

una obra, en fin, que lejos de zanjar cualquier debate debe servir de punto de partida para su completa articulación y que demuestra que, incluso desde el derecho, hay mucho que decir y que hacer para prevenir ese apocalipsis que hay quien no se resiste a pintar.

Darío Badules Iglesias
Universidad de Zaragoza

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN: *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020, 165 págs.

El conocido y prestigioso catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá publica un interesante, completo y riguroso estudio sobre los funcionarios interinos. Su objeto es reivindicar los perfiles dogmáticos de la figura en el contexto de la evolución que la misma ha experimentado, especialmente en los últimos años. Como indica el autor, buena parte de los problemas que la misma suscita derivan de su frecuente uso abusivo por las Administraciones públicas, debido a la flexibilidad, rapidez, discrecionalidad y facilidad de extinción que proporciona.

En la Ley de Funcionarios de 1964 se incluyó la primera regulación general de los interinos para referirse a los funcionarios que, por razones de urgencia o necesidad, ocupan plazas de plantilla. Aunque se regían analógicamente por el régimen de los funcionarios de carrera, no percibían las mismas retribuciones que estos ni se les aplicaba el régimen de clases pasivas, pudiendo ser revocados al cubrirse la plaza por el procedimiento legal. También se preveía la contratación temporal de personal en régimen administrativo para trabajos específicos, extraordinarios y urgentes. Se trataba de soluciones rápidas y discrecionales que permitían acceder al servicio del sector público a cambio de unas condiciones claramente discriminatorias.

La Ley de Reforma de la Función Pública de 1984 suprimió la contratación administrativa de personal, pero permitió la continuidad del régimen de los interinos. La consecuencia fue la multiplicación de los empleados públicos temporales, que pasaron a ser característicos en sectores como la enseñanza o la sanidad. El notable incremento de los servicios públicos en nuestro bisoño Estado del bienestar, combinado con la lentitud de los procesos selectivos de los funcionarios de carrera y el ahorro de los complementos no pagados a los interinos, favoreció la opción por esta modalidad. Especialmente se advirtió tal planteamiento en las nuevas Administraciones autonómicas, faltas de personal por la clara insuficiencia de los traspasos, y en las Administraciones locales, cuyos nuevos servicios sociales, culturales, sanitarios y educativos hubieron de ser abastecidos por personal sujeto a régimen laboral, frecuentemente vinculado a programas y actividades subvencionadas.

Desde mediados de la década iniciada en 1990, las leyes de presupuestos generales del Estado establecieron tasas de reposición de personal a fin de controlar el gasto público. Sin embargo, las rituales prohibiciones de contratar nuevo personal interino quedaron desbordadas al admitirse tales contrataciones en casos excepcionales y urgentes, que pasaron a ser la regla en nuestras administraciones. Empezaron, así, a surgir periódicamente leyes destinadas a convertir a los interinos en fijos, estableciendo simulacros de procesos selectivos que finalmente la jurisprudencia constitucional hubo de desmontar al considerarlos contrarios al principio constitucional de mérito y capacidad.

Hay expertos que consideran que la situación excede de lo razonable y que debe evitarse que el régimen de empleo temporal sobrepase los límites de la transitoriedad para los que está diseñado. Por ello, y ante la ineficacia de las medidas adoptadas a tal fin, llegó a proponerse el establecimiento de la responsabilidad sancionadora y patrimonial de las autoridades y funcionarios que prolongaran irregularmente las relaciones temporales de empleo del personal público.

En el Estatuto Básico del Empleado Público adoptado en 2007, todavía vigente como texto refundido de 2015, se mantiene la figura del funcionario interino. Ahí se establecen las reglas sobre nombramiento y cese, previendo la aplicación del régimen del funcionario de carrera «en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición» (art. 10). El uso abusivo de la categoría ha persistido en el subsiguiente contexto de crisis económica, que llevó a reducir la tasa de reposición de los efectivos del sector público.

La posición del interino ha recibido un fuerte impulso como consecuencia del acuerdo sobre trabajo de duración determinada adoptado por organizaciones interprofesionales europeas e incorporado a la Directiva 1999/70/CEE. Ciertamente la prohibición del uso abusivo de esas modalidades laborales y la subsiguiente preferencia de trabajo estable y por tiempo indefinido son elementos que refuerzan la excepcionalidad de las interinidades. Sin embargo, al mismo tiempo, la prohibición de discriminación ha permitido a la jurisprudencia europea reforzar los derechos retributivos y sociales de los funcionarios interinos, cuyo estatuto jurídico ha pasado a ser enteramente equiparable al de los funcionarios de carrera, con la excepción naturalmente de la estabilidad en el empleo.

Nuestro autor lleva a cabo una rigurosa exposición del régimen jurídico de los funcionarios interinos. Empieza analizando la definición legal de la figura, las diferencias con otros tipos de empleado públicos temporales y los supuestos de interinidad de la legislación básica (por vacante, sustitución, programas temporales y refuerzo), deteniéndose en el caso que considera patológico del interino de larga duración. Después estudia el acceso a la condición de funcionario interino, exponiendo los procedimientos de selección a través de bolsas o listas, convocatorias específicas y los servicios públicos de empleo. En sucesivos capítulos, va relacionando los derechos y obligaciones de estos funcionarios conforme al general principio de igualdad, la aplicación a los mismos de las diferentes situaciones administrativas de los funcionarios y la extinción de la relación.

Los tratamientos finales de la monografía se dedican al análisis de las situaciones de abuso de la interinidad y a la «historia interminable» de los procesos de consolidación de empleo promovidos por los sindicatos y aceptados por las Administraciones. El principio de igualdad conduce a la prohibición de las pruebas restringidas de estabilización, a la muy limitada admisibilidad de la consolidación en el empleo por el concurso de méritos y al establecimiento de límites en la valoración de la fase de concurso con respecto a la de oposición. El autor concluye proponiendo diversas medidas para prevenir abusos, garantizar la igualdad en la selección de los candidatos, reconocer explícitamente los derechos que corresponden a los interinos o resolver el problema de las indemnizaciones pertinentes en caso de cese.

En una última reflexión se relaciona el auge de las interinidades con la excesiva rigidez del régimen de los funcionarios de carrera, cuestión que me parece particularmente importante. La oposición de acceso y el concurso de destino son dos elementos paralizantes de nuestro sistema de empleo público. La primera monopoliza la aplicación del principio de mérito y capacidad, que lleva a entronizar las pruebas memorísticas en su contenido y elitistas en su preparación, pruebas prácticamente inaccesibles para quien está trabajando como interino. El segundo menoscaba el principio de eficacia de la acción administrativa, dado que condena a la permanente disponibilidad de vacantes a los órganos administrativos menos atractivos desde la óptica de las funciones y las retribuciones. En la estructura de cualquier organización carece de sentido tanto el sustituir al empleado que cumple adecuadamente sus tareas por otro que solo ha acreditado saber recitarlas, como cubrir los puestos de trabajo favoreciendo exclusiva o predominantemente la voluntad y los intereses de los empleados.

Fernando López Ramón
Universidad de Zaragoza

MARÍA ZAMBONINO PULITO (DIR.): *Buen gobierno y buena Administración. Cuestiones claves*, Madrid, Iustel, 2020, 271 págs.

La inclusión en el derecho de los conceptos buen gobierno y buena administración ha trazado una importante senda a seguir por parte de las instituciones públicas. Es bastante común que la buena administración se acompañe de un buen gobierno, y, en ocasiones, son términos muy semejantes que se identifican. Con el objetivo de profundizar en estos dos paradigmas, se acaba de editar una interesante obra colectiva titulada *Buen gobierno y buena administración. Cuestiones claves*, dirigida por la catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, María Zambonino Pulito. El trabajo es fruto del Proyecto de Investigación (I+D+I) «Los retos de la gobernanza para el Derecho Administrativo» del grupo de investigación SEJ-582 «Administraciones Públicas, Libertades Públicas y Políticas Sectoriales».