

El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la Administración local

JAVIER GARCÍA LUENGO

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Oviedo*

- 1. Concepto y presupuestos constitucionales de la regulación del personal eventual**
- 2. Funciones del personal eventual**
- 3. ¿Se pueden cubrir los puestos de directivos locales por personal eventual?**
- 4. 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**
- 5. Nombramiento y cese del personal eventual en las corporaciones locales. Límites cuantitativos**
- 6. Derechos y deberes del personal eventual**
 - 6.1. Principio general
 - 6.2. Los derechos retributivos
 - 6.3. Derechos a la representación y a la negociación colectiva
- 7. Una reflexión final**
- 8. Bibliografía**

Resumen

La figura del personal eventual no debe ser considerada un elemento inconstitucional o una suerte de cuerpo extraño en nuestro sistema. Por el contrario, la existencia de personal cualificado cumpliendo funciones de asesoramiento especial y de apoyo de confianza a los cargos electivos descarga a los funcionarios públicos de tareas que

Artículo recibido el 29/09/2022; aceptado el 14/10/2022.

podrían comprometer su objetividad. Sin embargo, como se analiza en este trabajo, una regulación demasiado parca y laxa de este tipo de personal puede propiciar abusos, que se podrían atajar con soluciones legislativas adecuadas que, particularmente, tengan en cuenta las peculiaridades del régimen local.

Palabras clave: *empleo público; personal eventual; puestos de confianza; asesoramiento especial; entidades locales; retribuciones del personal.*

Temporary staff: a complex puzzle for the local administration

Abstract

Temporary staff in public administration should not be considered unconstitutional or a sort of a rare institution in our legal framework. On the contrary, the existence of qualified staff performing special advisory functions and providing support to elected positions unburdens civil servants of tasks that may jeopardize their objectivity. Nevertheless, according to our analysis in this article, regulations for this type of staff that are too scanty and lenient can lead to abuses, which could instead be stemmed by adequate legislative solutions that pay specific attention to the special features of the local legal framework.

Keywords: civil service; temporary staff; positions of trust; special advisory functions; local entities; remuneration.

1

Concepto y presupuestos constitucionales de la regulación del personal eventual

El personal eventual es, en la actual concepción legal de la figura, un tipo de empleado público, y siendo, según el artículo 8.1 del TREBEP, los empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones públicas al servicio de los intereses generales, ha de seguirse que el personal eventual sirve al interés general.

Esta configuración legal es correcta, puesto que la definición del interés general es tarea que corresponde a los representantes públicos a los que este personal presta sus servicios. En este sentido, su “servicio al interés

general” difiere, al menos en parte, del que prestan los demás empleados públicos y particularmente el personal funcionarial, ya que es un servicio que se concentra, al menos en buena medida, en las tareas previas a la definición de dicho interés general, en la labor política de su configuración.

La opción constitucional a favor de que las tareas públicas se asuman por personal funcionarial seleccionado conforme a los principios de mérito y capacidad, y cuya labor se ejerce presidida por el principio de imparcialidad, justifica que se tenga que disponer de otro tipo de personal que, seleccionado por criterios de estricta confianza, realice tareas de asistencia a los cargos y autoridades públicas que chocan con el deber de imparcialidad.

Si históricamente, incluso en nuestro país, buena parte del empleo público estaba sometido a un sistema de cesantías, de forma que se aseguraba la confianza política del funcionariado¹, hoy nuestra Constitución opta por un sistema de función pública profesionalizada y objetiva. Pero si las labores burocráticas ordinarias se pueden sin problema profesionalizar y dejar en manos de personal imparcial, existen otras tareas de índole “política” que resulta difícil o inoportuno concentrar en las autoridades o los cargos públicos electivos, porque tienen también un componente técnico, lo que justifica el nacimiento de esta tipología de empleados públicos de confianza, que cesan cuando lo hace la autoridad a la que sirven, y que los elige y aparta libremente, por criterios de estricta confianza política.

La oportunidad y utilidad de este personal se puede explicar desde la misma lógica del principio democrático. A menudo, y en las corporaciones locales no es un fenómeno infrecuente, la cohorte funcionalial ha adquirido

1. Este sistema, caracterizado por una amplia cohorte de servidores públicos sometidos a la obediencia política, elegidos y separados libremente por las autoridades, se denominó históricamente *spoil system* o sistema de botín [cuya denominación procede de la expresión “*to the victor belong the spoils*” (al vencedor le pertenece el botín)], con la que el senador William Learned Marcy, de New York, justificaba la política de personal del presidente Andrew Jackson], y estuvo vigente en nuestro ordenamiento, según algunos autores, hasta el Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por el Real Decreto publicado en la Gaceta de Madrid de 20 de junio de 1852, según el reciente análisis de Muñoz Llinás (2019: 80 y ss.), aunque el sistema de cesantías no desapareció efectivamente hasta el Estatuto de Maura aprobado por Ley de Bases de 22 de julio de 1918, como destaca el profesor Sánchez Morón (2019: 42-43). En otros países la supresión del sistema de botín se produjo a finales del siglo XIX, en el caso de los Estados Unidos con la conocida *Pendleton Civil Service Reform Act*, de 16 de enero de 1883, culminación de un movimiento de reforma de la función pública cuyos motivos han sido muy discutidos por la doctrina americana. Puede verse, al respecto, el trabajo clásico de Hoogenboom (1961). Para una brillante descripción del sistema y de algunas de sus reminiscencias entre nosotros, Martín-Retortillo Baquer (2000: 30 y ss.), con referencia a la figura del funcionario cesante.

una dinámica determinada (a veces, incluso, un fuerte sesgo) condicionada por el mandato de una determinada fuerza política durante muchos años, de forma que una nueva corporación de signo distinto requiere cuando menos disponer de un canal de información alternativo al meramente funcionarial. Esta labor alternativa de información profesionalizada es una de las bases de la existencia de la figura del personal eventual.

También desde la perspectiva del principio democrático, y en íntima relación con la idea anterior, el sistema debe garantizar que los cargos públicos se puedan ejercer sin conocimientos especializados, ya que la decisión política alcanza precisamente los ámbitos que no están absolutamente condicionados por una decisión técnica, pero, a menudo, es imprescindible que el político tenga un asesoramiento técnico adecuado, de su confianza e informal que le permita anticipar y contrastar el canal formalizado y supuestamente objetivo de los informes técnicos oficiales. Sin esta posibilidad, la labor de dirección política quedaría *de facto*, sobre todo en ciertas materias en las que la implicación de los aspectos técnicos es muy relevante (como puede ser el ámbito de las obras públicas o el urbanismo), reservada a personas con formación técnica, lo que supondría un detrimento de la democracia, en cuanto se reduciría proporcionalmente el número de personas que pueden acceder a un cargo público.

Estas ideas han de tenerse muy presentes cuando se caricaturiza o se banaliza la necesidad de este tipo de personal eventual, cuya existencia, en nuestra opinión, es constitucionalmente conveniente.

Aún se podría añadir otra consideración que ayuda a entender el entramado constitucional en el que se mueve la figura del personal eventual. Hay tareas, algunas cotidianas, en la Administración que casan mal o son, *de facto*, virtualmente incompatibles con el principio de objetividad y que, por lo tanto, no deberían ser encomendadas a personal funcionarial y que, sin embargo, por su propia naturaleza, requieren de conocimientos técnicos o, cuando menos, aconsejan una consideración de factores jurídicos o de otra índole que no cabe exigir al personal puramente político. Me refiero a tareas como la negociación política con la oposición (imprescindible en todos los niveles del Gobierno, y también en el nivel local), la valoración de enmiendas a proyectos normativos, u otras similares en las que no sería oportuno implicar al personal funcionarial, bien por la repercusión personal que esas decisiones van a tener sobre él, bien por su componente esencialmente político.

A partir de estas consideraciones básicas es posible valorar la escasa normativa relativa a este tipo de personal y fijar algunas líneas que ayudan a desarrollar su régimen jurídico.

2

Funciones del personal eventual

Comenzaremos nuestro análisis por una cuestión de primera relevancia práctica como es la relativa a las funciones que puede o debe asumir este personal. En nuestra opinión, para delimitar estas funciones es preciso tomar en consideración tres ideas fundamentales: no cabe que el personal eventual invada el ámbito funcional reservado al personal funcionario; se debe tratar de funciones calificables como de confianza o asesoramiento especial, y, en todo caso, sus funciones se deben realizar al servicio de los intereses generales. Vamos a tratar de concretar estas ideas para delimitar, con ayuda de la jurisprudencia, el campo propio de las funciones del personal eventual.

El primer criterio, consistente en la prohibición de que funciones propias del personal funcionario se ejerzan por personal eventual, viene expresado reiteradamente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo², en los siguientes términos: “[...] 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”.

Esta idea es coherente con la doctrina del Tribunal Constitucional³ que considera que la Constitución Española, dado lo dispuesto en sus artículos 103.3 y 149.1.18, ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos, debiendo la ley determinar en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública. De lo que se deduce que la interpretación de las funciones abiertas al personal eventual será estricta y que los puestos reservados a este personal son excepcionales, como el Tribunal Supremo ha destacado, también, con reiteración⁴.

2. En tal sentido, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 de septiembre de 2004, en el recurso 3489/1999, de 17 de marzo de 2005, en el recurso 4245/1999, o de 25 de abril de 2008, en el recurso 3010/2005. También, citando el mismo texto, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022, en el recurso 1275/2020.

3. En su constante jurisprudencia, de la que puede ser un buen ejemplo la Sentencia 235/2000, de 5 de octubre (fundamento jurídico quinto).

4. La expresión de esta idea que emplea el Tribunal Supremo, entre otras en las citadas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 de septiembre de 2004, en el re-

El segundo término de la delimitación viene dado por la necesidad de que los puestos ocupados por este personal se dediquen en exclusiva a funciones calificables como de confianza o asesoramiento especial. El Tribunal Supremo, de nuevo, ofrece una definición de estas funciones, entendiendo por tales las “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’”⁵.

Esta afirmación es esencialmente correcta, aunque tal vez demasiado general; por funciones de asesoramiento especial deben entenderse efectivamente las destinadas a facilitar un cauce de información ágil y distinto al formal y más burocrático que las autoridades reciben por los conductos oficiales de los funcionarios públicos. Este otro asesoramiento de “gabinete” es un asesoramiento paralelo, justificado por la necesidad de contar con una vía alternativa de información que permita a la autoridad contrastar los datos que recibe por el conducto burocrático ordinario, complementarlos con agilidad y combinarlos con consideraciones de oportunidad política que no debería recibir por los cauces “oficiales”, esto es, por la vía de los informes elaborados por funcionarios que actúan sometidos al principio de objetividad.

Más allá del asesoramiento especial existen otras funciones de “confianza” que también podrían estar asumidas por este tipo de empleados públicos, como son tareas de negociación política o de enlace con otras instituciones, en las que se entremezclan elementos técnicos con indudables consideraciones de oportunidad que, en ocasiones, no sería siquiera prudente imponer a funcionarios públicos, aunque ocupen excepcionalmente puestos de libre designación, puesto que comprometerían su objetividad. En las organizaciones más grandes es importante la coordinación que este personal hace de la producción normativa de la Administración a la que sirve, labor en la que, como resulta obvio, es claro el enlace entre lo estrictamente técnico y las consideraciones políticas o de oportunidad.

Más allá de estas funciones en las que lo técnico se entremezcla con lo político, no cabe que este tipo de personal se ocupe de funciones que pue-

curso 3489/1999, o de la Sala de lo Social de 22 de marzo de 2022, en el recurso 1275/2020, es la siguiente: “[...] los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de ‘confianza y asesoramiento especial’ que legalmente delimitan esta específica clase de personal público”. También insiste en esta idea de la interpretación restrictiva de las funciones que puede asumir este personal la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2014, recurso 1255/2013.

5. En tal sentido, de nuevo, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2008, en el recurso 3010/2005, o la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022, en el recurso 1275/2020.

dan ser asumidas por otro empleado público por ser objetivas y regirse por criterios estrictamente técnicos o de legalidad, ni tampoco que ejerza potestades públicas. Les quedan vedadas, por lo tanto, las funciones burocráticas ordinarias de la Administración, tanto las que se ejercen *ad extra*, hacia la ciudadanía, como las labores internas ordinarias propias de la tramitación administrativa⁶.

La jurisprudencia utiliza para delimitar de forma negativa el campo propio de este personal indicios como el hecho de que la persona haya prestado sus servicios para varias autoridades (especialmente si son de diversos partidos políticos)⁷, o que la labor concreta asumida no implique una especial cercanía a la autoridad de la que se depende (servicios generales o para la organización), o, también, el grado de autonomía con el que se ejerce la función, ya que una tarea mecánica o excesivamente dependiente sería contraria a la esencia del asesoramiento especial y la confianza aquí requeridos.

Por otra parte, la diversidad de funciones, incorporando al puesto funciones que son ajenas a las de asesoramiento especial o confianza, también ha servido para negar la condición de personal eventual a quienes las desempeñan⁸, aunque el hecho de asumir de forma puntual otras labores propias de la organización, siempre en dependencia directa de los cargos políticos, no parece que evite la consideración de eventual⁹.

6. Muy significativamente al respecto la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2008, en el recurso 3010/2005, cuando señala lo siguiente: “[...] 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”.

7. *Vid.*, al respecto, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Granada) de 29 de octubre de 2020, en el recurso de suplicación 850/2020, que niega la condición de personal eventual al responsable de prensa de un ayuntamiento que sirvió como tal durante diversas legislaturas y bajo Gobiernos de distinto signo político, con lo cual, en opinión de la Sala, se desnaturaliza la nota de especial confianza que motivaba los nombramientos. También en el mismo sentido, la Sentencia de 6 de octubre de 2021 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recurso de suplicación 582/2021, que toma en consideración que el empleado en cuestión sirvió en el mismo puesto a distintos Gobiernos.

8. Al respecto, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Granada) de 16 de diciembre de 2020, recurso de suplicación 1440/2020, que no considera eventual al empleado que venía desempeñando funciones ajenas y complementarias que excedían de las que motivaron su nombramiento.

9. Así se explica en el supuesto analizado en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (sede de Las Palmas de Gran Canaria), de 14 de noviembre de 2019, rec. 1017/2019, en la que la empleada eventual, además de labores de asesoramiento político y apoyo, como la publicidad de la actividad del Gobierno municipal

Aplicando estos criterios la jurisprudencia ha llegado a la conclusión de que no pueden considerarse cargos eventuales, por ejemplo, el de un periodista que se dedica a elaborar resúmenes de prensa y ha trabajado para varias autoridades sin una relación cercana con las mismas y sin que su trabajo estuviese presidido por criterios de oportunidad política¹⁰, o el de la persona que prepara materialmente la documentación del Consejo de Ministros, ya que se trata de una labor propia de un ordenanza, que no implica una confianza especial y que requiere un nivel de confidencialidad que es propio también de otros servidores públicos¹¹.

En este sentido, se puede generalizar esta jurisprudencia y excluir del ámbito de funciones del personal eventual las tareas propias de oficios o profesiones que no tienen entre sus funciones usuales las de prestar asesoramiento y apoyo de confianza a la gestión. Se excluyen, por lo tanto, puestos de

en redes o la preparación de las respuestas a la oposición, puntualmente asumía labores culturales y apoyaba al personal de la biblioteca por orden del concejal del que dependía.

10. En tal sentido la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla) de 16 diciembre de 2021, en el recurso de suplicación 1197/2020, que dispone lo siguiente: “[...] hay que estar no a la formalidad del nombramiento sino a la verdadera naturaleza del mismo para poder conocer si las funciones que realizaba la parte actora encajan con las funciones que debe desarrollar el personal de confianza ex artículo 12 EBEP –únicamente previstos para desempeñar *funciones de confianza o asesoramiento especial*– y en el caso presente, quedó acreditado que las funciones atribuidas al trabajador carecían de las notas propias de los puestos de confianza o asesoramiento especial, pues no tenía las connotaciones propias del personal al que se refiere el citado art. 12 EBEP al ser meramente pasivas, al no dar consejo ni ilustrar de nada, bastando con realizar una labor de documentación que no precisa de ninguna cualificación o aparece que las funciones expuestas determinen la existencia de una relación específica de confianza que caracterizase la naturaleza de la actividad prestada, ya que la misma puede encuadrarse sin dificultad en el tipo de labor desempeñada por trabajadores con relación laboral ordinaria pues no gozaba de autonomía, ni cumplía la finalidad de asesoramiento para la que había sido contratado, sino que trabajaba sometido al ámbito organizativo y directivo de la Consejería de presidencia realizando funciones que en modo alguno pueden considerarse de confianza y asesoramiento especial, dado que las tareas relatadas no comportan una especial sensibilidad y cuidado en su desarrollo, ya que no se basan en criterios de oportunidad política pues el trabajo del actor no era de confianza o especial asesoramiento, sino que eran tareas pasivas, y para uso general”.

11. En tal sentido, la Sentencia de 6 de octubre de 2021 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recurso de suplicación 582/2021, que parte de las siguientes circunstancias: “En el hecho probado tercero de la sentencia recurrida consta que cesó el demandante al aprobarse la moción de censura al Presidente de Gobierno y causó baja el 19-6-2018 y se autorizó nueva contratación y se firmó el 20-6-2018 (tal redacción ha quedado inalterada) se alega en el escrito de impugnación que los nombramientos se producen independientemente del partido político al que pertenezca el Presidente del Gobierno por lo que no es un cargo de confianza personal de éste”; para concluir lo siguiente: “No pueden ser identificadas con funciones de confianza y asesoramiento los cometidos que el actor ha venido desempeñando porque son funciones de ayudante de gestión, ordenanza y las mismas, las mismas puede afirmarse que encarnan tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa de Presidencia de Gobierno. No estamos, pues, ante personal eventual de confianza, sino una relación laboral de carácter indefinida”.

administrativo, de auxiliar administrativo (y de secretaría de los altos cargos), de oficios (conductores, cocineros, obreros), de ordenanzas y otras funciones que, en su caso, y de conformidad con la interpretación restrictiva que caracteriza a las funciones a cumplir por el personal eventual, podrían cubrirse por personal funcionario o laboral elegido por el sistema de libre designación, pero no justifican el régimen propio del personal eventual¹².

No obstante, la aproximación jurisprudencial es marcadamente casuística, dependiendo la consideración del personal como “eventual” de las circunstancias concretas en las que se ejerce la función y de las tareas encomendadas.

La valoración de esta aproximación jurisprudencial es compleja. Por una parte, es positivo que la jurisprudencia se esfuerce por atajar situaciones de verdadero abuso de la figura por parte de la Administración para mantener en precario a trabajadores que ocupan *de facto* puestos que deberían corresponder a personal laboral o incluso funcionario, y al mismo tiempo este afán garantista puede conducir a reconocer como indefinido no fijo en plantilla a personas que deberían ser perfectamente conscientes de que su contratación ha sido irregular y que, además, con frecuencia son cercanas ideológicamente a los cargos políticos, lo que se presta a situaciones contrarias a los principios más elementales del sistema. Por ello, la propia jurisprudencia pone el acento en los casos en que el supuesto eventual ha prestado sus servicios bajo Gobiernos, a cualquier nivel, de distinto signo político, y es un tanto más laxa cuando el eventual simplemente asume funciones que no le corresponden¹³, problema que también debe atajarse, pero no mediante la transformación del falso eventual en indefinido, sino mediante la simple anulación del nombramiento.

En conclusión, pueden extraerse las siguientes notas sobre el alcance de las funciones del personal eventual, perfectamente aplicables al personal de esta naturaleza que sirve a las entidades locales:

- Las funciones de asesoramiento especial y de confianza no pueden cubrir tareas propias de los funcionarios públicos, relacionadas con el ejercicio de la autoridad, y, en general, cualesquiera actuaciones formales en la Administración, como la formulación de propuestas en procedimientos administrativos, la evacuación de informes preventivos o la integración, en la condición de miembros, en órganos

12. Seguimos, en tal sentido, a Boltaina Bosch (2003: 13), siguiendo una Sentencia de la antigua Audiencia Territorial de Zaragoza de 23 de enero de 1989.

13. Al respecto, por ejemplo, el supuesto, ya comentado arriba, de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (sede de Las Palmas de Gran Canaria), de 14 de noviembre de 2019, rec. 1017/2019.

colegiados de las Administraciones¹⁴. Su interpretación, además, debe hacerse con un criterio restrictivo.

- El asesoramiento especial puede ser un asesoramiento experto (el propio de un profesional como un arquitecto, un jurista o cualquier otro técnico), pero no puede suplir ni condicionar formalmente el asesoramiento ordinario que corresponde a los canales burocráticos de la Administración.
- Las labores de confianza se prestan a favor de la autoridad y en el marco de sus funciones públicas (la Ley se refiere a que estos empleados públicos lo son al servicio de los intereses generales), no se pueden entender como funciones de confianza o de asesoramiento especial tareas completamente ajena a la Administración, como las actividades de mero interés personal de la autoridad o del partido al que pertenece.
- Se trata, por lo tanto, de funciones paralelas a las del personal funcionario o laboral, en las que el contenido técnico se entremezcla con el político o de oportunidad.
- Constituyen indicios de que las funciones no son de confianza su carácter rutinario y el hecho de que se vengan prestando para distintas autoridades, sobre todo si pertenecen a distintos partidos políticos.

14. En este sentido, debe destacarse el valor general tanto del artículo 60.2 del TREBEP, que impide al personal eventual ser parte de los órganos de selección del personal, como de dos preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En primer lugar, el párrafo segundo del artículo 323.4 de la LCSP, cuando señala lo siguiente: “La composición de las Juntas de Contratación se fijará reglamentariamente, debiendo figurar entre sus vocales un funcionario que tenga atribuido, legal o reglamentariamente, el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor. En ningún caso podrán formar parte de las Juntas de Contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas los cargos públicos representativos, los altos cargos, el personal de elección o designación política ni el personal eventual. Podrá formar parte de las Juntas de Contratación personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredeite en el expediente. Tampoco podrá formar parte de las Juntas de Contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate”.

En segundo lugar, el párrafo tercero del artículo 326.5 de la LCSP, que dispone lo siguiente: “En ningún caso podrán formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas los cargos públicos representativos ni el personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredeite en el expediente. Tampoco podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda”. Precepto que se mantiene, en lo que aquí importa, en la regla específica para el ámbito local en el tercer párrafo del apartado 7 de la disposición adicional segunda de la LCSP: “En ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredeite en el expediente”.

Debe destacarse, por último, que en la definición de estas notas ha influido más la jurisprudencia que la labor del legislador, que ha sido excesivamente parco en la definición de las funciones de estos empleados públicos, dejando un margen excesivo a las distintas Administraciones, lo que en ocasiones ha provocado la intervención del legislador sectorial ante una práctica poco edificante de algunas entidades públicas¹⁵. Es esta una consideración que puede extenderse, como veremos, a otros aspectos del régimen jurídico de esta figura.

3

¿Se pueden cubrir los puestos de directivos locales por personal eventual?

Razonando desde la situación normativa inmediatamente anterior a la aprobación del EBEP un cualificado sector doctrinal llegó a sostener que cabía el nombramiento como personal eventual de directivos locales¹⁶, incluyendo tanto la figura del gerente o director general de la entidad como la de responsables de distintos servicios, opinión que encontraba un cierto apoyo normativo en el tenor literal del artículo 176.3 del TRRL¹⁷.

Esta opinión ya podría haber sido cuestionada en su día en cuanto suponía extender la noción de confianza a tareas de gestión administrativa ordinaria, dotando de poderes de mando o coordinación a una figura ajena a la estructura burocrática, y, sobre todo, en cuanto no cabía una interpretación extensiva del campo de las actividades del personal eventual, ni la extensión de las mismas más allá del servicio a la autoridad de la que dependen o a la que están asignados, de forma que no cabe que sirvan a la corporación o entidad en su conjunto¹⁸.

15. El mejor ejemplo son precisamente las prohibiciones expresas contenidas en la Ley de Contratos del Sector Público a las que hemos hecho mención en la nota anterior.

16. Esta fue la opinión, por ejemplo, de Boltaina Bosch (2003: 14 y ss.).

17. El artículo 176.3 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), disponía: “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. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos”. El precepto no ha sido formalmente derogado, aunque, como se explica en el texto principal, debe entenderse derogado por el TREBEP.

18. Esta idea, ya dibujada en el anterior artículo 20.2 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, está hoy claramente recogida en el artículo 12 del TREBEP, cuando determina en su apartado 2 que serán las leyes de función pública

Hoy, la cuestión no admite, en mi opinión¹⁹, discusión, ya que en el TREBEP el personal directivo profesional se configura como un personal profesionalizado, cuya designación, según el artículo 13.2 de dicha norma, “atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia”. Por lo tanto, no cabe cubrir con personal eventual puestos de carácter directivo en las Administraciones públicas en general y en las corporaciones locales en particular.

4

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 improcedente²⁰, lo que podría

que se dicten en desarrollo del TREBEP las que determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones públicas “que podrán disponer de este tipo de personal”, y cuando añade en su apartado 3 que el cese de este personal tendrá lugar, en todo caso, “cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento”.

19. En el mismo sentido, con plena razón, Serrano Pascual (2010: 239), señalando como refuerzo de su interpretación que el Ministerio de Administraciones Públicas entendió derogado el artículo 176.3 del TRRL en sus “Criterios para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración local”. También, Fernández Ramos (2013: apdo. IV).

20. En tal sentido, significativamente, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla) de 16 diciembre de 2021, en el recurso de suplicación 1197/2020, siguiendo a las sentencias del mismo tribunal de 18 de septiembre de 2014, en el recurso 1740/2013, 25 de junio de 2015, en el recurso 2150/14, 7 de noviembre de 2017, en el recurso 3720/16, y 17 de octubre de 2019, en el recurso 2359/2018, señala lo siguiente:

“La primera conclusión que se extrae es que para aplicar el régimen de los funcionarios de carrera y afirmar la competencia del orden contencioso-administrativo, ha de darse una verdadera relación de personal eventual, en los términos que el propio precepto establece. Y éste no atiende simplemente a la formalidad del nombramiento, sino de modo expreso,

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 capacidad²¹.

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 capacidad²². 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

a las funciones atribuidas, expresamente calificadas como de ‘confianza o asesoramiento especial’. Es en el sentido que la jurisprudencia viene resolviendo estos casos y así la STS 26-3-2014, rec. 1255/2013, dice: ‘Y, además, conviene subrayar que esta solución es plenamente coherente con el diseño del empleo público establecido por el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2000, de 12 de abril) basado en un modelo bipolar: los empleados públicos o son funcionarios o son contratados laborales. Y así lo especifica el artículo 8 del EBEP que solamente añade, como figuras muy especiales, en cuanto dotadas de un código genético transitorio, a los *funcionarios interinos*, que no deja de ser funcionarios, y al *personal eventual*, únicamente previstos para desempeñar *funciones de confianza o asesoramiento especial*’. Es aquí donde cobra particular relieve la necesidad de que los tribunales a los que se somete la impugnación del cese analicen la conformidad de la relación a una u otra naturaleza jurídica.

En suma, hay que estar no a la formalidad del nombramiento sino a la verdadera naturaleza del mismo para poder conocer si las funciones que realizaba la parte actora encajan con las funciones que debe desarrollar el personal de confianza *ex artículo 12 EBEP* –‘únicamente previstos para desempeñar *funciones de confianza o asesoramiento especial*’.

Esta jurisprudencia la comparten también otros tribunales superiores de justicia, como el de Canarias. Así, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Las Palmas de Gran Canaria) de 26 de abril de 2012, en el recurso 49/2012.

21. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en su Auto de 19 de diciembre de 2013, en el recurso 956/2013, no se distancia en absoluto de esta doctrina, ya que, aunque rechaza en el caso concreto la competencia de ese orden jurisdiccional para enjuiciar el nombramiento de un eventual, lo hace porque precisamente en el caso concreto no cabía duda de que las funciones asumidas eran de confianza y asesoramiento especial, y, por lo tanto, las propias de este tipo de personal.

22. Advierte de este peligro de prácticas en fraude de ley Fernández Ramos (2013: apdo. VI).

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 capacidad²³.

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%²⁴ no habría una obligación de cobertura.

Entendemos, no obstante, que la persistencia de una situación de contratación o servicios irregulares es inadmisible en el empleo público y que, levantado el obstáculo presupuestario que evitaba la corrección de este tipo de situaciones, es obligado para las Administraciones proceder a la misma.

Debe advertirse, sin embargo, que se han planteado, a la vista de la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si dada la finalidad claramente tuitiva de las cláusulas 4 y 5 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, la solución consistente en la convocatoria de la plaza es conforme con el derecho de la Unión Europea²⁵. En nuestra opinión, la existencia de una indemnización

23. El propio tenor literal del artículo 2 de la citada Ley 20/2021, de 28 de diciembre, al referirse a plazas no incorporadas a las relaciones de puestos de trabajo, abre el proceso de estabilización, a nuestro juicio, a todo tipo de contratados irregulares que ocupen puestos estructurales.

24. Porcentaje marcado en el artículo 2.3 de la Ley 20/2021, en los siguientes términos: “La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales”.

25. De hecho, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona ha planteado una cuestión prejudicial contra el artículo 2 de la Ley 20/2021, por Auto de 12 de mayo de 2022, en el recurso 63/2021, que, en lo que aquí interesa, se motiva con la siguiente argumentación:

“[...] para trabajadores interinos en situación de fraude por abuso nombrados con anterioridad a la ley 20/2021 y a 2020 dicha ley únicamente prevé que se convocarán procesos de estabilización (art. 2) que serán de libre concurrencia (art. 2.4) y en el que les corresponderá una compensación económica de 20 días por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades si no superan el proceso selectivo de estabilización.

Sin embargo, la compensación de 20 días, no la perciben todos los empleados públicos temporales víctimas de un abuso, sino únicamente quienes no han superado el proceso selectivo en el momento de su despido, por lo que es evidente que esta indemnización no nace del abuso producido, sino que nace de la no superación del proceso selectivo, y es una consecuencia de esa no superación.

Ante dicha cuestión, el Juzgado entiende que los procesos selectivos de acceso libre que se disponen en la normativa objeto de análisis, en ningún caso pueden constituir una medida sancionadora suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar lo establecido en la Directiva 1999/70/CE. Como tampoco es útil a fin de compensar a las víctimas del abuso que han sufrido una violación sistemática y permanente de sus derechos.

a favor del indefinido que no consigue la estabilización debería cubrir el concepto de “sanción suficiente”, pero existe efectivamente un riesgo sobre el proceso de estabilización que afectaría también a la situación de los eventuales aquí analizada.

5

Nombramiento y cese del personal eventual en las corporaciones locales. Límites cuantitativos

Tanto el artículo 12.3 del TREBEP como el artículo 104.2 de la LBRL coinciden en disponer que el nombramiento y cese del personal eventual es libre. Con esta expresión se está destacando que la elección de quienes ocupan estos puestos y la extinción o cese en dichos puestos constituyen una potestad de las autoridades competentes (en el caso de las entidades locales, del alcalde o presidente de la corporación)²⁶ caracterizada por una amplísima discrecionalidad propia de la necesidad de que este personal goce de la confianza de la autoridad a la que presta sus servicios.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2019²⁷ entiende que para ejercer esa potestad no es precisa motivación alguna, y lo hace contrastando el nombramiento del personal eventual con el nombramiento del personal funcionario de carrera para un puesto de libre designación, con el siguiente razonamiento:

“Son estatutos distintos la libre designación del empleado público que es funcionario de carrera para ocupar un puesto funcional así clasificado, de la libre designación del personal eventual [cf. 8.2.a) y d) en relación con el artículo 12 del EBEP]. Aun excepcional, en el primer caso constituye una forma de provisión de puestos de trabajo, en el que si bien hay un componente de confianza en el designado, tal confianza se basa en sus cualidades profesionales; por el contrario, el personal eventual está lla-

El TJUE ha establecido de forma reiterada –STJUE de 19 de marzo de 2020 y Auto de 2 de junio de 2021, entre otros– que ningún proceso selectivo es una medida suficientemente efectiva para cumplir con lo estipulado en la cláusula quinta del Acuerdo Marco ya que ‘están abiertos a los candidatos que no hayan sido víctimas de ese abuso y no confieren a los empleados públicos víctimas de ese abuso y no confieren a los empleados públicos víctimas de tal abuso ninguna garantía de adquirir la condición de personal estatutario fijo’ (apartado 46 Auto TJUE de 2 de junio de 2021).

26. Como aclara el citado artículo 104.2 de la LBRL: “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 produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento”.

27. En el recurso de casación 2740/2017.

mado a desempeñar funciones de estricta confianza de la autoridad que le designa, en especial de asesoramiento, que puede libremente cesarle sin dar especial razón y eso sin olvidar que la suerte de ese funcionario eventual va ligada a la de quien le nombró” (el subrayado es nuestro).

Discrepamos de esta interpretación del Tribunal Supremo, por más que parece responder a un criterio asentado, que va más allá del *obiter dictum* aquí referenciado²⁸, porque en un Estado de derecho no existen las decisiones de la Administración “libres” por más que, en efecto, la decisión discrecional sea aquí especialmente amplia. En nuestro sistema solo hay dos tipos de decisiones administrativas: las discrecionales y las regladas; no hay decisiones “libres” o políticas ajenas a cualquier motivación. Al tratarse el nombramiento de un eventual de una decisión discrecional²⁹, por más que apenas delimitada en la Ley por parámetros que sean aprensibles jurídicamente, debe ser motivada por aplicación de las reglas generales y básicas de la legislación de procedimiento administrativo común³⁰.

28. Ya en este sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2002, en el recurso 1418/2000, afirmaba lo siguiente: “[...] la confianza sólo puede ser apreciada por la autoridad que verifica el nombramiento sin estar sometida al requisito formal de hacer una exposición de los motivos en virtud de los cuales prefiere a determinada persona respecto a otra u otras o bien no concede esa confianza a determinada persona y la referencia a las condiciones subjetivas determinantes de la confianza que concurren en el designado para un cargo no son susceptibles de fiscalización en vía jurisdiccional, pues la característica aplicable a los funcionarios eventuales estriba en que son nombrados y separados libremente por la Administración, de acuerdo con sus normas especiales”.

29. El carácter discrecional del nombramiento de eventuales y la posibilidad abstracta de una desviación de poder en el ejercicio de esta potestad han sido remarcados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en otras resoluciones, como la Sentencia de 3 de abril de 1992, en el recurso 405/1989: “Esta posibilidad de libre remoción entraña el reconocimiento en favor de la Administración de una potestad discrecional, del mismo modo que discrecional fue el nombramiento. Siendo, por tanto, en tales casos libre el nombramiento y libre el cese; cuando éste se produce, pesa sobre el interesado la carga de probar, si no se conforma con la remoción, que ésta se produjo arbitrariamente, siendo, además, doctrina reiterada de esta Sala, que el vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el art. 106.1 en relación con el art. 103 de la Constitución y definido en el art. 83 de la Ley Jurisdiccional como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde y los pruebe cumplidamente, no pudiendo fundarse en meras presunciones ni en suspicacias o amplias interpretaciones del acto de autoridad y de la oculta intención que lo determine, siendo presupuesto indispensable para que se dé que el acto esté ajustado a la legalidad extrínseca, pero sin responder su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa, dirigida a la promoción del interés público e ineludibles principios de moralidad”.

En la doctrina, destacamos la opinión, en tal sentido, de Boltaina Bosch (2000: 529).

30. Así lo dispone el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común:

“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: [...]

i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa”.

La motivación, además, cumple aquí una función importante, puesto que estamos ante servidores públicos, que, aunque son de la confianza de una autoridad, deben prestar servicios no personales, sino públicos, con lo que se debería justificar, al menos con una referencia sucinta, qué conocimientos o habilidades aportan que hacen posible ese “asesoramiento especial” o que justifican el apoyo de confianza a la autoridad a la que asisten. Es cierto que la confianza o su pérdida es una cuestión de oportunidad, pero si las funciones que justifican el puesto tienen un componente técnico es perfectamente posible y exigible dar una explicación de las razones que hacen al nombrado hábil para ocuparlo. Si, como hemos visto³¹, la atribución a un empleado eventual de unas funciones inadecuadas es una grave irregularidad con consecuencias para la Administración, lo que justifica la exigencia de motivar la propia creación del puesto³², es más que razonable que se exija adicionalmente una adecuación de la persona que va a ser nombrada con las funciones que debe cumplir en su puesto; la confianza es un requisito que no se podrá fiscalizar, pero no basta para que la persona sea idónea para el puesto, ya que entendemos que el servicio al interés general, común a cualquier empleado público, requiere y exige una mínima explicación sobre la idoneidad del sujeto, variable, sin duda, según las características de cada puesto.

En cuanto al número, características y retribuciones del personal eventual, el artículo 104.1 de la LBRL entiende que es competencia del pleno de

31. En el apartado II de este trabajo.

32. Exigencia que se afirma, en una línea jurisprudencial cuya singularidad ha sido puesta de manifiesto por Garrido y Delgado (2015: 20), por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en una serie de sentencias que se inician con la de 29 de marzo de 2021, rec. 595/2001, y que hoy comparte también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (sede de Burgos), pudiendo citarse su Sentencia de 14 de noviembre de 2016, en el recurso 42/2016. La argumentación compartida por esta jurisprudencia es la siguiente: “La motivación en la creación de este tipo de puestos 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. 23.2 CE, 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. 54 Ley 30/1992) 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 del Ley 7/2007, de 12 abril, 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”. También destaca lo positivo de esta línea jurisprudencial Fernández Ramos (2013: apdo. V.4).

cada corporación determinar esos extremos y lo debe hacer en un momento concreto, al comienzo de su mandato. No obstante, estas determinaciones podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales, pero solo en el marco de esa aprobación y no en cualquier otro procedimiento.

A estas exigencias, se añade la de publicidad del nombramiento, régimen de retribuciones y dedicación del personal eventual que contiene, en un laudable ejercicio de transparencia, el artículo 102.4 de la LBRL³³ y que se refuerza por la obligación, tal vez excesiva, de publicar semestralmente el número de puestos de personal eventual³⁴ e informar al pleno trimestralmente sobre el cumplimiento de las limitaciones al personal eventual³⁵.

Sin embargo, a estas exigencias formales se añaden hoy límites cualitativos muy importantes que fueron introducidos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el artículo 104 bis de la LBRL, y que, en parte, continúan vigentes tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2017, de 11 de mayo de 2017.

En concreto, el número de empleados eventuales que cada ayuntamiento, diputación, cabildo o consejo insular puede nombrar debe estar en relación con el número de habitantes de su respectiva circunscripción³⁶.

Para los ayuntamientos el rango va desde la prohibición de tener personal eventual en los municipios de menos de 2000 habitantes hasta un número de eventuales que puede llegar al 0.7% de los puestos de trabajo de la plantilla total de la corporación, cuando el número de habitantes supere los 500 000,

33. Precepto que dispone lo siguiente: “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”.

34. Así lo dispone el artículo 104 bis.5 de la LBRL: “Las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual”.

35. En tal sentido el artículo 104 bis.6 de la LBRL: “El Presidente de la Entidad Local informará al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de lo previsto en este artículo”.

36. Paradójicamente, como resultado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2017, de 11 de mayo de 2017, hoy el resto de las entidades locales han pasado de no tener la posibilidad de nombrar personal eventual a no tener límite legal de carácter básico. La argumentación del Tribunal fue la siguiente [fundamento jurídico 4.b) *in fine*]: “La prohibición de que ‘el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes’ cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a ‘entidades locales no necesarias o contingentes’ (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes ‘entrarán en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia’ [SSTC 214/1989, FJ 4 b) y 41/2016, FJ 5]”.

más una cantidad adicional de eventuales si el municipio se integra en un área metropolitana como municipio de mayor población.

Es una limitación tan necesaria como generosa³⁷ y que tal vez debería ser objeto de un análisis más fino para evitar que a nivel local se reproduzca la estructura propia de las Administraciones de las comunidades autónomas y de la Administración del Estado, donde, al tener un perfil político mucho más acusado, en el que es preciso el enlace entre la labor ejecutiva y la parlamentaria, tiene más sentido la existencia de un mayor número de eventuales.

Una cuestión abierta y poco clara en la actual configuración legal, y máxime tras la declaración de nulidad del artículo 104 bis.3 de la LBRL³⁸ por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2017, de 11 de mayo de 2017, es a qué “autoridades” puede llegar a servir el personal eventual.

Al respecto, es obvio que debe tratarse de órganos de perfil político y no cabría en ningún caso la asignación de personal eventual a órganos puramente burocráticos o profesionales, como podría ser el personal directivo. No obstante, por el hecho de que ya no se restringe el nombramiento a los servicios generales de la corporación, y no se hace para permitir un margen de desarrollo más amplio a la normativa local de las comunidades autónomas, es difícil fijar con carácter general qué autoridades pueden contar con el apoyo de este personal eventual.

En la práctica actual se entienden por autoridad a estos efectos los órganos decisarios superiores de cada nivel de la Administración local, y se extiende, además, esta interpretación incluyendo en el caso del pleno no solo al órgano en su conjunto, sino a los grupos políticos en los que se organiza el pleno, en cuanto se entiende que son órganos del mismo. En definitiva, en los municipios de régimen común³⁹ esta interpretación⁴⁰ lleva a afirmar la posibilidad de que los empleados eventuales presten servicios a los siguientes órganos:

37. Sánchez Morón (2019: 89) destaca, con razón, que “son puestos aun excesivos, que se han fijado teniendo en cuenta los que ya existían en las mayores entidades locales”.

38. Dicho artículo, declarado nulo, pretendía disponer lo siguiente: “El personal eventual al que se refieren los apartados anteriores tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado. Solo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad Local, si así lo reflejare expresamente su reglamento orgánico”.

39. En los municipios gobernados por el régimen especial para los municipios de gran población, la posibilidad de contar con personal eventual se extiende, según la interpretación que se expone, también a los coordinadores o directores generales en cuanto cuenten con competencias delegadas del alcalde o de la junta de gobierno. No obstante, entendemos que esa extensión es cuando menos muy problemática desde el momento en el que la designación de estos órganos se hace “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”, según el artículo 130.3 de la LBRL, lo que hace inasumible que cuenten con personal de asesoramiento o apoyo político.

40. Para esta interpretación, puede consultarse el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias titulado: “El personal eventual en las Entidades Locales tras la

- i) el alcalde y el pleno (incluidos, según la práctica que aquí vamos a discutir, los grupos políticos en los que el pleno se organice para su funcionamiento);
- ii) la junta de gobierno, cuando ejerza competencias delegadas del alcalde o del pleno;
- iii) los tenientes de alcalde y los concejales miembros de la junta de gobierno, cuando ejerzan por delegación competencias del alcalde.

Esta práctica, avalada por la opinión cualificada de la Federación Española de Municipios y Provincias⁴¹, es discutible, y ha sido discutida, en cuanto extiende más allá de los órganos de gobierno la posibilidad de contar con personal eventual.

Debe recordarse al respecto que el artículo 12.2 del TREBEP⁴² dispone que solo cabe nombrar personal eventual al servicio de los órganos de gobierno y no de otros órganos o unidades distintos, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como ya vimos, insiste en prohibir la interpretación extensiva de los puestos abiertos a este tipo de personal.

En este contexto, algunas salas de lo contencioso-administrativo de tribunales superiores de justicia han sostenido la invalidez del nombramiento de personal eventual a favor de los grupos políticos presentes en el pleno. El *leading case*, al respecto, es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 3 de diciembre de 2012, en el recurso 390/2012⁴³, que contiene el siguiente razonamiento:

“Por mucho que forzáramos la interpretación de la norma hasta propiciar su mayor laxitud está claro que no cabe el nombramiento de personal eventual para grupos políticos. Tanto la normativa estatal como la autonómica citadas delimitan y determinan quienes son los órganos de gobierno, y solo ellos, añadimos nosotros, que pueden disponer de este tipo de personal. Evidentemente, y de acuerdo con esa normativa solo pueden disponer de eventuales por determinación legal los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas dentro de las que evidentemente no caben los grupos políticos que a pesar de su peculiar caracterización sin lugar a dudas no son Administración Pública. Más concretamente, en el

aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, páginas 13 y 14.

41. En las páginas 13 y 14 del informe citado en la nota anterior.

42. Dicho precepto dispone lo siguiente: “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”.

43. A la que siguió la Sentencia de la misma Sala de 17 de marzo de 2014, en el recurso 224/2010.

ámbito de las Diputaciones Provinciales solo pueden estar destinados y encomendados a los servicios de la Presidencia. Aun cuando pudiera existir una práctica extendida, favorable a que los partidos políticos en el seno de las distintas instituciones donde participan cuenten y dispongan de este tipo de funcionarios, se trata de actuaciones que carecen de respaldo legal, y por consiguiente como contrarias a derecho, deben ser anuladas.

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.; en este apartado y con relación a nombramientos sin cobertura legal también debemos considerarlo vulnerado cuando se permite acceder a tales puestos a quienes nunca debieron hacerlo puesto que si grave es un nombramiento arbitrario y desviado para funciones que no son las apropiadas para su cargo, mayor debería serlo cuando a tales vicios se anuda que la creación obedezca al ejercicio de facultades de las que no es que se haga un uso desviado sino en franca confrontación con la ley y para un servicio que no satisface los intereses generales a los que sirve la Administración sino a los singulares y más particulares que representan los partidos políticos”.

Razonamiento que ha sido seguido también por algún juzgado de lo contencioso, al menos para negar la posibilidad de que se nombren eventuales a favor de los grupos de la oposición⁴⁴ con el argumento, que consideramos forzado, de que los grupos políticos del Gobierno sí configuran un órgano de gobierno.

En nuestra opinión, la práctica de dotar de un cierto apoyo técnico a los grupos políticos no debe merecer de por sí una valoración negativa, en cuanto facilita la participación en la política de todos los ciudadanos, con independencia de sus conocimientos especializados, lo que está en el núcleo duro de la democracia bien entendida, pero es discutible en el actual contexto normativo y debería aclararse en la normativa de régimen local, lo que podría también servir para fijar reglas de reparto equitativas y evitar abusos de la mayorías.

⁴⁴. Así, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de León, de 29 de enero de 2020, en el recurso 207/2019, con la que no coincidimos, en cuanto entiende que sí cabe el nombramiento de eventuales para el servicio a los grupos políticos en el Gobierno, ya que una cosa es servir a un órgano de gobierno y otra a un partido que está en el Gobierno.

6**Derechos y deberes del personal eventual****6.1****Principio general**

Ante la excesiva parquedad de la normativa que rige este tipo de personal, que por su propia extensión cuantitativa debería tener una mayor atención del legislador, tiene especial importancia destacar el principio general que contiene el artículo 12.5 del TREBEP en cuanto dispone que 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. Esta solución ha quedado, además, particularmente reforzada desde el momento en el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado aplicable al personal eventual la garantía de no discriminación del personal temporal que contiene 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 (en lo sucesivo, Acuerdo marco).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015, en el asunto C-177/14, Regojo Dans, se plantea si el personal eventual entraría dentro del concepto de trabajador con contrato de duración determinada que establece la cláusula 3, apartado 1, del citado Acuerdo marco⁴⁵, y llega a la siguiente conclusión:

“35 Se desprende del tenor de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo marco que un contrato de trabajo o una relación laboral de duración determinada se caracterizan por el hecho de que el final de dicho contrato de trabajo o de dicha relación laboral ‘viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado’. De este modo, debe considerarse que un contrato o una relación de servicio, como la controvertida en el litigio principal, que finaliza automáticamente cuando se produzca el cese de la autoridad para la que se desempeñen las funciones, tiene un plazo cuyo final lo determina ‘la producción de un hecho o acontecimiento determinado’, en el sentido de dicha cláusula 3, apartado 1.

⁴⁵. Dicho precepto define al “trabajador con contrato de duración determinada” como “el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado”.

36 Por consiguiente, un trabajador que se encuentre en tal situación está incluido en el ámbito de aplicación de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo marco”.

El encuadramiento del personal eventual dentro del Acuerdo marco supone la aplicación a esta figura del principio de no discriminación recogido en el apartado 1 del artículo 4 del Acuerdo marco:

“Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”.

Lo que, en el caso concreto, condujo a que el Tribunal Supremo español reconociese el derecho a los trienios a favor del eventual que había planteado el pleito⁴⁶.

Más allá del caso concreto, a partir de estos principios generales el intérprete tiene la tarea, no siempre fácil, de adaptar la normativa prevista para los funcionarios de carrera a este tipo de personal en cuanto no pueda dárseles un trato diferente por razones objetivas derivadas de las características especiales de su selección y de las tareas especiales a las que están destinados⁴⁷.

Aunque determinar todas las especialidades y particularidades del régimen jurídico de estos empleados públicos supera con mucho los límites de este trabajo, vamos a tratar de ofrecer algunas notas sobre dos aspectos importantes de dicho régimen que han sido objeto de controversia en la práctica.

6.2

Los derechos retributivos

Como acabamos de ver, la normativa básica estatal de régimen local limita el número de puestos de personal eventual en casi todos los entes locales siguiendo un criterio de población, pero, a diferencia de lo que ocurre con los concejales, que tienen sus retribuciones máximas fijadas en el artículo 75 bis en relación con la población del municipio y con el tope máximo de las retribuciones de un Secretario de Estado (para municipios de más de 500 000

⁴⁶. En tal sentido, la Sentencia de 21 de enero de 2016 que analiza, con brillantez, Marina Jalvo (2016: 195 y ss.).

⁴⁷. Coincidimos con Marina Jalvo (2016: 201-202) en que a mayor cercanía de las funciones del personal eventual más aplicable resultará el régimen propio de los funcionarios públicos, lo que obliga a una particular vigilancia de la extensión de las tareas encomendadas al personal eventual.

habitantes), no hay una norma similar que limite las retribuciones del personal eventual, que serán, de conformidad con el artículo 104 de la LBRL, las que cada pleno decida a comienzo de la legislatura, pudiendo modificarlas solo al tiempo de la aprobación de los presupuestos de cada año, debiendo, en todo caso, respetarse el límite cuantitativo a los incrementos que fije para cada ejercicio presupuestario la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En la práctica de muchas entidades locales y con un buen sentido se limitan estas retribuciones, aplicando la misma regla que la Ley de Presupuestos del Estado suele establecer, asimilando, por lo tanto, las retribuciones de estos empleados públicos a las propias de los grupos funcionariales equivalentes dentro de la corporación⁴⁸.

Esta falta de limitación de las retribuciones podría llegar a hacer inútil la limitación cuantitativa prevista en el artículo 104 bis de la LBRL, si se entendiese que el número de eventuales que corresponden a cada corporación lo es a tiempo completo y cabe dividir cada plaza a tiempo completo en varias a tiempo parcial con una dedicación sumada equivalente. Por ello, y para evitar dicho fraude de ley, hay que entender que en el número máximo de eventuales computan todos, con independencia de su régimen de dedicación.

Por último, por aplicación de la garantía de no discriminación prevista en el apartado 1 del artículo 4 del Acuerdo marco, el personal eventual tiene derecho a cobrar trienios por su antigüedad al entenderse que presta servicios en condiciones similares al personal funcionario a estos efectos⁴⁹, y es obvio

48. En este sentido, el artículo 23.Cuarto de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, siguiendo la estela de otras muchas leyes de presupuestos, establece la siguiente regla para el personal dependiente de la Administración General del Estado al que se aplica la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública:

“El personal eventual percibirá las retribuciones por sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al grupo o subgrupo de clasificación al que el Ministerio de Hacienda y Función Pública asimile sus funciones y las retribuciones complementarias que correspondan al puesto de trabajo, reservado a personal eventual, que desempeñe, siendo de aplicación a este colectivo lo dispuesto en el párrafo B) del apartado uno de este artículo [relativo a la cuantía de las pagas extraordinarias que incluirán sueldo, trienios y complemento de destino].

Los funcionarios de carrera que, en situación de activo o de servicios especiales, ocupen puestos de trabajo reservados a personal eventual percibirán las retribuciones básicas correspondientes a su grupo o subgrupo de clasificación, incluidos trienios, en su caso, y las retribuciones complementarias que correspondan al puesto de trabajo que desempeñen”.

49. En tal sentido, la ya citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015, en el asunto C-177/14, Regojo Dans, señala, en lo que aquí importa –y ruego se disculpe la extensión de la cita, que se entiende oportuna–, lo siguiente:

“58 El Gobierno español alega que la diferencia de trato controvertida en el litigio principal entre los funcionarios de carrera y el personal eventual está justificada por la existencia de tales razones objetivas. A este respecto subraya, en primer lugar, que al personal eventual se le nombra para desempeñar funciones con carácter temporal. Afirma que la naturaleza particular de las tareas y la especificidad de la función del personal eventual, que consiste en una función de confianza o de asesoramiento especial, no pueden asimilarse a funciones

que en las funciones que prestan estos empleados públicos, aunque sean de asesoramiento especial o de confianza, también se acumula una experiencia que viene a retribuir el trienio.

6.3

Derechos a la representación y a la negociación colectiva

El TREBEP deja claro, en su artículo 44.b), que la condición de electores y elegibles en las elecciones a los órganos de representación corresponde a los funcionarios, condición que el TREBEP no reconoce al personal eventual⁵⁰, y,

que encarnen tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa. En segundo lugar, sostiene que el nombramiento y el cese de este personal son libres, en el sentido de que el empleador no está sometido a formalidad alguna en la materia. En tercer lugar, aduce que los puestos reservados a personal eventual tienen carácter excepcional y las personas nombradas en esta condición no prestan servicios de larga duración. Por último, en cuarto lugar, asevera que, toda vez que los trienios controvertidos en el litigio principal son un premio concedido al personal que presta servicios de manera continuada en la Administración y que desempeña en ella cometidos puramente administrativos, sería contradictorio concedérselo al personal eventual, que no responde a estas características.

59 A este respecto, debe señalarse, por un lado, que, aunque incumbe, en principio, al tribunal remitente apreciar si estas alegaciones constituyen razones objetivas, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en los apartados 54 a 57 de la presente sentencia la naturaleza no permanente de la relación de servicio del personal eventual no puede considerarse en ningún caso tal razón.

60 Por otro lado, si bien determinadas diferencias relativas al nombramiento de los funcionarios de carrera, a las cualificaciones requeridas y a la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir pueden, en principio, justificar una diferencia de trato en cuanto a sus condiciones de trabajo (véase, por analogía, la sentencia (Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, apartado 78), éste no parece ser el caso en el litigio principal.

61 En efecto, se desprende del propio tenor del artículo 26, apartado 4, párrafo segundo, de la Ley 2/2012 que los funcionarios de carrera que, en situación de activo o de servicios especiales, ocupen puestos de trabajo reservados a personal eventual percibirán los trienios controvertidos en el litigio principal. El que los funcionarios de carrera puedan tener derecho a esos complementos salariales incluso durante el tiempo en que ejerzan los cometidos que corresponden al personal eventual contradice la alegación según la cual la naturaleza particular de las funciones de confianza o de asesoramiento especial que desempeña el personal eventual diferencia a estos dos tipos de personal y justifica una diferencia de trato entre ellos en lo que atañe al abono de dichos complementos salariales.

62 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que excluye, sin justificación alguna por razones objetivas, al personal eventual del derecho a percibir los trienios concedidos, en particular, a los funcionarios de carrera, cuando, en relación con la percepción de dicho complemento salarial, ambas categorías de trabajadores se hallan en situaciones comparables, lo que corresponde verificar al tribunal remitente”.

50. El personal eventual ya carecía de la condición de elector y elegible bajo la anterior normativa, como destacó, por ejemplo, Boltaina Bosch (2000: 538).

además, que los funcionarios para tener esa condición tienen que estar en servicio activo. Con lo que el personal eventual no goza del derecho a participar en esos órganos de representación ni de elegirlos⁵¹.

No se produce aquí discriminación alguna, porque el trato diferenciado está plenamente justificado, puesto que no tendría sentido que el personal de estricta confianza política de las autoridades que dirigen cada Administración participase en los órganos de representación del personal funcionario frente a dichas autoridades, lo que distorsionaría la función de esos órganos de representación.

Por estas mismas consideraciones se excluye de la condición de electores, en el mismo artículo 44.b) del TREBEP, a “los funcionarios que ocupen puestos cuyo nombramiento se efectúe a través de real decreto o por decreto de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla”.

Por otra parte, ha sido controvertido si las condiciones de trabajo del personal eventual son o no objeto del derecho a la negociación colectiva⁵². Entendemos, sin embargo, que las condiciones de empleo de este personal deben ser objeto de negociación, ya que el artículo 37.1.m) del TREBEP incluye dentro de la negociación, con carácter general, “los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos”, y solo excluye expresamente en el artículo 37.2.c) “la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo”.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha estimado asimismo que, aunque los eventuales no tienen la consideración de elector ni de elegible, sí que es objeto de negociación colectiva la determinación de sus condiciones de empleo. Así, la Sentencia de dicha Sala de 7 de marzo de 2008, en el recurso 2975/2005, establece lo siguiente:

“Por otra parte, no puede aceptarse, como sostiene el recurrente, que la Ley 9/1987 deje fuera de su ámbito de aplicación al personal eventual, pues una cosa es que dicho personal no tenga la consideración de elector

51. Con la excepción –habrá que entender– de los eventuales que sean ya funcionarios de la organización y decidan no pasar a la situación de servicios especiales según les permite el artículo 87.1.i) del TREBEP. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales:

[...]

i) Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo”.

52. Niega el papel de la negociación colectiva en lo que respecta a este personal, por ejemplo, Fernández Ramos (2013: apdo. V.3).

ni elegible art. 16, y otra que resulte excluido de dicho ámbito, exclusión que solo se produce respecto del personal laboral en el art. 2.1.d.

En este sentido, la Ley 7/2007, de 12 de abril por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, viene a confirmar esta interpretación pues si bien el art. 13.4 excluye de las materias objeto de negociación colectiva la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo, no ocurre lo mismo con el personal eventual que, como integrante del concepto de empleado público, tiene entre los derechos que se ejercen colectivamente el de la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo (art. 15.b)”.

No obstante, la propia Sentencia, que aplica la normativa anterior al EBEP *ratione temporis*, niega que sea objeto de negociación el ajuste de las retribuciones de algunos puestos de personal eventual como consecuencia de su homologación con otros puestos correspondientes funcionalmente de la estructura municipal.

La prudencia aconseja, sin embargo, dados los términos inequívocos del TREBEP, que solo deja fuera de la negociación las condiciones del personal directivo, someter a negociación las decisiones que afecten a las circunstancias de trabajo del personal eventual, sobre todo en la medida en que las mismas repercuten sobre el resto de los empleados de la organización. Es este aspecto “colectivo” el que hay que destacar, no es que los eventuales negocien su estatus, sino que serán los sindicatos y demás colectivos habilitados los que podrán negociar esas condiciones en el contexto del conjunto de la organización.

7

Una reflexión final

El análisis de la figura del personal eventual, particularmente en el ámbito de las entidades locales, debe abandonar los planteamientos maximalistas que parten de un rechazo radical de un tipo de personal que, con una adecuada regulación, puede cumplir una función legítima desde un punto de vista constitucional y evitar que el personal funcionario se tenga que implicar en tareas que, teniendo un trasfondo técnico, podrían comprometer su objetividad y neutralidad política.

Los problemas que plantea hoy esta figura hay que buscarlos, en nuestra opinión, en un régimen jurídico demasiado parco, sobre todo en lo que se refiere a la definición adecuada de sus funciones, en lo “generoso” de los

escasos límites al número de este personal⁵³, en la ausencia de una obligación general de adecuación de sus retribuciones a criterios similares a los del personal funcionario, y en la necesidad de aclarar que, aunque la determinación de los puestos reservados a este personal y la elección de quienes los van a ocupar son potestades otorgadas con una amplísimo margen de discrecionalidad, sí requieren una mínima fundamentación para permitir la valoración del interés público al que también estos empleados públicos deben servir.

8 Bibliografía

- Boltaina Bosch, X. (2000). El personal eventual al servicio de la Administración pública. En AA. VV. *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas. XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (vol. I, pp. 511 y ss.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2003). Empleo eventual y función directiva en las Administraciones Locales. *Cunal. Revista de estudios locales*, extra-1, 9 y ss.
- Fernández Ramos, S. (2013). Los falsos empleados públicos: el personal eventual. *Revista General de Derecho Administrativo*, 34.
- Garrido Cuenca, N. M.^a y Delgado Piqueras, F. (2015). Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia. *Revista catalana de dret públic*, 51.
- Hoogenboom, A. A. (1961). *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883*. University of Illinois Press.
- Marina Jalvo, B. (2016). El derecho del personal eventual a percibir trienios. Comentarios a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 y de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2016. *Revista de Administración Pública*, 201, 179 y ss.

53. Con plena razón, Fernández Ramos (2013: apdo. VIII) señala, al respecto, lo siguiente: “nadie cuestiona la conveniencia de que los altos cargos de naturaleza política dispongan del apoyo de un (muy) reducido grupo de personas de su confianza personal y/o política, que conforman el colectivo de empleados públicos denominado ‘personal eventual’. No obstante, preocupa seriamente el abuso de esta figura en determinadas Administraciones, sobre todo locales, y la confusión que arroja en la opinión pública sobre los empleados públicos profesionales (funcionarios y laborales)”.

- Martín-Retortillo Baquer, L. (2000). *Méritos o Botín*. Aranzadi, Elcano.
- Muñoz Llinás, J. I. (2019). *La función pública en España: 1827-2007*. Madrid: BOE.
- Sánchez Morón, M. (2019). *Derecho de la función pública* (12.^a edic.). Madrid: Tecnos.
- Serrano Pascual, A. (2010). *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*. Madrid: La Ley.