pues, independientemente de esa anomalía, lo que cuenta no debe ser tanto su tiempo de duración hasta el momento de solicitud de la excedencia (inexplicable en el régimen legal de la función pública), cuanto su precariedad consustancial hacia el futuro, al estar condicionada por la regular provisión de la plaza interinada por un funcionario de carrera, y al no tener por tanto ninguna garantía de proyección temporal ulterior. El modo en que se razona en la Sentencia, al hacer del factor de duración de la interinidad la clave de la solución, supone potenciar desde la perspectiva constitucional una situación que es en sí, en buenos términos de legalidad ordinaria, inaceptable. La paradójica consecuencia de nuestra Sentencia es que a situaciones legalmente irregulares, como las de interinidades de larga duración, se les viene a reconocer un contenido de derechos, que no tiene inconveniente en negar a las situaciones regulares de interinidad que les sirven de marco legal”*.

<sup>37</sup> “Sin embargo, esta posible justificación del trato diferenciado pierde fundamento, desde la perspectiva constitucional que aquí nos ocupa, cuando se aplica a una persona como la recurrente cuya vinculación de servicio con la Administración supera los cinco años. En este supuesto, la denegación de la solicitud de la excedencia voluntaria sobre la única base del carácter temporal y provisional de la relación funcional y de la necesidad y urgencia de la prestación del servicio, propia de la configuración legal de la vinculación de los funcionarios interinos, resulta en extremo formalista y la restricción del derecho a la excedencia resulta claramente desproporcionada. En este caso no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la

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

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

Sin embargo, como hemos declarado en la citada STC 240/1999, 'esta posible justificación del trato diferenciado pierde fundamento, desde la perspectiva constitucional que aquí nos ocupa, cuando se aplica a una persona como la recurrente cuya vinculación de servicio con la Administración supera los cinco años. En este supuesto, la denegación de la solicitud de la excedencia voluntaria sobre la única base del carácter temporal y provisional de la relación funcional y de la necesidad y urgencia de la prestación del servicio, propia de la configuración legal de la vinculación de los funcionarios interinos, resulta en extremo formalista y la restricción del derecho a la excedencia resulta claramente desproporcionada. En este caso no concurre la causa que podía justificar la negación de la titularidad de un derecho relacionado con un bien dotado de relieve constitucional, ni la diferencia de trato entre los dos tipos de personal al servicio de la Administración'. Dicho con otras palabras, proseguíamos, no existe justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE para, en orden al disfrute de un derecho legal relacionado con un bien constitucionalmente relevante como el del cuidado de los hijos, dispensar, a un funcionario interino que lleva más de cinco años ocupando una plaza, un tratamiento jurídico diferente y perjudicial respecto del dispensado a los funcionarios de carrera, con el único argumento de que legalmente su relación con la

---

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

Administración es provisional 'en tanto no se provea por funcionarios de carrera' (FJ 4). Con ello no se trata de afirmar, concluíamos, 'que ante situaciones de interinidad de larga duración las diferencias de trato resulten en todo caso injustificadas desde la perspectiva del art. 14 CE, sino de destacar que pueden serlo en atención a las circunstancias del caso y, muy especialmente, a la transcendencia constitucional del derecho que recibe un tratamiento desigual'" (ibidem) (38).

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

En línea con lo que estamos señalando, convendría destacar también el hecho de que algunas de las leyes de desarrollo del EBEP de 2007 han sido muy cuidadosas a la hora de integrar el personal funcional interino en las dinámicas de las excedencias y de los expedientes disciplinarios, lo que dice mucho en favor de la especial sensibilidad de esos legisladores para con la posición jurídica de este personal y para la más ajustada aproximación de su régimen al que gozan los funcionarios de carrera (39). Todo ello, en consonancia con la línea de apertura del tratamiento preexistente, acometida por las SSTC que hemos consignado aquí sobre los funcionarios interinos de larga duración.

### 3.3. La STS de 30 de junio de 2014 sobre el personal interino estatutario.

Hemos de consignar aquí este pronunciamiento jurisprudencial porque incide de lleno en la problemática que estamos abordando -a pesar de referirse al personal estatutario de salud-, y romper con una línea jurisprudencial consolidada que había quedado asentada con anterioridad en las SSTC de 23 de mayo de 2011 y 18 de febrero de 2013, que se sostenía en que "el art. 40.2 de la Ley 55/2003 dice que la carrera profesional supondrá 'el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios'. A su vez, la noción de carrera profesional conlleva la existencia de una relación estable con esa organización. Es decir, implica un vínculo permanente o de pertenencia a partir del cual cabe progresar en su seno. El personal temporal o interino carece de dicha vinculación o pertenencia. Por tanto, no parece que sea procedente integrarlo en igualdad de condiciones con quienes, por los procedimientos legalmente

---

<sup>38</sup> "5. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina constitucional transcrita y acreditado el dato de que la recurrente, personal estatutario del SAS, equiparado a estos efectos a los funcionarios públicos, también se encontraba vinculada con la Administración en situación de interinidad por más de cinco años cuando solicitó la excedencia para el cuidado de hijos, hemos de estimar su pretensión, pues no resulta admisible, desde la perspectiva del art. 14 CE, fundar la denegación de un derecho con transcendencia constitucional (arts. 9.2 y 39.1 CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio propia de la situación de interinidad. Esta interpretación de la legalidad, atendiendo a las circunstancias destacadas, resulta, como ya hemos afirmado, en extremo formalista y no aporta una justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE., sin que tal resultado perturbe la facultad de la Administración de proceder a la cobertura reglamentaria de la plaza conforme a criterios organizativos generales. Las anteriores conclusiones conducen derechamente a la estimación del amparo solicitado y a la anulación de la resolución administrativa y de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recurridas al haber lesionado el art. 14 CE, con la consiguiente firmeza de la Sentencia de instancia".

<sup>39</sup> Vid, por todas ellas, la Ley de empleo público de Galicia: arts. 173.3 d) excedencia por interés particular; art. 176.8 excedencia por cuidado de familiares; arts. 180.3 y 181.2 relativos a la suspensión de funciones; art. 188, sanciones por faltas muy graves, etc.

previstos, han logrado, en virtud de los principios de mérito y capacidad, integrarse permanentemente en ella. En tanto el Acuerdo que se impugnó en la instancia parte de estas premisas, no puede considerarse contrario al ordenamiento jurídico (...). La diferente posición jurídica del personal estatutario fijo y del temporal explica que el desarrollo de la carrera profesional, la progresión en sus distintos grados, se contemple solamente respecto del primero". Y en que "la limitación impuesta en el mencionado Acuerdo del ámbito de aplicación de la carrera profesional al personal estatutario fijo o funcionario sanitario local que reúna determinadas condiciones" no suponía que se desentendiera del personal temporal, pues para él disponía que "se le tendrá en cuenta, una vez obtenido el nombramiento de personal estatutario fijo, el tiempo trabajado con nombramiento de personal estatutario interino a efectos de cómputo para la carrera profesional" (40).

Esta base argumental será revisada por la sentencia a la que estamos haciendo referencia, ahora la STS 2887/2014, de 30 de junio, que vino a confirmar la anulación de la Disp. Adic. 2.<sup>a</sup> del Decreto autonómico castellano leonés núm. 43/2009, de 2 de julio, que regulaba la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias autonómicas, por la falta de justificación, desde el punto de vista del principio de igualdad, de la exclusión del personal estatutario temporal del desarrollo de la carrera profesional previsto en dicho Decreto, y que había efectuado la sentencia 653/2013, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (recurso 1216/2009), frente a la que se había planteado recurso de casación.

#### 3.4. La STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, sobre consolidación de grados personales por los servicios prestados en calidad de funcionario interino.

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

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

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

En el propio enunciado de este punto se encuentra recogida la enorme trascendencia de esta decisión jurisprudencial que puede llegar a tener una gran fuerza expansiva dentro del sistema

---

<sup>40</sup> Sobre este grupo de sentencias que estamos comentando, y la de noviembre de 2014, contamos con un comentario del magistrado R. MANZANA LAGUARDA en el *Diario La Ley* núm. 8433, de 2 de diciembre de 2014.

español de función pública, si es entendida debidamente <sup>(41)</sup>. Para ello ha de comprenderse que para que se pueda mantener jurídicamente la diferenciación de tratamiento entre los funcionarios de carrera y los interinos en materia de carrera horizontal (como también sucedería, a nuestro juicio, con una modalidad de carrera vertical), habrá de aportarse en la discusión "una justificación objetiva, clara y precisa que ampare una diferencia de trato entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos a efectos de acceder al sistema de carrera horizontal, por lo que se debe reconocer a estos últimos el derecho a la misma" <sup>(42)</sup>. Es decir, al igual que pudiera suceder en cualquier sistema de carrera que recogiera un orden integrado de grados o escalones para su articulación, en tanto que condición de trabajo que comporta su establecimiento, la clave del mantenimiento en el tiempo de la citada distinción –es decir, sin contemplar la integración en él de los funcionarios interinos–, obedecería a la posibilidad de justificar de un modo sólido semejante diferenciación la imposibilidad de encontrar tales argumentos está en la base de la argumentación que podría sostener el reconocimiento y consolidación de grados personales de los funcionarios interinos en pie de igualdad con los funcionarios de carrera. Esto es; salvo que encontremos un fundamento jurídicamente sólido de por qué un funcionario interino no puede tener un grado personal cuando cumplen con el presupuesto de hecho (ser titular temporal de un puesto de trabajo que es ocupado durante el tiempo exigible), independientemente de que vaya a hacer o no carrera con él, no podrá sostenerse la tradicional distinción a esos efectos. En este sentido, consideramos acertada la premisa de que es más fácil encontrar argumentos favorables en los casos en que el funcionario lleve ya un largo periodo desempeñando sus funciones, respecto al que cuenta con un periodo más corto de servicio, por lo que bastaría con ese sostén para entender que el reconocimiento del grado (o escalón) es viable para él <sup>(43)</sup>.

Con posterioridad a ese Auto varias sentencias del Tribunal Supremo español han ido confirmando la línea jurisprudencial encaminada a considerar la carrera horizontal una materia susceptible de ser entendida como condición de trabajo y, en consecuencia, como ámbito en el que no cabía discriminar a los funcionarios interinos frente a los funcionarios de carrera. En este sentido podemos consignar aquí las SSTs 1796/2018, de 18 de diciembre (funcionario interino de Universidad pública), 584/2019, de 19 de febrero (personal estatutario sanitario), 227/2019, de 21 de febrero (personal estatutario de salud), 745/2019, de 6 de marzo (criterios para negociación colectiva de Administración autonómica, etc.

### 3.6. Breve comentario de las STS de 7 de noviembre de 2018 sobre el reconocimiento de grados personales a los funcionarios locales.

Quizás el pronunciamiento más significativo recaído hasta ahora en relación con la cuestión del reconocimiento de los grados personales sea la STS 3744/2018, de 7 de noviembre, mediante la cual se renuncia a casar la STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016, ya comentada *ut supra* y que afectaba a un funcionario interino de larga duración dependiente de la Diputación Provincial de Málaga. Con anterioridad a él, y centrada exclusivamente en el complemento retributivo de la carrera horizontal de una Administración autonómica mediante valoraciones

---

<sup>41</sup> No siempre ha sido así como nos pone sobre aviso el profesor FUENTETAJA PASTOR al denunciar los riesgos que implica una mala recepción de la Directiva 1999/70 por parte de los tribunales ordinarios españoles y de la que ya hay algunas muestras.

<sup>42</sup> Vid. J.A. FUENTETAJA PASTOR: *Función pública...*, Ob.cit., p. 212.

<sup>43</sup> Pese a todo, si se examina esta cuestión con un poco de perspectiva, podríamos entender que una duración temporal media de la relación jurídico-administrativa del funcionario interino sería igualmente suficiente para aspirar legítimamente a los grados personales, como lo es el criterio de los dos años continuos y tres con interrupción que emplea el legislador español para reconocer los grados a sus funcionarios de carrera.

personales positivas, con el que guarda cierta conexión -aunque lejana- el sistema de grados personales ya examinado, hemos de consignar la STS 921/2017, de 8 de marzo, que consideró equiparables las situaciones de unos funcionarios y otros, al no existir razones objetivas para que ello no fuera así (citaba, asimismo, la posición expresada con anterioridad en la STS de 22 de octubre de 2012, sobre un concepto similar, el sexenio retributivo para profesores no universitarios).

A pesar de no ser una sentencia muy elaborada, la STS de 7 de noviembre de 2018 ha tenido un enorme impacto en la esfera local, no tanto por el desarrollo de una línea argumental propia cuanto por la declaración vinculante que hace en relación con el artículo 70.2 del RGIPPT de 1995, de acuerdo con el cual, su pronunciamiento habrá de proyectarse también sobre los funcionarios interinos de larga duración a tenor de la doctrina asentada con base en la Directiva 1999/70: "Todos los funcionarios de carrera adquirirán un grado personal por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, con excepción de lo dispuesto en el apartado 6 de este artículo, cualquiera que fuera el sistema de provisión. No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado, ni el intervalo de niveles correspondiente a su Cuerpo o Escala".

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

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

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

### 3.7. El contexto administrativo postjurisprudencial y el reconocimiento de una carrera profesional para los funcionarios internos de larga duración.

Para establecer una reflexión general con la que finalizar estas páginas, vamos a distinguir entre dos planos: el de la valoración de la coyuntura actual, de un lado, y, de otro, el de los

aspectos -pudiéramos decir más dogmáticos- que se desprendan de los avances jurisprudenciales que hemos ido desgranando.

Por lo que respecta a las novedades jurisprudenciales examinadas, esos avances jurídicos no deben sorprendernos, pues, al igual que ha venido a suceder en otras ocasiones en relación con el régimen aplicable a la función pública profesional, primero han venido las sentencias, y luego, pasado algún tiempo, y debido a la insostenibilidad de la situación generada por la litigiosidad asociada, los cambios normativos a los que ha obligado la intervención judicial.

Por lo que hace a los pronunciamientos jurisprudenciales, hemos de destacar que, salvo en los casos en los que se han podido producir sentencias que afectan a un conjunto de recurrentes, y aún reconociendo la enorme fuerza expansiva que tiene la concluyente declaración efectuada por la STS de 7 de noviembre de 2018 de aplicación del artículo 70.2 del RGIPPT a los funcionarios interinos que, como los de la esfera local, se rigen por el RGIPPT de 1995, el impacto de las sentencias que puedan sucederse será ciertamente retringido, y habrá de ponerse en conexión con el tiempo durante el cual el funcionario interino (o estatutario interino, también) permanezca en esa posición jurídica o, en su caso, también con la duración del periodo en que haya mantenido la misma posición tras haber obtenido una plaza como funcionario de carrera, en cuyo caso la consolidación del grado personal podría continuar teniendo relevancia. Pero, lógicamente, hemos de admitir que a esas dos posibilidades se suma una tercera: que la plaza dotada presupuestaria pase a ser ocupada por un funcionario de carrera por los procedimientos previstos legalmente, y el funcionario interino, entonces, cese en ella sin solución de continuidad. Sólo en las dos primeras eventualidades (continuación de la interinidad o selección del propio interino como funcionario de carrera), el título jurídico obtenido mediante sentencia firme podría ser alegado también *pro futuro*.

Del mismo modo, tampoco es descartable que se produzcan actos administrativos generales o concretos que pudieran aplicar esa doctrina jurisprudencial en ámbitos específicos de la función pública administrativa, pero hemos de tener en cuenta que han de venir avalados en una motivación muy elaborada, que fundamente la aplicación del artículo 70.2 del RGIPPT citado y preceptos conexos a los colectivos de funcionarios interinos. Esta aplicación extensiva creemos que encontraría una sólida base en el Derecho europeo, del que ha dado cuenta no sólo esa STS de 7 de noviembre de 2018, sino, de manera muy coherente, todo un conjunto de pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo -algunos de los cuales hemos ido reseñando en estas páginas- que toman su base argumental principal de la Directiva 1999/70 y de las SSTJCE.

Sin embargo, el escenario en el que nos encontramos desde hace algunos años en relación con el personal interino funcional dependiente de las Administraciones locales no debe hacernos perder de vista la relativa anomalía que supone el hecho de que pueda haber empleados de esta naturaleza que tengan ante sí algún género de carrera profesional, en tanto en cuanto adquieren la condición de funcionarios de carrera o mientras no pierdan su vínculo con la Administración que los emplea debido a las múltiples causas que harían posible esa pérdida (la primera de las cuales pudiera ser que su plaza pasara a ser ocupada por un funcionario de carrera). Es decir, el disfrute personal de ese derecho, en el caso de que le fuera reconocido vía título jurídico obligado (ya fuera una sentencia judicial, ya una resolución administrativa recaída reconociendo sus grados personales y consolidando los mismos), sería, a diferencia de lo que pudiera suceder en el caso de los funcionarios de carrera, completamente circunstancial y dependiente de que no se produjera la inevitable cobertura de la plaza dotada presupuestariamente ocupada por él o de que no se produjera su acceso mediante cualquier

procedimiento selectivo a la función pública profesional permanente, esto es, a la función pública de carrera.

Asimismo, hemos de tener también presente que esa naciente, y quizás efímera, carrera profesional se produciría no en el marco de una carrera profesional organizada –la que pudiera realizar el candidato que es seleccionado para el desempeño de la función pública permanente–, sino en un régimen de fragilidad y de sobresaltos continuos derivados del hecho de que el ordenamiento jurídico, por encima de las peculiaridades encaminadas a mantener al funcionario interino en su plaza, se encuentra orientado a la búsqueda de ese candidato mediante la incorporación de la plaza a las Ofertas de Empleo público y a las subsiguientes convocatorias de la misma por el conocido sistema meritocrático base de nuestro sistema. Es decir, y esta sería una de las paradojas más destacadas, podría “hacer carrera” quien, encontrándose en situación de precariedad, mantuviera viva su progresión gracias a que no se hubieran puesto en marcha los mecanismos legales para que desapareciera tal situación por un medio expeditivo, cual sería la cobertura de la plaza ocupada, medida que está diseñada precisamente para hacer posible la carrera administrativa. Esto es; la fortuna del funcionario interino se haría depender del mantenimiento en el tiempo en esa situación anómala y de precariedad en el empleo; en consecuencia, se trataría en todo caso de una carrera limitada y en condiciones adversas, hasta el punto de que podría terminar en cualquier momento y sin continuidad posible.

En este último sentido, hemos de tener en cuenta también que la expansión de las nuevas tipologías de funcionarios interinos que sostengan la relación de interinidad (los funcionarios que sean nombrados para plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera coexisten, en el artículo 10.1 del EBEP, con los que se seleccionen para la sustitución transitoria de los titulares de las plazas; los que sean nombrados por mediar la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto; y los que lo sean por el exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses) puede incidir negativamente sobre el mantenimiento de la figura originaria del personal interino que ocupa plazas dotadas presupuestariamente, e incluso puede sustituirla de raíz, al ser esas tipologías mucho más versátiles; o puede, simplemente, marginarla hasta convertirla en una expresión muy secundaria dentro del conjunto de interinidades posibles, lo que también influiría, llegado el caso, sobre el grueso de relaciones laborales que pudieran mantenerse en la esfera local, debido a las grandes ventajas –comenzando por la eliminación de sobrecostes añadidos– que la utilización de las nuevas fórmulas emergentes de interinos, que ahora podríamos calificar de “sin carrera”, pudieran reportar para el sistema frente a esas otras fórmulas más consolidadas.

A pesar de todo lo dicho, y por mucho que ello suponga una anomalía conceptual –un funcionario que no es permanente pero que tiene posibilidades de hacer carrera es, en principio, algo tan chocante como un funcionario de carrera que no puede hacer carrera<sup>(44)</sup> – tampoco parece que existan razones de peso u obstáculos insalvables para impedir que, dentro de un potencial régimen jurídico futuro de los funcionarios interinos de larga duración (caso que habría que definir, lógicamente), pudieran admitirse expresiones limitadas de carrera profesional en los mismos términos que la tienen los funcionarios permanentes, siempre y cuando las reglas existentes para unos y otros fueran las mismas en aras de la igualdad y de la aplicación de los principios de mérito y capacidad que informan las modalidades de carrera

---

<sup>44</sup> A esta anomalía de las carreras planas, muy frecuente en la esfera local, consecuencia de la carencia de puestos de trabajo suficientes, intenta responder el sistema con la denominada *carrera horizontal*.

horizontal y vertical previstas en nuestro ordenamiento. Y ello, por cuanto que la regla habitual en esta materia es que el funcionario interino acabe por convertirse, a través de la superación de los correspondientes procedimientos selectivos, en funcionario de carrera, momento en el que su *carrera interina* -valga el juego de palabras- pasaría a constituir el prolegómeno de su carrera funcional permanente, adquiriendo entonces cierta coherencia que esa fase previa de interinidad contara con modalidades de carrera profesional.