

## ALEGACIONES AL PRESUPUESTO 2025.

Ángel Rocha Plaza, con D.N.I. [REDACTED] mayor de edad y vecino de Aranda de Duero, con domicilio a efectos de notificaciones en [REDACTED] y teléfono y email: [REDACTED]

### DICE:

Que en el BOP de Burgos de fecha 6 de mayo de 2025 se ha expuesto al público el expediente de Presupuesto General para el ejercicio 2025, (Expte. 2024/00020215K), al objeto de presentación de reclamaciones por el plazo de quince días.

**PREVIO:** Según la Jurisprudencia, los motivos tasados enumerados en el artículo 170.2 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, no son cerrados o exclusivos, (numerus clausus). Sino que se pueden impugnar los presupuestos municipales por diversos motivos legales como pueden ser el incumplimiento de las normas de administración local, si no ha seguido el procedimiento legalmente establecido para su aprobación, las leyes de presupuestos, etc.

170.1. Tendrán la consideración de interesados:

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local.
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.
- c) Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

En virtud del punto anterior, soy interesado sin duda alguna y presento la siguiente

**ALEGACIÓN: CONTRATACIÓN DE PERSONAL EVENTUAL.** (Página 128 PRESUPUESTO MUNICIPAL ANEXO A8.3).

A) El régimen del personal eventual o de confianza está regulado en el ámbito de la Administración Local en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en los arts. 104 y 104.bis, en los que encontramos respuesta a la cuestión planteada.

El art. 104 señala que:

- "1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.

- 2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzcan el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.
- 3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación.”

B) A ello hay que añadir lo regulado con carácter básico 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 (TREBEP), cuyo art. 12 señala que:

- “1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
- 2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.
- 3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.
- 4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.
- 5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.”

#### C) EN RELACIÓN A LA PLANTILLA y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

El art. 104 LRBRL debe ponerse en relación con el art. 90.1 de la citada ley y con el art. 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), **que obligan a que los puestos de trabajo a desempeñar por el personal eventual figuren en la correspondiente PLANTILLA.**

Con esta precisión, resulta comprensible que el art. 104 LRBRL autorice la modificación de la configuración de estos puestos con ocasión de la aprobación de los Presupuestos anuales, pues éste es el momento procesal oportuno para la aprobación y modificación de Plantillas (art. 90.1 LRBRL, art. 126.1 TRRL y art. 14.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP)), apareciendo también justificada la posibilidad de que “al comienzo de su mandato” el Pleno de la nueva Corporación determine el número, **características** y retribuciones de este personal, en

cuanto tal actuación puede constituir una modificación de plantilla durante la vigencia del Presupuesto anual.

El nombramiento del personal eventual, el régimen de sus retribuciones y su **dedicación** deben publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia y en su caso, en el propio de la Corporación (Art. 104.3 de la LBRL).

La referencia hecha a la “dedicación” entendemos que unas veces puede venir referida a **la definición del puesto** que vendrá contenido en su propia denominación, mientras que en otras circunstancias **será necesaria una descripción más amplia, que permita apreciar realmente el ámbito y nivel de los cometidos que le corresponden** y si no, conjuntamente a las dos.

El **personal eventual** (Art. 89 LBRL), o al determinar qué puestos se reservan por el Pleno al comienzo de su mandato para ser ocupados por **personal eventual** (Art. 104.1 LBRL), o cuando se afirma expresamente que **LAS PLANTILLAS** deben comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y **eventual** (Art. 126 TRRL), etcétera.

El personal eventual sólo ocupa puestos de trabajo que revisten unas características específicas, atendiendo a la naturaleza y contenido de sus funciones, y ser de carácter directivo o de especial responsabilidad, o de **confianza o asesoramiento especial**.

El personal eventual **NO** puede ser nombrado para tareas permanentes de colaboración profesional en típicas actividades administrativas.

Los puestos reservados a personal eventual **SON EXCEPCIONALES** y su validez está condicionada, precisamente, a que sus cometidos se circunscriban exclusivamente a esas **FUNCIONES DE CONFIANZA Y ASESORAMIENTO ESPECIAL**.

La LBRL dispone con carácter general que corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, **LA PLANTILLA, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual**. (Art. 90) y el 176.3 del TRRL señala que podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo **incluidos en la RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO** de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. **COSA QUE NO OCURRE EN ESTE CASO PUES VIENDO EL DOCUMENTO DE FECHA 5 de marzo de 2025 firmado por la concejala de Personal Doña Belén Esteban Sánchez, pese a la reiteración de que el personal eventual debe estar en la Plantilla Orgánica remarcándolo en los puntos Primero, Tercero y Cuarto resulta que no se refleja. Pero, es más, realizando una búsqueda en el BOP de Burgos, no figura que este publicada la Plantilla en el BOP, lo cual resulta extremadamente gravísimo la falta de publicación.**

En el ámbito de los empleados públicos, el art. 12 TREBEP establece que **es personal eventual** el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, **SÓLO** realiza funciones expresamente calificadas como de **confianza o asesoramiento especial**, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

**D) VAMOS A PROFUNDIZAR EN EL PERSONAL EVENTUAL CON LAS SIGUIENTES PUNTUALIZACIONES:**

**1.- LAS FUNCIONES DEL PERSONAL EVENTUAL EN LA JURISPRUDENCIA.**

El personal eventual se define como aquel tipo de empleado público que mediante un nombramiento libre y sin requisitos de mérito, capacidad o cualificación especial se incorpora a una Administración para ocupar un puesto de trabajo con carácter temporal y el exclusivo desempeño de funciones de confianza o asesoramiento especial. Por ello, el personal eventual siempre se ha considerado como excepcional.

Una de las razones que ha provocado los mayores problemas es la indeterminación normativa de las estrictas funciones de confianza y asesoramiento especial que la ley le encomienda.

Las principales notas de la jurisprudencia en cuanto al personal eventual las podemos enumerar de la siguiente manera:

**Primera.** - Las funciones de confianza y asesoramiento especial.

**Segunda.** - La nota de “excepcionalidad”. Se aprecia una clara diferenciación con respecto al régimen estatutario del empleado público consagrado constitucionalmente.

**Tercera.** - La estrecha vinculación de las notas de confianza y afinidad con respecto al cargo del que depende el personal eventual con un sistema de “libre nombramiento y cese”. Son actos discrecionales que han de ser motivados, art. 35 de la Ley 39/2015, LRJAP-PAC.

**Cuarta.** - La jurisprudencia no ha sido muy explícita a la hora de determinar las tareas propias del personal eventual, esto es, en el acotamiento y definición de la confianza o asesoramiento especial. Más bien, su contribución consiste en una delimitación de carácter negativo, que ha ido depurando aquellos cometidos que no encajarían en su definición.

**Quinta.** - La Jurisprudencia se limita a anular aquellos puestos que reflejan un claro desempeño de funciones públicas reservadas a los funcionarios de carrera.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha establecido una doctrina más rigurosa en cuanto a la motivación y determinación de las características individualizadas de estos puestos de personal (STSJ de CLM, Secc. 2.ª, 302/2012, de 29 de marzo, JUR 2012\135924; 897/2012, de 3 de diciembre, RJCA 2013\40, y 160/2014, de 17 de marzo, JUR 2014\99248). Así la STSJ Castilla- La Mancha 3-12-2012, Recurso contencioso-administrativo núm. 390/2012, concluirá: <<En el presente caso, la motivación aneja al acto carece de expresividad alguna desde el punto de vista requerido, pues se limita a señalar la necesidad de la creación del Gabinete sin dar ningún tipo de explicación y justificación de porqué es en este momento concreto cuando es sentida esa necesidad, que ya no apareció tan evidente para la Sala cuando anuló anteriores nombramientos relacionados con los presentes, por lo que a pesar de deber estar prevenida la Administración de la necesidad de motivación por el fallo judicial anterior, volver a incurrir en el mismo vicio constituye un pleonismo exacerbante de la anterior irregularidad, máxime teniendo en cuenta la excepcionalidad de ese tipo de nombramientos que exige una motivación extrema y rigurosa. Por otra parte, y como muy atinadamente insinúa el Mº Fiscal en su contestación afirmar que la Presidencia de la Diputación necesita de un personal de apoyo con determinadas características de reserva y confidencialidad no deja de constituir una obviedad y adolece de expresividad y sinceridad en cuanto a los verdaderos motivos de creación de los nuevos puestos de trabajo en discusión. Como vemos, en el caso del Jefe del

Gabinete de Presidencia nos parecen funciones de carácter permanente las siguientes: la de asistencia personal al Presidente; la de recepción o selección de invitaciones (recordemos que en la RPT existe una plaza de Jefe de Protocolo que lleva a cabo a esas funciones dándose duplicidad en las mismas); las comunicaciones al Gabinete de prensa (en la RPT existe también un plaza de Jefe de Servicio de Prensa que también realiza esas funciones). Otras funciones como las del estudio de temas concretos o las de las relaciones institucionales están descritas en términos tan vagos y amplios que difícilmente se pueden considerar como las excepcionales que precisan de un asesoramiento especial.

Esta doctrina supera la jurisprudencia del Tribunal Supremo asentada en la idea de que solo son controlables las mínimas exigencias requeridas legalmente (**su plasmación en las relaciones de puestos de trabajo o plantillas y la constatación de las funciones ligadas al cargo del que dependen**), resaltando el eminente carácter político-discrecional de su nombramiento y cese.

**Sexta.** - Una abundante jurisprudencia en el orden social, recaída al hilo de conflictos surgidos tras el cese de este tipo de personal. Aunque inicialmente el cese de personal eventual es un acto administrativo sujeto al derecho administrativo y, como tal, debe ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 9.4 LOPJ), son muchos los supuestos que terminan enjuiciándose ante los tribunales del orden social. Ante ellos se intenta hacer valer el fraude de ley que esconden nombramientos encubiertos en la figura de personal eventual, cuando las funciones realmente desempeñadas han sido las propias de un puesto típicamente funcional, de contenido permanente y administrativo. Según esta jurisprudencia, el régimen de derecho administrativo debe aplicarse si realmente existe una relación de personal eventual en los términos establecidos legalmente. Y para ello no es suficiente la formalidad del nombramiento, sino que **las funciones atribuidas** expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial sean las efectivamente desempeñadas. Lo que inexorablemente lleva al análisis del fondo y la prueba de los hechos y, si se aprecian irregularidades en la contratación, el enjuiciamiento en sede social como si de un despido laboral se tratara. Podemos decir que mientras la jurisdicción contencioso-administrativa se ciñe a la forma, al mero *nomen iuris* que adopta la contratación, la jurisdicción social atiende al verdadero contenido de la relación. Por ello, el análisis de esta doctrina resultará muy ilustrativa, sobre todo para delimitar aquellas funciones que en ningún caso deben corresponder al personal eventual.

**Séptima.** - La mayoría de las sentencias tienen por objeto resolver **la legalidad de las RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO donde se incluyen los puestos de PERSONAL EVENTUAL, ya sean las generales o las específicas para estos puestos.** En estos casos, es bastante usual que los demandantes sean organizaciones sindicales representativas de los intereses de los trabajadores.

**Octava.**- Son cuestiones perfectamente determinadas en sede judicial: su nombramiento y cese discrecional, el cese automático a la expiración del mandato de la autoridad a la que presta sus funciones, el carácter temporal del nombramiento, la naturaleza administrativa de estos puestos, su sujeción al régimen general de incompatibilidades, **su necesaria inclusión en las relaciones de puestos de trabajo**, la exclusión de la negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de empleo y la inaplicación del régimen disciplinario de los funcionarios de carrera.

## 2.- LA REGULACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL. EL CARÁCTER BÁSICO DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

El artículo 12 EBEP recoge las bases del régimen jurídico del personal eventual. Respecto a las funciones, el tenor literal es prácticamente idéntico: «Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin» (apartado 1). Resultándole aplicable, «en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera» (apartado 5). El único cambio de relevancia se encuentra en la determinación de los órganos competentes para el nombramiento y cese de este personal, perfectamente definidos en el precepto ahora derogado. El nuevo artículo 12.2 EBEP se limita a remitir al desarrollo autonómico la determinación de los «órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno».

En el ámbito local, el artículo 89 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) recoge también expresamente que «El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial». Su régimen jurídico se perfila en el artículo 104 y en el nuevo artículo 104 bis, introducido por el número 28 del artículo 1 de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Junto a las funciones de confianza y asesoramiento especial, en la Administración Local se une también, por así disponerlo el artículo 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), otra función a las ya citadas, como es el desempeño de determinados puestos de carácter directivo. **Estos puestos deben estar incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección,** debiendo reunir el personal eventual, para poder desempeñar los mismos, las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.

La ley del Estatuto Básico del Empleado Público incluye al personal eventual como una clase de empleados públicos diferenciada de los funcionarios (de carrera o interinos) así como del personal laboral (sea fijo, por tiempo indefinido o temporal), dibujando los términos generales de su estatuto jurídico.

## 3.- PROHIBICIÓN RESPECTO A LAS TAREAS PERMANENTES Y COMUNES A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

**La resolución de cualquier conflicto en la determinación de las funciones del personal eventual parte de una triple premisa: la excepcionalidad de estos puestos en el sistema de empleo público, su circunscripción exclusiva a las funciones de confianza y asesoramiento especial legalmente previstas y la delimitación de tales funciones por exclusión respecto a las tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa.**

La práctica totalidad de las decisiones judiciales analizadas que han debido determinar si el desempeño de un determinado puesto, en razón de las funciones que tiene atribuidas, puede o no ser encomendado a personal eventual, parten de la interpretación sistemática de los arts. 15.1.f) LRMFP, el artículo 20.2 LMRFP, el artículo 89 y 104 LRBRL, en su

caso, y más recientemente de los artículos 8 y 12 del RDL 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la LEBEP.

Las sentencias de referencia, punto de partida en prácticamente toda la jurisprudencia posterior, son las dictadas (con contenido sustancial idéntico) por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7.ª) de 2 de septiembre de 2004 (recurso 3489/1999, RJ 2004\5919) y de 17 de marzo de 2005 (recurso 4245/1999, RJ 2005\3420). En ambas se resuelve en casación sobre sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de marzo y 12 de abril de 1999, donde estaba en discusión la reserva en la plantilla del Ayuntamiento de Burgos para ser cubiertos por personal eventual los puestos de «Dirección de la sección de centro histórico» y «director técnico de servicio de urbanismo», respectivamente. El precedente jurisprudencial es la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1997\9587), dictada en recurso de casación en interés de ley (recurso 7024/1995), donde se estableció esta doctrina que ha permanecido inalterada: **«no puedan ser identificadas con aquellas funciones de confianza y asesoramiento los cometidos que, como ocurre en el puesto litigioso, encarnan tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa del Ayuntamiento»**. Veremos que este argumento básico servirá en todos los órdenes jurisdiccionales para confirmar la validez de puestos reservados a personal eventual cuya categorización, o mero *nomen iuris* no era tan evidente.

Una vez comprobado este requisito previo, con reiterada cita literal de estas dos sentencias del TS, **la jurisprudencia también es unánime al reconocer la excepcionalidad de este tipo de personal**, que deriva derechamente de las notas que lo diferencian del resto de empleados públicos: **«los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban las funciones de “confianza y asesoramiento especial” que legalmente delimitan esta específica clase de personal público»**. O como explica la STSJ Cataluña de 3 de julio de 2009 (recurso 1122/2005, RJ 2009\781): **«El personal eventual es una excepción, o al menos debe serlo, en el conjunto del personal al servicio de la Administración pública, pues por lógica debe darse preferencia siempre al funcionario de carrera. El personal eventual sólo aparece justificado en el organigrama de la función pública, por la específica función que desempeña, esto es, de especial asesoramiento, por ello dicho personal no puede acceder a puestos reservados a funcionarios»**. (En este sentido, las Sentencias del mismo Tribunal 252/2010, de 5 de marzo, RJCA 2010\586; y 552/2011, de 9 de mayo, JUR 2011\259292).

**La jurisprudencia ha deducido, también de modo unánime, y reiterado que las funciones de confianza y asesoramiento deben referirse a «tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la “confianza”»** (STS 2 de septiembre de 2004, FJ 10 (RJ 2004\5919), STS 17 de marzo de 2005, FJ 9 (RJ 2005\3420), STS 25 de abril de 2008 (JUR 2008\272065), sentencia 7857 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 20 de noviembre de 2012, Sala de lo Social, sec. 1ª, AS 2013\97).

Otro paso en el recorrido hacia la averiguación del contenido material de las funciones del personal eventual se viene realizando en la jurisprudencia delimitando las funciones propias del personal eventual por exclusión, esto es, depurando aquellas que no encajarían en la definición normativa. La doctrina jurisprudencial es clara: **«[...] deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se**

proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad».

En términos similares, tampoco pueden crearse puestos de carácter eventual «para la realización de cometidos profesionales de colaboración en típicas actividades administrativas».

**Las decisiones manifestadas por los Tribunales Superiores de Justicia, con tendencia a exigir al menos una mínima justificación de las tareas encomendadas a este tipo de personal.** En esta línea es destacable la postura del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La-Mancha (por todas, STSJCM 160/2014, de 17 de marzo, JUR 2014\99248) que supone la exigencia de una motivación reforzada sobre las características de los puestos de personal eventual como requisito inexcusable para el control de legalidad de la actuación administrativa, llegando a descender al detalle en el análisis y justificación del contenido de los puestos que fueron impugnados y que ha terminado declarándolos nulos de pleno derecho (puestos que iban desde conductor de cargo electo, secretarios, secretarios de gabinete y asesores).

La doctrina de las salas de lo social del Tribunal Supremo y de algunos Tribunales Superiores de Justicia que, **sin cuestionar la discrecionalidad y ausencia de motivación de los puestos reservados** por este sistema de provisión, **no dudan en diseccionar las características en verdad desempeñadas y contrastarlas con las notas de permanencia y carácter administrativo que delimitan negativamente el contenido de las tareas de este colectivo.**

Destacable es también que en esta jurisprudencia resulta muy clarificador el supuesto de hecho que suele dar origen a las demandas, de modo que, si la propia calificación del puesto desvela claramente la naturaleza de sus tareas, como permanentes y propias de la organización administrativa (en nada asimilables a la confianza y asesoramiento especial que legalmente define al personal eventual), los tribunales suelen declarar la nulidad de los nombramientos.

#### **4.- EL CONTENIDO Y LOS LIMITES DE LAS POTESTADES DE AUTOORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN LA DETERMINACIÓN DE LOS PUESTOS RESERVADOS A PERSONAL EVENTUAL. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, PLANTILLAS Y OTROS INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS COMO DOCUMENTOS CUALIFICADOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DESEMPEÑADOS POR PERSONAL EVENTUAL.**

Los tribunales han sido unánimemente y contundentes:

**[...] las potestades de autoorganización de la Administración Local deben ejercitarse dentro del marco legal, y con absoluta sujeción a los imperativos del ordenamiento jurídico, que no pueden conculcar, correspondiendo a los tribunales controlar la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1CE). (STS 2 de septiembre de 2004, RJ 2004\5919.)**

**La jurisprudencia avala un instrumento tan esencial para la identificación de las funciones que podrían definirse como de «confianza o asesoramiento especial», que son las relaciones de puesto de trabajo.**

**La regulación normativa: los puestos de personal eventual también deben estar comprendidos en las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos.**

**La mayoría de las leyes autonómicas de función pública imitaron el criterio de la Ley estatal, exigiendo la inclusión de todos los puestos de trabajo, también de los eventuales, en las correspondientes RPT.** Y la jurisprudencia parece también atender a este criterio, partiendo del carácter básico del artículo 16 LMRFP, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas (*ad ex.* STSJ de Cataluña de 9 de octubre de 2009, RJCA 2010\24).

La consignación del personal eventual en las relaciones de puestos de trabajo no es realmente el problema, sino el contenido mínimo que es exigible a las características de los puestos.

Según la regulación actual, contenida en el artículo 74 TREBEP (prácticamente idéntico al art. 16 LMRFP), todas las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares, con este contenido mínimo: denominación de los puestos, grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas a que se adscriben, sistemas de provisión y retribuciones complementarias. Es comprensible que tampoco esta norma hiciera referencia alguna al personal eventual, que, como en otros aspectos de su régimen jurídico, se deja a criterio autoorganizativo de las leyes de función pública autonómica. No obstante, la normativa autonómica posterior al EBEP sigue prácticamente los dictados de la norma estatal, ya sea mediante las clásicas RPT u otros documentos organizativos, siempre teniendo presente la obligatoriedad de su publicación, que es normativa básica (art. 74 EBEP).

**En la regulación de régimen local, los artículos 90, 104 LBRL y 126 y 176 RDL 781/2006, se considerarían las plantillas de personal como el instrumento más adecuado para consignar los puestos reservados a personal eventual. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 5 de junio de 2001, lo justificaba de este modo: «[...] las plantillas, a diferencia de las relaciones de puestos, tienen un carácter netamente presupuestario [...] constituyen un instrumento idóneo para incluir los puestos eventuales, más vinculados a las potestades autoorganizativas de la Administración, y que no requieren en su identificación la inclusión de más requisitos que los que se prevén en las propias plantillas».**

Como ha señalado la jurisprudencia (por todas, STSJ de Cataluña de 9 de octubre de 2009/ RJCA/2014/24):

[...] las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza por la Administración Pública, sea estatal, a autonómica o local, la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y con expresión de los requisitos exigidos para su desempeño, de modo que en función de ellas se definen las plantillas de las Administraciones Públicas y se determinan las ofertas públicas de empleo [...] **la confección de las relaciones de puestos de trabajo** por la Administración y la consiguiente catalogación de éstos se configuran como instrumento de política de personal, atribuido a la Administración al más alto nivel indicado, de acuerdo con las

normas de derecho administrativo, que son las que regulan tanto el proceso de confección y aprobación como el de su publicidad.

Así pues, la relación de puestos de trabajo, incluyendo las modificaciones que en ella pueden efectuarse, es un acto propio de la Administración, que ésta efectúa en el ejercicio de sus potestades organizatorias. Hay que añadir, que la descripción de un puesto de trabajo, siendo fiel expresión de la referida potestad de auto organización y descripción, exige que se lleve a cabo en función de las consideraciones objetivas extraídas de las especiales características de los puestos, al ser determinante en esta esfera la discrecionalidad bajo la que se mueve la Administración dentro de la mencionada facultad, queda ello sustraído a su voluntad.

[...] La Administración dentro de su potestad de autoorganización, de carácter discrecional, puede organizar los puestos de trabajo y catalogarlos de acuerdo con las necesidades de sus servicios. Pero evidentemente dentro de esta facultad discrecional, como todo acto discrecional, tiene unos límites y parámetros reglados, a los que debe atenerse y **que como tales son susceptibles de revisión jurisdiccional, pues si prescinde de ellos, el acto discrecional deviene arbitrario.** Asimismo ha manifestado esta Sección en diversas ocasiones que la potestad administrativa para aprobar relaciones de puestos de trabajo es una manifestación de la denominada potestad organizatoria entendida como el conjunto de facultades que la Administración ostenta para configurar su estructura, potestad que es por esencia una potestad discrecional, **si bien esa potestad discrecional tiene que estar guiada por el interés público** y, además y en este campo concreto por los principios de eficacia, coordinación y demás que cita el artículo 103.1 de la CE, así como los principios de mérito y capacidad, teniendo que ajustarse también en su actuación y en su elección al respecto a las disposiciones legales de aplicación, actuación a través de las técnicas de que es plenamente comfortable a previsión de la discrecionalidad por la Jurisdicción contencioso administrativa, pues lo contrario vulneraría lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución.

Consiguientemente, deben acogerse esas infracciones que son denunciadas en los dos motivos de casación porque, como principalmente razona el recurso, no es exigible que en la RPT correspondiente al personal eventual necesariamente figure una referencia a los requisitos, a las características esenciales y a la totalidad de sus retribuciones; y tampoco cabe considerar que lo anterior impida el conocimiento de todos estos datos, pues podrán ser conocidos a través de lo que sobre ellos se haya establecido en el correspondiente acto de creación que, precisamente, la aquí polémica RPT sí se preocupa de identificarlo de manera completa al indicar la clase de disposición que decidió esa creación, su número y su fecha.

Destaca la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en las sentencias dictadas a propósito de una RPT provincial y la reserva y posterior nombramiento de puestos de personal eventual (sentencias de 29 de marzo de 2012, 3 de diciembre de 2012 y 17 de marzo de 2014). Esta doctrina exige de motivación que deriva de la regulación normativa del personal eventual, pues han descendido al detalle en el análisis de los puestos cuestionados, en la significación y contenido que cabe atribuir a las funciones de confianza y asesoramiento especial.

[...] La motivación en la creación de puestos de personal eventual debe presentar unos caracteres de exhaustividad que permita conocer sin lugar a dudas que los mismos no suponen suplantación de funciones propias, típicas y reservadas de los funcionarios de carrera. Ya hemos visto cómo el Tribunal Supremo marcaba el carácter de

excepcionalidad de este tipo de puestos y marcaba, asimismo, la línea que éstos nunca pueden traspasar, a saber, la de las funciones ordinarias de naturaleza administrativa; so pena, añadimos nosotros, admitiendo el planteamiento del recurrente, de vulneración del art. 23.2CE, en la forma que más arriba hemos señalado. Ahora bien, si la motivación en la creación del puesto no es lo suficientemente clara en la expresión de las funciones concretas que el mismo está llamado a desempeñar, el control de tales extremos se hace inviable, razón por la cual lo que en principio puede ser una mera infracción de legalidad ordinaria (la falta o insuficiencia de motivación, art. 35 Ley 39/2015) adquiere rango de infracción constitucional al hacer inviable el control ya mencionado. Esta obligación de detalle también se refuerza si se observa cómo el art. 12 de la Ley 7/2007, de 12 abril, del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público menciona que estos puestos «solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial», luego hay que detallar las funciones, hay que describirlas, hay que calificarlas como de esa naturaleza y, por último, hay que atribuir solo esas funciones.

Se utiliza meramente la expresión general «asesoramiento especial» sin mayor especificación de en qué consiste, a qué se extiende o qué carácter y naturaleza es el asesoramiento en cuestión. Lo que hay que atribuir al puesto son solo [...] «funciones expresamente calificadas como de **confianza o asesoramiento especial**», pero si no se detallan y especifican tales funciones, sino que la Administración se limita a repetir la caracterización legal general, no hay manera de conocer realmente el contenido del puesto. El asesoramiento (asesoramiento legal, asesoramiento técnico en las más diversas materias o áreas) también es tarea de distintos funcionarios, incluso algunos de ellos con habilitación de carácter estatal, y no digamos la coordinación, propia de cualquier Jefatura de órgano o unidad administrativa.

**Las funciones de personal funcionario no puedan ser desempeñadas por personal eventual.** Como se desprende de la STS de 20 de julio de 2011 (RJ 2011\6668), que resuelve el recurso de casación interpuesto frente a la STSJ de Valencia de 30 de junio de 2008, estimatoria parcialmente del recurso contra el acuerdo de la Asamblea General del Consorcio para el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento de Valencia, por el que se aprueba su relación de puestos de trabajo.

## 5.- LA DOCTRINA DEL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL.

**Interpretación de las funciones de confianza y asesoramiento especial en casos flagrantes de fraude de ley.**

Si bien es cierto que por regla general es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para resolver los conflictos que surgen en relación con los empleados públicos, es numerosa la jurisprudencia del orden social respecto al personal eventual. Son todos supuestos de ceses de **funcionarios eventuales** donde se discute que sus tareas concretas encajen en los estrictos conceptos de asesoramiento o confianza especial. Los demandantes acuden a la vía social alegando el **fraude de ley** implícito en una relación que realmente no responde a las características normativas del personal eventual.

En el orden social no se duda en entrar en el fondo del asunto y analizar pormenorizadamente las funciones que un determinado puesto de trabajo lleva asignadas.

**La jurisprudencia parte de la regla general de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (ex art. 9.4 LOPJ), que solo cedería en favor de la jurisdicción social si quedara demostrado el fraude de ley que pudiera cometer la Administración con el nombramiento como personal funcionario eventual de quien realmente desempeña funciones extrañas a su definición normativa y, además, se dieran las notas configurativas de una relación laboral.**

De lo que no duda cuando se trata de claros excesos de los cargos políticos en los nombramientos bajo el paraguas de la eventualidad. Es posible que con esta jurisprudencia dictada por el orden social se corrijan algunos abusos evidentes, pero también puede prestarse a algún **fraude de ley en detrimento de los derechos de terceros y de los principios constitucionales de mérito y capacidad**. Pues la consecuencia final es que quien entró irregularmente en la función pública, por la puerta falsa de una contratación temporal eventual, terminará perpetuándose en un puesto sorteando las vías normales de acceso al sistema público de empleo. Por ello, hay que ser especialmente cautelosos con esta doctrina y no derivar, hacia el orden social, el conocimiento de materias eminentemente administrativas, cuyo lugar de enjuiciamiento natural debe ser el orden contencioso-administrativo.

**Consecuencias del nombramiento como personal eventual para funciones que exceden las reservadas a esta figura. Una posible vía para la declaración de indefinidos no fijos en plantilla.**

Es muy importante destacar que cuando el formalmente nombrado como personal eventual acude a la jurisprudencia de la jurisdicción social alegando que ocupa un puesto que no le corresponde, por ir más allá de las tareas de confianza o asesoramiento especial, si su alegación está bien fundada porque efectivamente sus funciones no se corresponden en esencia con las propias del tipo de personal que fue nombrado, no suele encontrarse con una mera declaración de incompetencia de dicho orden jurisdiccional, sino que “levantando el velo” del nombramiento ilegal, los órganos de dicha jurisdicción atienden a la realidad de la relación laboral que se ha generado y declaran la extinción del nombramiento como un despido improcedente<sup>20</sup>, lo que podría llevar a la declaración de la persona en cuestión como personal laboral indefinido no fijo en plantilla, en cuanto su readmisión no podría suponer una incorporación en la plantilla, al no haber accedido a su puesto por un proceso selectivo conforme a los principios de publicidad, mérito y capacidad.

Cabría plantearse si esta jurisprudencia no podría llegar a propiciar prácticas corruptas y abrir una grieta peligrosa en la muralla de la selección del empleo público por criterios de mérito y capacidad. Sin embargo, los problemas que plantea esta doctrina son similares a los que se generan, en general, con cualquier irregularidad en la contratación que da lugar al reconocimiento jurisprudencial de la figura del indefinido no fijo en plantilla, y su solución pasa simplemente por exigir que la Administración convoque a la mayor brevedad posible las plazas “ocupadas” irregularmente por la contratación ilegal. Lo que resulta criticable es que no se establezcan mecanismos claros y reglados para facilitar dicha convocatoria.

El actual proceso de estabilización del personal al servicio de las Administraciones públicas propiciado hoy por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, ha de entenderse, en este contexto, plenamente aplicable a las figuras de los indefinidos no fijos en plantilla que

puedan derivar de un abuso en los nombramientos de personal eventual, ya que, a pesar del término “indefinido”, lo que caracteriza a esta figura es su temporalidad, una temporalidad no fijada, pero determinada porque la persona cesará en cuanto el puesto se ocupe por un empleado público seleccionado conforme a los principios de publicidad, mérito y capacidad.

El punto débil de esta solución es que el carácter obligatorio de la convocatoria no está fijado con claridad y podría llegar a sostenerse que si la Administración no tiene un nivel de temporalidad en sus plazas estructurales superior al 8 % no habría una obligación de cobertura.

Si la falta de motivación en la creación de puestos de personal eventual, unida a la participación de éstos en funciones que no son de confianza, asesoramiento especial, de dirección ni temporales sino permanentes y normales dentro de la organización administrativa, son causa suficiente para considerar vulnerado el art. 23.2 de la C.E.

E) El Presupuesto Municipal en su página 128 sobre **PERSONAL EVENTUAL** en relación a la **PLANTILLA y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**.

El jefe de gabinete de prensa y protocolo sería realmente un personal eventual por cumplir las características de personal eventual definidas por la Jurisprudencia y en su consecuencia entendemos que sus funciones no interfieren con las del personal funcionario del ayuntamiento y sería un personal eventual correcto. Aunque con la reserva de que las Jefaturas en la administración local están reservadas al personal funcionario y no sabemos de quien va a ser la Jefa, nunca de personal funcionario.

Los técnicos de gestión administrativa y los técnicos de administración general o especial adscritos al Servicio de Intervención Municipal han de ser funcionarios, como el resto de los demás administrativos o auxiliares administrativos que también han de ser funcionarios en donde la Interventora Municipal es la Jefa del Servicio de Intervención, siendo una funcionaria de habilitación de carácter nacional. El PERSONAL EVENTUAL Técnico de Presupuestos, quiera o no quiera va a realizar funciones que de una manera u otra están reservadas a los funcionarios y en su consecuencia se debe de anular.

La agenda urbana esta vinculado al urbanismo y el urbanismo es una función técnica y jurídica que pertenece al personal funcionario propio del Ayuntamiento y a los habilitados de carácter nacional que son funcionarios estatales nombrados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y especialmente los Secretarios han de informar jurídicamente los expedientes urbanísticos y en su consecuencia se debe anular.

F) Hay un precedente administrativo en una anterior Corporación donde dos puestos de personal eventual uno para Promoción y Desarrollo y otro para Prensa adscrito a la Alcaldía. Fue en la legislatura del Alcalde Sr. Ángel Guerra donde se aprobó el primer Reglamento Orgánico y se crearon a través de la relación de puestos de trabajo esos dos puestos de personal eventual.

Se entiende por precedente administrativo una decisión administrativa que condiciona el contenido de una decisión administrativa posterior en el mismo sentido que la antecedente. El acto administrativo posterior no puede apartarse de lo ya decidido para un caso distinto.

En aquellos casos en que el precedente se conecta con el principio de igualdad de trato (véase igualdad ante la ley), implica que la Administración debe seguir el criterio antecedente en igualdad de circunstancias, y siempre dentro del principio de legalidad, no en contra, aunque el precedente anterior ilegal esté consolidado.

Así lo dispone el art. 35.1.c) de la ley 39/2015, cuando dice que serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos "que se separen del criterio seguido en **actuaciones precedentes** o del dictamen de órganos consultivos". Por tanto, cuando se separe de la actuación precedente, puede hacerlo, siempre y cuando lo justifique, lo motive, adecuadamente. Cosa que no ha ocurrido en el presente caso. Y por tanto, la ausencia de dicha motivación podría acarrear un vicio de nulidad de acuerdo al art. 47 de la Ley 39/2015.

**Por tanto, el precedente administrativo hace referencia a un asunto que se resuelve de igual forma que se resolvió otro asunto en un momento anterior semejante al que se trata de resolver.**

La Administración debe someterse plenamente a la ley y al Derecho, artículo 103.1 CE. En caso contrario podría estar vulnerando principios como el de igualdad ante la ley (14 CE), seguridad jurídica (9.3 CE), interdicción de la arbitrariedad, el de buena administración (103 y 106 CE), positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41 y 42) o el principio de confianza legítima art 3.1.e) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público que establece, que las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: buena fe, **confianza legítima** y lealtad institucional.

Evidentemente aquí no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido.

### **CONCLUSIÓN SEGUNDA:**

Visto los apartados:

- A) El régimen del personal eventual regulado en la LBRL.
- B) El régimen del personal eventual regulado en el TREBEP.
- C) Las consideraciones de la Plantilla y de la Relación de Puestos de Trabajo.
- D) Las puntualizaciones sobre el personal eventual.
- E) El presupuesto Municipal 2025 en su página 128 sobre personal eventual.
- F) El precedente administrativo, **SE INFRINGE LA NORMATIVA ANTERIORMENTE REFLEJADA Y EN SU CONSECUENCIA EL MODELO ORGANIZATIVO RELATIVO A LA PLANTILLA y LA RPT**, además del **CONTROL DE LAS TAREAS O FUNCIONES DEL PERSONAL EVENTUAL PROPUESTO**, siendo todo lo anterior nulo de pleno derecho porque no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido.

No se ha cumplido el procedimiento establecido la creación de plazas de personal eventual en la elaboración del presupuesto municipal 2025, ni se ha tenido en cuenta la normativa sobre relación de relaciones de puestos de trabajo, teniendo su encuadre en el

artículo 170.2. a) de la LRHL en relación a los artículos 90.1 de la Ley 7/195, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local y del artículo 126.1 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 466/2010 de 8 Nov. 2010, Rec. 406/2009. JUR\2010\397084, en su fundamento jurídico Quinto, Sexto y Séptimo, establece:

**“QUINTO.-** *No es posible la creación de puestos de trabajo que no estén amparados en la plantilla en la medida en que la inclusión en la plantilla es soporte para la habilitación de crédito presupuestario del gasto que implica la puesta en funcionamiento de estos gastos; de manera que en principio todos los puestos de la relación de puestos de trabajo deben corresponder a plazas de la plantilla.*

*La plantilla está más bien planteada en función de las plazas que desempeñan los sujetos que integran el personal al servicio de la Administración, funcionarios y personal, laboral y eventual, con independencia de los puestos, ....., pero sin olvidar la vinculación con los puestos de trabajo de su estructura o clasificación porque no cabe articular y hacer efectiva una determinada estructura organizativa de puestos sin tener la base subjetiva definida por la pertenencia a la plantilla de personal al servicio de la Administración y habilitados los créditos necesarios en el presupuesto para hacer frente a sus retribuciones, ....., no es menos claro que la misma ha de tener una base en la plantilla y sin esa base no es posible ni válida una relación de puestos de trabajo.*

*Así, no es posible admitir en términos absolutos como sostiene la sentencia recurrida que una relación de puestos de trabajo puede modificar indirectamente una plantilla ya que son dos instrumentos distintos.*

*Si cabe modificar una relación de puestos de trabajo sin que sea necesario modificar una plantilla si la modificación no tiene incidencia en la plantilla al no afectar a la relación de plazas que ésta supone; por ejemplo, cuando la distribución o clasificación racional de puestos parta de esa relación de plazas y no lo altere o amplíe.*

*Pero sí la modificación de la relación incide en la plantilla es obligado modificar la misma para que se compruebe la adecuación de los gastos de personal a los límites legalmente establecidos y se verifique presupuestariamente la adecuación de los mismos a los créditos disponibles”.*

**SEXTO.-** *De la doctrina que acabamos de transcribir queremos destacar que el contenido de la Relación de Puestos de Trabajo y de la Plantilla es distinto como lo es también su finalidad, pese a lo cual debe de haber una correlación entre un instrumento y otro, de esta manera no es posible la previsión de plazas en una Plantilla, lo que supone a su vez la consignación de un crédito, que no se corresponda con puestos de trabajo realmente existentes, y, de la misma manera no se puede comprometer un gasto que no tenga su razón de ser en los puestos de la Relación.*

*De todo ello se desprende, en relación a las alegaciones que se hacen en la demanda, que la Plantilla presupuestaria no es un instrumento idóneo para crear plazas nuevas, ni para adscribir los puestos existentes a una escala u otra o a un grupo o a otro ni para fijar las retribuciones ya que estas son determinaciones propias de la Relación de Puestos de Trabajo, además de que tales decisiones comportan un gasto que no tiene su correlación con las previsiones de la Relación de Puestos lo que nos lleva a declarar que no puede la Administración a través de la Plantilla hacer las modificaciones que se denuncian por la demandante en su escrito y que deben de reputarse como ciertas al no ser negadas por el Ayuntamiento.*

**SEPTIMO.-** *Además de lo anterior, hay que tener presente que la Plantilla, aun siendo la típica manifestación de la potestad de autoorganización de la Administración, está sujeta a unos límites que establecen los artículos 90.1 de la Ley 7/1985 y 126.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 , como señala la parte demandante.*

*Esa finalidad y conexión presupuestaria de la plantilla se manifiesta en la necesidad de que la misma respete los principios de racionalidad, economía y eficiencia y se configure de acuerdo con la ordenación general de la economía.*

*Por lo tanto, en ausencia de la documentación exigida legalmente y de cualquier otra que la sustituya no podemos afirmar que la Plantilla aprobada respete los aludidos principios”.*

Por todo lo anterior, el Presupuesto Municipal 2025 también debe ser anulado, máxime que no se han definido las características del personal eventual conforme a la legislación reseñada arriba, a modo de ejemplo el art. 104.1 de la LBRL.

En Aranda de Duero a 10 de mayo de 2025.

Fdo.: Ángel Rocha Plaza



AL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE ARANDA DE DUERO. -