

Expte. DI-719/2008-4

DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36
50071 Zaragoza
ZARAGOZA

16 de abril de 2009

I.- Antecedentes

Primero.- El 28 de abril de 2008 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia al personal eventual que presta sus funciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, se planteaba la exigencia de que se otorgase publicidad a los nombramientos de dicho personal como mecanismo para garantizar el cumplimiento de los principios de dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad y eficacia.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- El 22 de julio de 2008 se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“En relación a la cuestión planteada es preciso recordar que

según lo dispuesto en el art. 12.1 del Estatuto Básico del Empleado Público 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.

Asimismo, punto 3 del citado artículo establece que el nombramiento y cese de esta clase de personal serán libres y el punto 5 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.

En relación a la cuestión planteada conviene señalar que según lo dispuesto en el art. 17.1 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que la Diputación General aprobará, a propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos, en las que figurarán todos los puestos permanentes de su organización con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, de contratado laboral o personal eventual.

De igual modo, el punto tercero del citado arto 17 establece que las relaciones de puestos de trabajo se publicarán en el B.O.A.

Por todo lo expuesto, este Centro Directivo asume lo dispuesto en la normativa de aplicación, tanto estatal como autonómica respecto de la regulación del personal eventual de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues a partir de la entrada en vigor del EBEP, se trata de una norma de aplicación directa.”

Cuarto.- A la vista de la información facilitada, con fecha 25 de septiembre de 2008 se remitió escrito por el que se solicitaba la ampliación de determinados aspectos, y se planteaba que se facilitase dicha información al ciudadano que en su momento planteó la queja.

Quinto.- Con fecha 12 de marzo de 2009 se recibió contestación de la Administración, en la que informaba que se iba a proceder a comunicar al ciudadano la información, y se reiteraban los términos señalados en el primer escrito.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, incluye al personal eventual entre los empleados públicos en su artículo 8 y lo define en el artículo 12 como *“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”*. Indica la norma que *“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”*. Respecto a al régimen de nombramiento y cese, indica que serán libres, si bien *“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”*. Por último, el mismo artículo precisa 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”*.

A su vez, la Ley de Ordenación de la Función Pública de la

Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, indica en su artículo 4 que la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón está integrada por los funcionarios y por el personal eventual, interino y laboral a su servicio. El artículo 6 señala que es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y en régimen no permanente, ocupa un puesto de trabajo considerado de confianza o de asesoramiento especial del Presidente de la Diputación General o de los Consejeros, no reservado a funcionarios, y que figura con este carácter en la correspondiente relación de puestos de trabajo. El apartado 3 del mismo artículo indica que la Diputación General determinará el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual siempre dentro de los créditos presupuestarios correspondientes.

Por otro lado, la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, se refiere en su artículo 20, a los órganos de asistencia directa del Presidente y los Consejeros estableciendo que éstos *“podrán disponer de un Gabinete para su asistencia directa. La composición y las funciones de estos gabinetes se determinarán reglamentariamente. Asimismo, bajo la dependencia directa del Presidente, podrá existir un Gabinete de relación con los medios de comunicación. Cada uno de los miembros del Gobierno podrá disponer también de una Secretaría particular. Los miembros de los gabinetes y de la Secretaría particular tendrán la consideración de cargos de confianza y de asesoramiento especial, de naturaleza eventual, y su nombramiento y cese serán decididos libremente por la autoridad de quien dependan, dentro de los límites establecidos por las consignaciones presupuestarias”*. El mismo artículo establece expresamente en su apartado sexto que *“no podrá existir otro personal eventual que el que se define en los dos primeros apartados de este artículo”*.

Tal y como indicó esta Institución en resoluciones anteriores, el

personal eventual al servicio de las Administraciones Públicas se define, tradicionalmente, como aquel que desempeña funciones de trabajo expresamente clasificadas de “confianza o asesoramiento legal”. Se trata de asesores de estricta confianza del cargo político, que se constituyen en una suerte de prolongación del mismo; de ello se derivan importantes efectos en su régimen jurídico, como el cese automático al producirse el de la autoridad que procedió a su nombramiento.

Segunda.- En este marco, el ciudadano que presentó en su día la queja plantea la exigencia de que se otorgue publicidad expresa al nombramiento del personal eventual al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante la publicación de su nombramiento en el diario oficial correspondiente. Tal y como hemos indicado, la Administración, en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información señaló que conforme a lo dispuesto en el art. 17.1 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Diputación General aprueba las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos, en las que figuran todos los puestos permanentes de su organización con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, de contratado laboral o personal eventual. Así, al publicarse tales relaciones de puestos de trabajo en el BOA, en aplicación del punto tercero del citado artículo, entendía que se está dando suficiente publicidad a dichos nombramientos.

A la vista de lo referido, resulta conveniente que entremos a analizar la suficiencia de la publicación en el diario oficial de las relaciones de puestos de trabajo, en las que figuran las plazas calificadas como propias de personal eventual, como mecanismo para garantizar su publicidad.

Tercera.- La Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, incluye en el artículo 5 entre los principios que deben regir el funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón el de transparencia y publicidad de la Administración Pública. En similares términos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala en el artículo 3 que *“en sus relaciones con los ciudadanos, las Administraciones Públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”*. El propio Estatuto Básico del Empleado Público se refiere en el artículo 52 al deber de los empleados públicos, entre los que se incluye expresamente al personal eventual, de actuar conforme a, entre otros principios, el de transparencia. La necesidad de asegurar el respeto a el principio de transparencia en la actuación de la Administración contribuye a reforzar de manera decisiva el principio de seguridad jurídica, garantizando con ello el reforzamiento del necesario principio de confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de las Instituciones.

En esta línea, resulta significativo el análisis que en su momento realizó la Comisión nacional para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicha Comisión, creada por Orden del Ministerio de las Administraciones Públicas 3018/2004, de 16 de septiembre, con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirviese de base para la posterior elaboración del anteproyecto de Estatuto Básico, emitió en abril de 2005 un informe en el que, entre otros aspectos, se refería al personal eventual y a los principios y criterios por los que debía ordenarse.

Así, la Comisión parte de que *“si bien la existencia de esta clase de personal, de nombramiento y cese enteramente libre, no es cuestionable, causa cierta preocupación que su número y las funciones que normalmente*

realiza desborden el carácter excepcional que debe tener en un sistema de empleo público profesional regido por los principios de mérito y capacidad". De ahí que, pese a que como indican "el tipo de funciones a desempeñar por el personal eventual no puede ser definido, sino mediante conceptos muy generales e indeterminados, por un Estatuto que tiene carácter básico", es fundamental que "las leyes que desarrollen el Estatuto Básico contengan suficientes precisiones para evitar que el margen de discrecionalidad gubernativa sea prácticamente ilimitado y que se puedan producir abusos". Continúa indicando el informe que "es preciso reforzar el control político y social sobre las decisiones que puedan adoptarse al respecto. Para ello debe establecerse que las Administraciones Públicas han de hacer pública periódicamente la información sobre el personal eventual con que cuentan, las funciones que desempeñan y los órganos en que prestan servicio, así como sus retribuciones, con indicaciones comparativas respecto de la última información proporcionada". Terminaba sugiriendo el informe que se estableciese "la obligación de las Administraciones Públicas de informar periódicamente al público del número de empleados eventuales con que cuentan, funciones que realizan, órganos en que prestan servicios y retribuciones globales, así como de las variaciones que se produzcan en esa situación".

Tal y como hemos indicado, el informe reseñado es un documento aprobado a resultas del procedimiento de tramitación de la ley por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público, y carece, por consiguiente, de efecto vinculante. No obstante, sí que constituye un reflejo interesante del criterio que, a juicio de una relevante parte de la doctrina, debe regir la ordenación del personal eventual. En cuanto criterio hermenéutico dotado si no de potestas sí de autoritas, informa al supuesto planteado, sugiriendo la oportunidad de que se adopten los mecanismos que garanticen la mayor publicidad no sólo del personal eventual nombrado, sino de las funciones desempeñadas y su adscripción orgánica. Con ello, se garantiza el máximo respeto a los principios anteriormente referidos que rigen el funcionamiento

de la Administración.

Así, desde el punto de vista doctrinal parece adecuado al mejor cumplimiento de los principios a que debe adecuarse el personal eventual otorgar a su nombramiento la mayor publicidad posible, para lo que la publicación expresa en el diario oficial parece un instrumento proporcionado.

Cuarta.- En segundo lugar, desde un punto de vista comparado existen precedentes en otras Administraciones Públicas en los que se regula la necesidad de publicar el nombramiento del personal eventual:

- La Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de Valencia, cuyo Texto Refundido fue aprobado por decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, indica en su artículo 6, en referencia al personal eventual, que *“el nombramiento y cese de este personal será libre y corresponderá al presidente o la presidenta de la Generalitat Valenciana, al presidente o a la presidenta de las Cortes Valencianas, a los consellers o las conselleras y, en su caso, a los presidentes o a las presidentas de las Corporaciones Locales. En todo caso el personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función asesora y de confianza. Su nombramiento, régimen de retribuciones y dedicación, se publicarán en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y, en su caso, en el propio de la corporación”*.

- Por su parte, el Gobierno Catalán aprobó el 7 de enero de 2004 un Acuerdo por el que se establecía la necesidad de publicar en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña todos los nombramientos de personal eventual, extremo que se recoge posteriormente de forma expresa en el Decreto 2/2005, de 11 de enero, sobre el régimen jurídico del personal eventual de la

Administración de la Generalidad de Cataluña.

- La Ley 7/2005, de 24 mayo, de Función Pública de Castilla y León, prevé en el artículo 16, en referencia al personal eventual, que “su nombramiento y cese serán libres, correspondiendo exclusivamente a los miembros de la Junta de Castilla y León y serán publicados en el «Boletín Oficial de Castilla y León»”.

- La Ley 3/2007, de 27 marzo, de Función Pública de las Illes Balears, recoge en el artículo 20 la necesidad de que el nombramiento y cese del personal eventual se publiquen en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears».

- El Texto refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2008, de 13 marzo, también en referencia al personal eventual, recoge como mecanismo de publicidad la necesidad de que la consellería competente en materia de función pública lleve *“un registro público en el que figuren las titulaciones académicas y las remuneraciones percibidas por el personal eventual”*.

- Por último, la propia institución del Justicia de Aragón publica en el Boletín Oficial de Aragón el nombramiento y cese de su personal eventual.

Debemos resaltar el hecho de que en gran parte de los supuestos analizados las normas autonómicas que recogen la necesidad de publicar en los diarios oficiales correspondientes el nombramiento del personal eventual han sido aprobadas en un lapso reciente de tiempo. En este sentido, en la medida en que la Diputación General de Aragón está elaborando el anteproyecto de ley de función pública de la Comunidad Autónoma, con el fin

de acoger las novedades introducidas por el Estatuto Básico del Empleado Público, entendemos que sería interesante que la nueva regulación acogiese dicha posibilidad. Así, nos permitimos sugerir que en la nueva norma se establezca la necesidad de publicar los nombramientos y ceses del personal eventual en el Boletín Oficial de Aragón.

Quinta.- De lo expuesto cabe extraer una serie de conclusiones. Las normas que rigen el funcionamiento de la Administración Pública hacen hincapié en la necesidad de velar por el respeto a los principios de publicidad y transparencia. El propio Estatuto Básico del Empleado Público, en una decidida apuesta por la configuración de un Código de Conducta, que parece responder a un, -a nuestro juicio necesario-, cambio de cultura administrativa, más centrado en la gestión de los servicios en beneficio del ciudadano, se refiere expresamente al principio de transparencia, como uno de los que deben informar tal código deontológico. En este marco, entendemos que la publicación en el Boletín Oficial de Aragón del nombramiento y cese del personal eventual supone un reforzamiento de dichos principios, y contribuye positivamente a su cumplimiento.

No negamos el hecho objetivo de que, tal y como informó en su momento la Administración, la Diputación General de Aragón aprueba las relaciones de los puestos de trabajo en los que figuran los puestos permanentes de la organización con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, contratado laboral o personal eventual, cumpliendo así las disposiciones vigentes. En este sentido, es cierto que ninguna ley aragonesa recoge de forma expresa el requisito de que los nombramientos y ceses del personal eventual deban ser publicados en el Boletín Oficial de Aragón. Pero no es menos cierto que los principios de publicidad y transparencia aparecen recogidos de forma expresa en la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, informando su funcionamiento. Así, entendemos que en ausencia de norma expresa dichos principios aconsejan la publicación expresa de los nombramientos y ceses de las personas que van a

desempeñar los puestos de carácter eventual.

Debe tenerse en cuenta el carácter de las relaciones de puestos de trabajo y su virtualidad para asegurar la publicidad necesaria. La Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma indica en el artículo 17 que *“la Diputación General aprobará, a propuesta del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos, en las que figurarán todos los puestos permanentes de su organización, con expresión de su naturaleza de puesto de funcionario, de contratado laboral o de personal eventual. En los dos primeros casos se especificará la denominación, el nivel o categoría, el modo de provisión, los requisitos exigidos para su desempeño y las retribuciones complementarias que le correspondan”*. El mismo artículo establece que dichas relaciones *“que deberán actualizarse con carácter anual, así como sus modificaciones, se publicarán en el «Boletín Oficial de Aragón»”*.

En primer lugar, debemos partir de que las relaciones de puestos de trabajo íntegras, es decir, que incluyen todos los puestos de trabajo de un Departamento, no se aprueban y publican anualmente, sino que se van aprobando en intervalos de tiempos que no son inferiores a los dos años. Prueba de ello es que la última relación de puestos publicada que incluye todas las plazas de un Departamento, que es la del Departamento de Presidencia, fue aprobada por Orden de 10 de diciembre de 2007 y publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 21 de diciembre de 2007. Las aprobaciones de relaciones de puestos de trabajo que incluyen todas las plazas de los restantes Departamentos se retrotraen al año 2006 y anteriores.

En segundo lugar, los nombres de las personas que desempeñan las plazas únicamente aparecen en las órdenes por las que se aprueban las relaciones de puestos que incluyen todas las plazas, a las que nos

referíamos en el párrafo anterior. Las modificaciones de dichas relaciones que se aprueban posteriormente, en cumplimiento de lo previsto por la norma, no incluyen el nombre de las personas que ocupan las plazas que se crean o se modifican. En consecuencia, los nombramientos y ceses de personal eventual aprobados con posterioridad a la publicación de la relación de puestos que incluyen todas las plazas no obtienen ninguna publicidad, puesto que los mismos no son objeto de publicación expresa.

Con esto, queremos significar que las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos establecidos fundamentalmente para la ordenación y organización del personal, pero su utilidad como instrumento de publicidad resulta insuficiente para los puestos reservados a personal eventual.

En este sentido, nos dirigimos a su Administración para sugerirle que se otorgue publicidad al nombramiento y cese del personal eventual mediante su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. Igualmente, le sugerimos que valore la oportunidad de incluir tal posibilidad en el anteproyecto de ley de función pública que se está tramitando por parte del Gobierno de Aragón.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

El Gobierno de Aragón debe incluir en el proyecto de ley de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, actualmente en tramitación, la obligatoriedad de publicar en el diario oficial los nombramientos y ceses del personal eventual de todas las

Administraciones a las que dicha ley va a ser aplicable.

El Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón debe valorar la oportunidad de otorgar publicidad al nombramiento y cese del personal eventual de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.