Código seguro de Verificación : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

María Isabel Borrel Roncalés

DIRECTORA GENERAL
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Presidente del Consejo General COSITAL

Madrid, 18 de abril de 2023

Estimado José Luis,

Contesto a tu carta de 28 de marzo de 2023 por el que me trasladas el siguiente acuerdo adoptado en la Asamblea del Consejo General de 25 de marzo de 2023:

> *1.- Solicitar del Ministerio de Hacienda y Función Pública que proceda al cumplimiento de la normativa reguladora de las comisiones de servicio y nombramientos provisionales excepcionales, aplicando el criterio de concesión de los mismos cuando se reúnan los requisitos exigidos en los artículos 51 y 49 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, sin que quepa exigir la acreditación de otras circunstancias o requisitos no recogidos expresamente en la normativa aplicable.*
>
> *2.- Trasladar este acuerdo a la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública y solicitar a la misma que proceda a la aplicación de lo solicitado en el apartado anterior, comunicando a este Consejo el criterio que adopte al efecto.*
>
> *3.- Interponer los recursos que procedan en sede administrativa y judicial, en defensa de los intereses de la Escala, frente a la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se convoca concurso unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional para el año 2022, solicitando, en consecuencia, la supresión de la expresión "solicitar una comisión de servicios" de la Base Undécima de la convocatoria de concurso unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional para el año 2022.*

En primer lugar, como sabes y, debido a una serie de incidencias informáticas, la convocatoria del concurso unitario del año 2022 se ha visto retrasada casi tres meses.

La importancia de los concursos se puso de manifiesto por ese mismo Consejo General en su escrito del pasado 11 de enero en el que se afirmaba que la alternancia del concurso ordinario y el concurso unitario permite conciliar diversos principios, derechos y exigencias, como son:

- El principio de autonomía local, al prever, como preferente, que sea la corporación local respectiva la que convoque la provisión de sus plazas reservadas.
- El interés general de que las funciones se desempeñen por los funcionarios que las tienen encomendadas, mediante la convocatoria por parte del Estado, llegado el caso, de la provisión

C/. Manuel Cortina, nº 2
28071 MADRID

**CSV : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27**
**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm**
**FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 18/04/2023 13:36 | Sin acción específica**

Código seguro de Verificación : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

de aquellos puestos sobre los que la entidad local respectiva no haya ejercido su facultad de convocar el concurso correspondiente.

- El derecho del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional a la carrera profesional, ya que mediante los concursos de traslado pueden aspirar a ocupar puestos diversos, con distinta relevancia.
- El derecho a la movilidad de dicho personal funcionario.

Precisamente por ello, la propia Ley de Bases de Régimen Local declara que el concurso es el sistema normal de provisión de puestos, ya que partiendo del principio de la garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, tiene como finalidad asegurar la objetividad e imparcialidad en el desempeño de las funciones reservadas, a través de la valoración de méritos (generales, autonómicos y, en su caso, locales) mediante un procedimiento de concurrencia competitiva y asegura la independencia de quien ejerce la función de control. Es decir, el hecho de que la ley dé preferencia al concurso como sistema de provisión de carácter definitivo, apuntala la posición del funcionario de carrera como forma más adecuada para la provisión de los puestos de trabajo reservados, garantizando la estabilidad en el puesto, frente a otras formas de provisión no definitivas, que por su carácter provisional, pueden llegar a comprometer la independencia. Esta es la razón de ser de la norma. En esta línea, además, prevé la convocatoria de dos concursos anuales (el ordinario y el unitario) para el personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, previsión que no existe en el resto de normativa de función pública.

Además, no hay que obviar el impacto que genera el problema estructural de déficit de personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional en las entidades locales en la provisión de puestos reservados. En esta situación, la cobertura de un puesto en una entidad local por personal funcionario de carrera conlleva, necesariamente, la falta de cobertura de personal funcionario de carrera en la entidad local de origen.

Un contexto excepcional como el actual, en el que concurren la convocatoria de las elecciones municipales y la gestión de fondos Next Generation del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, unido a que se van a celebrar tres concursos en un mismo año natural, exige poner en valor la profesionalidad del empleo público entendida como estabilidad en el puesto de trabajo, máxime cuando la participación en el concurso es por regla general voluntaria.

Las comisiones de servicios o los nombramientos provisionales son sistemas no definitivos de provisión de puestos de trabajo, en los que la valoración de la concurrencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad queda más atenuada.

Las comisiones de servicios son un sistema de provisión no definitiva de vacantes prevista en caso de urgente y inaplazable necesidad. Al ser un sistema de provisión temporal, tiene una duración máxima de un año, prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo. Es decir, es una figura cuya razón de ser es la cobertura defintiva del puesto, lo que se pone en conexión con el hecho de que el concurso sea el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. Ahora bien, que la normativa específica permita las comisiones de servicios entre personal funcionario de admnistración local con habilitación de carácter nacional de distintas subescalas y categorías impide, en la práctica, esa finalidad.

Por eso, el artículo 51 del Real Decreto 128/2018, a la hora de regular las comisiones de servicio, tanto al regular la competencia para su concesión en el ámbito autonómico como en el del Ministerio de Hacienda y Función Pública, incorpora un ámbito de valoración, al señalar expresamente "*podrá conceder comisiones de servicio…".*

**CSV : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27**
**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm**
**FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 18/04/2023 13:36 | Sin acción específica**

Código seguro de Verificación : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

La concesión de las comisiones de servicios es una facultad que corresponde a la Administración de acuerdo con sus atribuciones de autoorganización, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en sus Sentencias 50/1986, 57/1990 y 9/1995, pues disfruta de margen de actuación a la hora de concretar o configurar organizativamente el estatus del personal, máxime cuando acaba de ser nombrado con carácter definitivo para la cobertura de un puesto, como en el caso que nos ocupa.

En esta línea, y con independencia de lo anterior, el criterio mantenido por este centro directivo en relación con las comisiones de servicio a personal funcionario de Administración Local con habilitación nacional es el siguiente: Para su autorización, se debe acreditar cómo van a quedar garantizadas las funciones reservadas en el ayuntamiento de origen, es decir, nombramiento provisional, acumulación de funciones, otra comisión de servicios o nombramiento accidental, especificando expresamente que en modo alguno cabe la cobertura por personal interino. Las razones por las que se prohíbe la cobertura del puesto de origen mediante personal funcionario interino obedecen a que el nombramiento interino (artículo 53 del Real Decreto 128/2018) únicamente cabe cuando no sea posible la cobertura del puesto por personal funcionario de carrera; y en estos casos, es posible, ya que el puesto cuenta con un titular definitivo. La aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad ha reforzado este criterio, ya que ha incorporado una nueva disposición adicional, la decimoséptima, en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece medidas para prevenir el uso abusivo de la temporalidad, responsabilizando a las administraciones públicas del cumplimiento de medidas de nombramiento y cese de personal interino para una eficaz gestión de este personal. Como se ha señalado, el Real Decreto 128/2018 no ampara el recurso al nombramiento interino por sustitución para que el titular de un puesto ocupe otro en comisión de servicios.

En cuanto al nombramiento provisional excepcional, supone una novedad introducida por el artículo 49.3 del Real Decreto 128/2018. La nueva normativa sólo buscaba dejar una puerta abierta para aquellos casos en que, de forma muy excepcional, hubiera que efectuar nombramientos provisionales a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que no llevasen dos años en el último puesto obtenido con carácter definitivo, que es el mínimo exigido por la norma, precisamente para garantizar la objetividad, la independencia y la imparcialidad en el desempeño de las funciones reservadas. Para ello, se estableció la necesidad de que concurriesen, como mínimo, un conjunto bastante laxo de circunstancias que en nada eliminaba la discrecionalidad técnica de la Administración. Es más, otra nota de la excepcionalidad de este sistema de provisión es que la normativa permite que el nombramiento recaiga en puestos de trabajo de diferente subescala y categoría, es decir, puestos que el funcionario en modo alguno podría llegar a obtener con carácter definitivo en un concurso.

De ahí que desde este centro directivo no se comparta la Sentencia 610/2022, de 26 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (única sentencia recaída sobre este asunto), pues al hacer una interpretación literal de la norma, precisamente por ser tan laxas las circunstancias exigidas, se llegaría al fin no deseado y contrario a la propia norma de convertir la excepcionalidad en norma general.

En definitiva, la normativa especial que regula el régimen jurídico de la Escala de personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional se contempla como un sistema holístico, planteado de forma conjunta. Dar a figuras como la de la comisión de servicios o el nombramiento provisional excepcional una aplicación distinta de la prevista por la norma conllevaría así una desvirtuación del sistema.

Su utilización de forma automática, como se prevé en el escrito, para ocupar puestos a los que difícilmente pudiera optar el funcionario mediante un sistema de concurrencia competitiva estrictamente sometido a los principios de igualdad, mérito y capacidad, como es el concurso (que se reitera, la propia normativa describe como el modo ordinario de cobertura de los puestos reservados),

**CSV : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27**
**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm**
**FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 18/04/2023 13:36 | Sin acción específica**

Código seguro de Verificación : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

revestiría una grave desvirtuación del modelo establecido, por no hablar del grave quebranto que supondría en las competencias de planificación y ordenación que ostenta este Ministerio en relación con esta escala de funcionarios.

Ahora bien, sentado lo anterior, en la actualidad sí se tramitan y conceden comisiones de servicios o nombramientos provisionales. De hecho, el número de efectivos que se encuentra desempeñando sus funciones bajo alguna de estas dos formas de provisión no definitiva alcanza la no desdeñable cifra del 13% del total de efectivos en servicio activo

Y partiendo de la deficiencia estructural de personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, *versus* la gran cantidad de vacantes reservadas con carácter exclusivo a este colectivo de personal, así como de los mandatos recibidos en este Ministerio desde diversas instituciones (informes del Tribunal de Cuentas, mociones parlamentarias, inquietud manifestada por las propias administraciones territoriales…) para primar la cobertura de las funciones de control y fiscalización interna de las entidades locales, evitando la paralización de su gestión y sin obviar la coyuntura actual relativa a la necesidad de abordar la justificación de la ejecución de los subproyectos derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que constituyen un eslabón imprescindible para poder justificar el cumplimiento de hitos y objetivos de cara a los desembolsos de fondos europeos, la planificación de la distribución de efectivos de esta Escala adquiere una relevancia extrema, teniendo absoluta prioridad la cobertura de las funciones reservadas en puestos obligatorios, particularmente las de secretaría, fiscalización y control, y ha de ponerse el foco en la estabilidad en el puesto obtenido con carácter definitivo, máxime cuando la participación en el concurso es voluntaria. Y hay que tener presente que en el concurso unitario de 2022 se han convocado más de 3.500 puestos vacantes, por existe una elevadísima capacidad de elección, incluso para los concursantes forzosos.

Por último, quiero poner de manifiesto que este centro directivo, en el marco de competencias en materia de planificación y ordenación de personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, trabaja con el fin de garantizar la cobertura de los puestos a ellos reservados, así como la eficacia y eficiencia en el desempeño de las funciones reservadas. En ese sentido, desde 2014, el Gobierno, a través de la oferta de empleo público, ha autorizado 3472 plazas de acceso libre (que incluye 1000 derivadas de la autorización de la OEP extraordinaria autorizada por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad), que además incorpora como novedad la posibilidad de la distribución territorial de esta oferta de forma proporcional al número de puestos vacantes en cada comunidad autónoma y 1680 plazas de promoción interna.

Compartimos preocupación por afrontar los retos y desafíos de la habilitación nacional y te reitero mi colaboración a fin de trabajar en dar una respuesta constructiva a los mismos.

Un abrazo,

**CSV : GEN-ff59-1a2b-90ad-6c7f-4bd0-fcc1-83c9-5f27**
**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm**
**FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 18/04/2023 13:36 | Sin acción específica**