



Nº EXPEDIENTE: 00494-00681565  
FECHA EXPEDIENTE: 10 de abril de 2023

NOMBRE: CONSEJO GENERAL DE COSITAL  
NIF: Q2866023A  
CORREO ELECTRÓNICO: jlrivera@cosital.es

Visto el recurso potestativo de reposición interpuesto por D. JOSE LUIS RIVERA CARPINTERO, actuando en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL), conforme al poder cuya copia se adjunta como documento nº1, contra la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Dirección General de la Función Pública (BOE de 24 de marzo de 2023), 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.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha de 21 de marzo de 2023, la Dirección General de la Función Pública dictó Resolución 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, siendo publicada en el BOE de 24 de marzo de 2023.

**SEGUNDO.-** Con fecha 28 de marzo de 2023 se interpone frente a la misma recurso potestativo de reposición, por D. JOSE LUIS RIVERA CARPINTERO, actuando en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL), conforme al poder cuya copia se adjunta como documento nº1, en concreto, frente al párrafo segundo de la Base Undécima, cuando indica:

*“ Deberá permanecerse en el destino adjudicado un mínimo de dos años a contar desde la toma de posesión para volver a concursar o solicitar una comisión de servicios o un nombramiento provisional, sin perjuicio de la potestad que el artículo 49.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo otorga a la Dirección General de la Función Pública, en caso de que esta estime que exista una eventual situación de carácter excepcional ”.*

Se solicita la supresión de la expresión “o solicitar una comisión de servicios”, por los siguientes motivos:

1. Por ser contraria a Derecho al vulnerar normativa básica y específica de rango superior. En concreto, señalan que los requisitos establecidos por la normativa básica y específica legal y reglamentaria de la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional son los únicos que se pueden exigir a la hora de conceder comisiones de servicios o nombramientos provisionales excepcionales, sin que quepa otra interpretación más restrictiva sobre la base de los criterios que la propia Dirección General considere en cada momento.

2. Vulnerar el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos reconocido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se señala

[sgroa@correo.gob.es](mailto:sgroa@correo.gob.es)

DIRECCIÓN  
C/ MANUEL CORTINA 2, 28071. MADRID  
TELÉFONO:  
FAX:

CSV : GEN-714c-6ed1-71c3-9b26-01b5-0055-2a13-6aa3

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 05/05/2023 12:46





que no existe tal limitación en el Real Decreto 128/2018: El artículo 51 del RD 128/2018 establece la posibilidad de conceder comisiones de servicios por parte de las comunidades autónomas y del Ministerio, en su caso, sin que se prevea su imposibilidad en los dos primeros años de ejercicio profesional tras el acceso a la Subescala correspondiente de las que integran la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

3. Lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, como el acceso a la Administración Pública en condiciones de igualdad (artículos 14 y 23.2 CE), haciendo de peor condición a los participantes de la presente convocatoria respecto de los participantes de convocatorias anteriores efectuadas bajo la misma normativa dentro de la Escala, y a los integrantes de la Escala respecto de otros cuerpos y escalas, a cuyos adjudicatarios en los concursos no se les plantea esta limitación.

4. Vulnerar la autonomía local cuando se limitan las posibilidades de ejercicio de las funciones reservadas a las entidades locales.

**TERCERO-** En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el presente recurso ha sido informado por la Subdirección General de Relaciones con otras Administraciones, que es favorable a la desestimación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Dirección General de la Función Pública es competente para la resolución del presente recurso de reposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la referida LPACAP, tal como se recoge en la propia resolución impugnada.

**SEGUNDO.-** Con carácter preliminar, hay que recordar que la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas son una herramienta de ordenación y gestión de puestos de trabajo y de personal en el marco de la planificación de recursos humanos.

El artículo 69 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación.

Asimismo, el artículo 81 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece que cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de





los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos.

Ahora bien, en el caso del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional debe tenerse en cuenta que en la gestión de este colectivo concurren tres administraciones con diferente nivel de intensidad: el Estado, las comunidades autónomas y la Administración Local.

En ese sentido, el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:

- a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto, no solo el carácter básico, sino la relevancia institucional de estas funciones entendiendo que *“el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico”*. Por otro lado, *“las normas destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores —los órganos de control— respecto de las corporaciones locales —las entidades controladas—, hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local [STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3.c)]. Eso, justifica, asimismo, que el Estado asuma no sólo la delimitación de las funciones reservadas, sino también instrumentar una política de profesionalización e independencia de los secretarios e interventores basada en el máximo alejamiento de los entes locales (y centralización consecuente) de relevantes funciones de gestión relacionadas con el reclutamiento, la formación y la disciplina de estos funcionario”s. [STC 45/2017, FJ 3.d)].*

En este marco, de acuerdo con el artículo 92 bis y el Real Decreto 128/2018, de 16 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública es competente para:

- La aprobación de la oferta de empleo público.
- La selección, formación del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional y la adjudicación de un primer destino.
- En materia de provisión de puestos el Estado es competente para:
  - La convocatoria y resolución del concurso unitario,
  - A efectos de coordinación del concurso ordinario, la publicación de las convocatorias y adjudicaciones en libre designación,
  - Los nombramientos provisionales excepcionales a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional que no lleven dos años en el último puesto obtenido con carácter definitivo, salvo que se realice en el ámbito de una misma entidad local.
  - Las comisiones de servicio y acumulaciones para puestos situados en comunidad autónoma distinta de la del puesto de procedencia





Por tanto, en garantía de nuestro sistema democrático, se otorga especial protección al ejercicio de determinadas funciones, reservando su desempeño a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de carácter técnico, especializado y que ha accedido a un cuerpo nacional por la propia necesidad del sistema de garantizar su neutralidad y objetividad. La razón es, como se ha señalado anteriormente, la garantía del correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico. Las normas destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores los órganos de control respecto de las corporaciones locales las entidades controladas, hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local [STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3.c)]. Eso, justifica, asimismo, que el Estado asuma no sólo la delimitación de las funciones reservadas, sino también instrumentar esa política de profesionalización e independencia del personal de la escala basada en el máximo alejamiento de los entes locales (y centralización consecuyente) de relevantes funciones de gestión de estos funcionarios.

Es en este marco definido por nuestro Alto Tribunal desde donde ubicarse las competencias que ejerce el Ministerio de Hacienda y Función Pública en relación con la provisión de puestos de trabajo. Y esto es así, porque la provisión de puestos de trabajo no es sino la otra cara de la moneda de la oferta de empleo público, es decir, de la planificación de recursos humanos, y de ahí la trascendencia que la convocatoria y resolución del concurso unitario, como instrumento esencial de esa tan necesaria planificación.

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, podrían llegar a comprometer la independencia, que es la esencia que justifica la propia existencia de esta Escala de funcionarios de habilitación de carácter nacional.

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 para ningún otro cuerpo o escala de ninguna administración pública y que dota al colectivo de unas posibilidades de movilidad por cauces ordinarios sin parangón en otros cuerpos. A título de mero ejemplo, mencionar que en los concursos convocados de en 2020 se ofertaron 3.322, en 2021 se ofertaron un total de 3.356 puestos, y en el actual concurso que se corresponde al año 2022 se ofertan un total de 3589. Por lo tanto, en ningún caso puede defenderse que el colectivo encuentre limitado su derecho a la movilidad o pueda entenderse que se menoscaba su derecho a la carrera profesional, ya que las cifras de posibles oportunidades hablan por sí mismas, siendo inmensamente superiores a las de cualquier otro cuerpo o escala.

Por su parte, conviene aclarar que la comisión de servicios no constituye un derecho del funcionario, sino que es un sistema no definitivo de provisión de puestos de trabajo, de carácter excepcional y provisional, en los que la valoración de la concurrencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad queda atenuada.





Ese carácter excepcional deriva de la propia definición del concurso como sistema normal de provisión de puestos, y del hecho de que se basa en casos de urgente y inaplazable necesidad como fórmula no definitiva de provisión de vacante, debiendo porcederse a su convocatoria pública dentro del plazo previsto: es decir, tiene una duración máxima de un año, prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo. Por tanto, es una figura cuya razón de ser es la cobertura definitiva 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.

A esto debe añadirse una peculiaridad que concurre en esta escala de funcionarios, y que no es otra que contar con tres subescalas y dos categorías, que resultan condición necesaria para poder desempeñar con carácter definitivo determinados puestos por su especial dificultad o grado de complejidad, y que vienen regulados en los artículos 24 a 26 del Real Decreto 218/2018, de 16 de marzo. El acceso a las diferentes subescalas y/o categorías conlleva la necesidad de superar procesos selectivos de promoción interna en los que los que el personal funcionario debe acreditar el mérito y la capacidad que les hace merecedores de esa promoción, y por lo tanto, del desempeño de puestos de superior categoría. Sin embargo, el artículo 51 del Real Decreto 218/2018, de 16 de marzo, permite que las comisiones de servicio sean concedidos a funcionarios "ya sea de la misma o distinta subescala" obviando el requisito de la necesaria pertenencia a la misma. Con ello, lo que la norma pretende es reforzar el carácter excepcional de la comisión de servicios y de su uso en casos de urgente y inaplazable necesidad. Pero no pretende aplicarse de forma automática. Un uso sistemático de esta forma de movilidad podría conducir a convertirse en un elemento desincentivador de la formación continua y de la participación en los sistemas reglados de promoción interna, previstos para que aquellos que demuestren su mérito y especialización puedan acceder a puestos de superior categoría. En la actualidad de más de 270 funcionarios/as, en virtud de nombramientos en comisión de servicios, se encontrarían a día de la fecha desempeñando puestos que no pueden llegar a obtener por mecanismos de provisión definitiva, por no pertenecer a la subescala/categoría exigida para el desempeño definitivo del puesto.

Además, las comisiones de servicio presentan la peculiaridad de ser un sistema muy ágil de provisión que se puede resolver en un corto periodo de tiempo algo que beneficia tanto a la administración como a los funcionarios. El puesto ha de ser cubierto en la siguiente convocatoria de provisión. Ahora bien, teniendo en cuenta, tal y como hemos expuesto, que la normativa actual permite conceder comisiones de servicios a puestos de diferente subescala y categoría a la del aspirante, ello impide de facto, en la práctica esta provisión de carácter definitivo del puesto al que se ha resultado comisionado, lo que en la práctica genera que se alarguen durante más de dos años, manteniendo una reserva del puesto de trabajo del funcionario titular del mismo sine die, en detrimento de otros funcionarios de carrera que podrían aspirar a su adjudicación. Todo esto afecta a la planificación y gestión ordenada de los puestos, ya que ni el puesto vacante se acaba proveyendo de forma definitiva, ni se libera, a los mismos efectos, aquel que mantiene reservado el funcionario o funcionaria comisionado.

En adición a lo anterior, antes de entrar en el fondo del asunto, deben tenerse en cuenta las circunstancias especiales de la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Dirección General de la Función Pública (BOE de 24 de marzo de 2023), 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. Ha existido un retraso en la convocatoria del concurso unitario de 2022 que dará lugar a que en 2023 se celebren tres concursos: dos concursos unitarios y uno ordinario. Todo esto afecta a la provisión no definitiva de puestos, como se verá a continuación.

**TERCERO.-** Entrando a analizar los motivos del recurso, en concreto, de nulidad y supresión de la expresión "o solicitar una comisión de servicios" contenida en el párrafo segundo de la Base Undécima de la Resolución de la





Dirección General que es objeto del presente recurso.

Los dos primeros motivos de impugnación se analizan de forma conjunta.

El recurrente considera que la expresión “o solicitar una comisión de servicios” es contraria a Derecho al vulnerar normativa básica y específica de rango superior, y en ese sentido vulnera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos reconocido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, el recurrente señala que los requisitos establecidos por la normativa básica y específica legal y reglamentaria de la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional son los únicos que se pueden exigir a la hora de conceder comisiones de servicios o nombramientos provisionales excepcionales, sin que quepa otra interpretación más restrictiva sobre la base de los criterios que la propia Dirección General considere en cada momento.

El artículo 51 del Real Decreto 128/2018 sobre las comisiones de servicio señala lo siguiente:

*Artículo 51. Comisiones de servicios.*

*“1. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán conceder comisiones de servicios a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya sea de la misma o distinta subescala, destinados en su propio territorio, para prestar servicios dentro de éste, a puestos a ellos reservados en las Entidades Locales, durante el plazo máximo de un año, prorrogable por otro igual, cuando no hubiese sido posible efectuar un nombramiento provisional, imposibilidad que ha debido quedar lo suficientemente acreditada en el expediente.*

*2. Asimismo, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán otorgar comisiones de servicio a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a puestos no reservados de la propia Comunidad Autónoma o de otras Entidades Locales de su ámbito territorial, durante el plazo máximo de un año prorrogable por otro igual.*

*3. El Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá conceder comisiones de servicio en los supuestos siguientes:*

*a) Para ocupar puestos reservados situados en Comunidad Autónoma distinta de la del puesto de procedencia, ya sea de la misma o distinta subescala o categoría, durante el plazo máximo de un año, prorrogable por otro igual.*

*b) Para cooperar o prestar asistencia técnica, durante el plazo máximo de un año, prorrogable por otro igual, a la Administración General del Estado, a la de una Comunidad Autónoma distinta de la de procedencia, o a una Entidad Local de diferente Comunidad Autónoma.*

*c) Para participar, por tiempo no superior a seis meses, en misiones de cooperación al servicio de Organismos Internacionales de carácter supranacional, Entidades o Gobiernos extranjeros.*

*4. En todos los supuestos anteriores, la comisión de servicios se efectuará a petición de la Administración interesada y previo informe favorable de la Entidad Local donde el funcionario preste sus servicios.*

*5. El tiempo transcurrido en esta situación será tenido en cuenta a efectos de consolidación del grado personal correspondiente al nivel del puesto desde el que se produce la comisión, salvo que se obtuviese destino definitivo*

MINISTERIO DE  
HACIENDA Y  
FUNCION PÚBLICA

CSV : GEN-714c-6ed1-71c3-9b26-01b5-0055-2a13-6aa3

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 05/05/2023 12:46





en el puesto de trabajo desempeñado en comisión de servicios o en otro del mismo o inferior nivel, en cuyo caso, a instancia del funcionario, podrá ser tenido en cuenta a efectos de consolidación del grado correspondiente a este último.

*El nombramiento en comisión de servicios implicará la pérdida de la valoración de la permanencia en el puesto definitivo desde el que se efectúa la comisión, a efectos de concursos.”*

La concesión de comisiones de servicios por parte de las comunidades autónomas o del Ministerio de Hacienda y Función Pública no se configura como una obligación, sino en términos potestativos (“podrá conceder”), porque la normativa deja un margen de valoración y decisión a la autoridad competente, aunque se acotan los supuestos en que puede otorgarse. Precisamente el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestarse al respecto al señalar que la concesión de las comisiones de servicios es una facultad que corresponde a la Administración 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, que voluntariamente ha elegido entre un elevado número de vacantes, como en el caso que nos ocupa (SSTC 50/1986, 57/1990 y 9/1995). En todo caso, se exige la solicitud de la administración interesada y el previo informe favorable de la entidad local donde el funcionario/a preste sus servicios, pero estos requisitos son un presupuesto necesario, pero no suficiente para su concesión, ya que los términos del artículo 51 se refieren expresamente como una facultad de la administración (“podrá”).

Y ese margen de decisión no es discrecional, debe ponerse en conexión, con la propia razón de ser de la provisión de puestos de trabajo como una herramienta de planificación de los recursos humanos. En este contexto, hay que tener presente 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. Además, en la actualidad debe tenerse en cuenta la convocatoria de las elecciones municipales y la gestión de fondos Next Generation del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que exige poner en valor la profesionalidad del empleo público entendida como estabilidad en el puesto de trabajo. En este punto no resulta baladí poner sobre la mesa la problemática que una excesiva movilidad conlleva en lo que se refiere a la necesaria profesionalización y asunción de las responsabilidades que a este personal corresponde y que se muestra con el dato objetivo de que de los 3.573 habilitados nacionales que a día de la fecha se encuentran de alta en la subescala Secretaría-Intervención, a 21 de marzo de 2023 tan sólo 1.443 (un 40,4%) llevarían tres o más años prestando servicios en el mismo destino.

Es por ello, por lo que no cabe alegar la doctrina de la inderogabilidad singular de los reglamentos, pues el artículo 51 no se aplica en sus términos estrictos, sino que permite cierto margen de decisión motivado siempre y en todo caso por la necesidad de llevar a cabo una planificación racional y eficiente de los recursos humanos, como ha quedado constatado en los párrafos anteriores.

En el caso de la Resolución de 21 de marzo de 2023 de la Dirección General de la Función Pública que nos ocupa, teniendo en cuenta que en 2023, como se ha dicho, puede darse la circunstancia excepcional de que se celebren tres concursos, máxime cuando la participación en el concurso es por regla general voluntaria, la finalidad de la expresión “o solicitar una comisión de servicios” no es otra que la de tener una vocación de dar transparencia y homogeneidad a los aspirantes que deciden participar en el mismo, en aras a garantizar además la eficacia y eficiencia de la actuación de la administración. Como se ha señalado anteriormente, en el concurso





unitario de 2022 se han convocado más de 3.500 puestos vacantes, por lo que existe una elevadísima capacidad de elección, tanto para las personas que voluntariamente deseen participar, como para los concursantes forzosos (únicamente 29 hubo en el concurso unitario del año 2021). En otras palabras, es cierto que la Resolución no puede limitar la facultad de solicitar una comisión de servicios, pero sí advertir, que no se concederán, aclarando desde el inicio de la convocatoria las reglas del juego que rigen este concurso. Concurso, que se reitera, es el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y que tiene como objetivo la provisión definitiva de los mismos.

Por último, y para cerrar la argumentación frente a los dos primeros puntos de impugnación, debe recordarse que la normativa especial que regula el régimen jurídico de la Escala de personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional se incardina en el ordenamiento jurídico como un sistema holístico, planteado de forma conjunta llamado a dar respuesta a la necesidad de que las entidades locales de nuestro país cuenten con personal funcionario especialmente cualificado para el desempeño de unas funciones que sólo a este tipo de personal pueden ser encomendadas.

En concreto, el Real Decreto 128/2018 forma parte de las bases del régimen estatutario de los empleados públicos, como desarrollo del artículo 92 bis de la Ley de Bases de Régimen Local. Ahora bien, en modo alguno significa que sea la única normativa aplicable. Ya el apartado 1 del artículo 92 de la misma Ley señala que: *“los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”*. Es decir, deben tenerse en cuenta otras normas. A modo de ejemplo, y aunque no es el caso que nos ocupa en este recurso concreto, la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, al incorporar 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, ha condicionado la autorización de comisiones de servicio, complementando lo dispuesto en el Real Decreto 128/2018 que no ampara el recurso al nombramiento interino por sustitución para que el titular de un puesto ocupe otro en comisión de servicios.

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 la denegación de nombramientos provisionales excepcionales), 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. Su utilización de forma automática, como se prevé en el escrito, sin garantizar la concurrencia competitiva ni los principios de igualdad, mérito y capacidad, como sí ocurre con el concurso (que se reitera, la propia normativa describe como el modo normal de cobertura de los puestos reservados), 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. Competencias de planificación y ordenación que han sido respaldadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y más recientemente por la Sentencia 369/2023, de 3 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En segundo lugar, el recurrente considera que se lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, como el acceso a la Administración Pública en condiciones de igualdad (artículos 14 y 23.2 CE), haciendo de peor condición a los participantes de la presente convocatoria respecto de los participantes de convocatorias anteriores efectuadas bajo la misma normativa dentro de la Escala, y a los integrantes de la Escala





respecto de otros Cuerpos y Escalas, a cuyos adjudicatarios en los concursos no se les plantea esta limitación.

Sobre la lesión del derecho al acceso a la función pública (artículos 14 y 23.2 CE) cabe recordar la interpretación del mismo en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal al señalar que por derecho a acceder a la función pública no cabe entender el derecho a desempeñar funciones determinadas (STC 47/1990, de 20 de marzo), sino que implica impedir a los poderes públicos exigir requisitos no relacionados con el mérito y la capacidad (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre; 206/1988, de 7 de noviembre; 67/1989, de 18 de abril; 27/1991, de 14 de febrero y 215/1991, de 14 de febrero). Ahora bien, el Tribunal Constitucional sí ha venido a reconocer que en el caso de la carrera profesional, los principios de igualdad, mérito y capacidad se proyecten con otra intensidad distinta que en el caso de selección (STC 192/1990, de 29 de noviembre).

Por otro lado, el artículo 23.2 de la Constitución reconoce el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes. El contenido de este precepto y la igualdad a la que se refiere, han sido complementados por la exigencia contenida en el artículo 103.3 y 149.1.18 de la Constitución, en el marco del régimen estatutario de la función pública. En esta tónica, el artículo 78 señala, en relación con la provisión de puestos de trabajo, que se realizará mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública. En esta línea, como se ha mencionado, la Ley de Bases de Régimen Local habla del concurso como sistema de normal de provisión.

Como se ha señalado anteriormente, el hecho de que la Resolución de 21 de marzo de 2023 de la Dirección General de la Función Pública condicione la posibilidad de solicitar comisiones de servicios a las personas que hayan resultado adjudicatarias de algún puesto de los 3.590 convocados en el concurso obedece a las circunstancias especiales de la misma y su finalidad no es otra que la de tener una vocación de dar transparencia y homogeneidad a los aspirantes que, de forma voluntaria, deciden participar en el mismo así como evitar las situaciones anómalas de utilización abusiva de las comisiones de servicio para el desempeño de puestos para los que no se está en posesión de la subescala/categoría adecuada.

En otras palabras, tal y como anteriormente se ha señalado, es cierto que la Resolución no puede limitar la facultad de solicitar una comisión de servicios, pero sí advertir, que no se concederán, aclarando desde el inicio de la convocatoria las reglas del juego que rigen este concurso. No cabe alegar una diferencia de trato a los participantes de la presente convocatoria respecto de los participantes de convocatorias anteriores efectuadas bajo la misma normativa dentro de la Escala, porque las circunstancias no son las mismas, toda vez que precisamente la planificación de los recursos humanos precisamente consiste en utilizar las herramientas al alcance de la Administración para atajar los problemas que se han convertido en endémicos y a los que resulta imperativo dar adecuada respuesta.

Tampoco cabe alegar diferencias respecto a personal de otros cuerpos y escalas de la Administración General del Estado, a cuyos adjudicatarios en los concursos no se les plantea esta limitación, porque lo cierto es que esta limitación sí existe y ha existido en anteriores ocasiones, incluso a pesar de que en relación con dichos cuerpos y escalas las posibilidades de movilidad por concurso sean mucho más limitadas. Y es que cabe recordar que la Ley de Bases de Régimen Local prevé la convocatoria de dos concursos anuales (el ordinario y el unitario) para el personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, y que no existe previsión similar para ningún cuerpo o escala de cualquier administración pública. En cambio, sí hay precedentes de limitar la movilidad de carácter no definitivo. Por citar algún ejemplo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010, por el que se aprueban determinadas medidas de austeridad y eficiencia en materia de empleo público





limitaba la concesión de comisiones de servicios a personal funcionario de la Administración General del Estado que había obtenido un puesto por concurso. Actualmente sí se aplican reglas de permanencia mínima de tiempo en el puesto obtenido por concurso para ocupar otro de forma no definitiva. Y esto es así porque debe ponerse además en conexión con los principios de eficacia y eficiencia de la actuación de la administración.

Para finalizar, tampoco hay vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad porque no existe un derecho individual del funcionario público a obtener una comisión de servicios. No cabe confundir derecho a la carrera profesional con derecho a obtener un puesto en comisión de servicios. Por su parte, el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna (artículo 14 del TREBEP) según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación se regula en los artículos 16 del TREBEP y se materializan a través de la promoción interna o de las convocatorias en concursos y libres designaciones, no de las comisiones de servicios. Las comisiones de servicios son un sistema normal de provisión de puestos, como se ha señalado, que se basa en casos de urgente y inaplazable necesidad como fórmula no definitiva, debiendo porcederse a su convocatoria pública dentro del plazo previsto, y que cuenta con un margen de apreciación para la administración.

En tercer y último lugar, se alega que supone una vulneración de la Autonomía local cuando se limitan las posibilidades de ejercicio de las funciones reservadas a las Entidades locales.

Con carácter preliminar procede recordar que la autonomía local se define en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 como *“el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”*.

Esta idea se pone de manifiesto por el Tribunal Constitucional (STC 4/1981, 32/1981 y 84/1982) que ha definido la autonomía local como una garantía institucional que supone *“el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”*. El «régimen local» es el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», materia en la que se integran los aspectos institucionales y las competencias de los entes locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1), lo que incluye la definición del modelo municipal común.

Las bases estatales tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son Administraciones públicas. (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4.)

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, esta doctrina no resulta aplicable. En primer lugar, porque no hablamos de organización, funcionamiento o ámbito competencial de las entidades locales, sino de régimen estatutario de los empleados públicos. Y como se señala en la introducción de esta Resolución, junto a la existencia de funciones de carácter preceptivo en las corporaciones locales (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4) se vinculan las funciones reservadas, funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas al personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional y cuyo régimen jurídico, las normas destinadas a asegurar su independencia y profesionalidad hallan cobertura en el artículo 149.1.18 CE como bases en materia de función pública local. [STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3.c)]. Eso, justifica, asimismo, que el Estado asuma no sólo la delimitación de las funciones reservadas, sino también instrumentar una política de profesionalización e





independencia de esta escala de funcionarios basada en el máximo alejamiento de los entes locales (y centralización consecuente) de relevantes funciones de gestión [STC 45/2017, FJ 3.d)], y que por ello precisamente, para evitar cualquier sesgo o interferencia en la provisión de dichos puestos, se atribuya a este Ministerio la convocatoria y la resolución del concurso unitario.

En otras palabras, no puede existir una vulneración de la autonomía local, ya que en modo alguno es competencia de las entidades locales la autorización de las comisiones de servicio, sino, como se ha visto en el artículo 51 del Real Decreto 128/2018, según los casos, del Ministerio de Hacienda y Función Pública o de las comunidades autónomas. Competencias que, se reitera, se regulan de forma potestativa, porque la normativa deja un margen de decisión a la autoridad convocante.

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 cifra del 13% del total de efectivos en servicio activo, por lo que lejos de pretender hacer desaparecer la figura, la medida adoptada únicamente busca racionalizar su uso a la vista de las circunstancias concurrentes, y siempre sin perder la perspectiva que la participación en el concurso en más del 95% de los casos se lleva a cabo de forma completa y absolutamente voluntaria, sin que se restrinja en ningún momento este instrumento para aquellos empleados públicos que de forma igualmente voluntaria hayan decidido abstenerse de participar, o bien, habiendo participado, no hayan obtenido un nuevo destino.

Forma parte, por tanto de las competencias en materia de planificación y ordenación de personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional 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.

**CUARTO.-** Finalmente, en cuanto a las competencias de la Dirección General de la Función Pública, a la fecha de la resolución ahora impugnada, el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, atribuye a la Dirección General de la Función Pública el ejercicio de las funciones que correspondan a la Administración General del Estado en relación con el personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, salvo las que correspondan al órgano competente en materia de Haciendas Locales, y la gestión del registro integrado de este personal.

En su virtud, vistos los preceptos citados y demás de general aplicación, se resuelve DESESTIMAR el recurso de reposición interpuesto por D. JOSE LUIS RIVERA CARPINTERO, actuando en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL), contra la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Dirección General de la Función Pública (BOE de 24 de marzo de 2023), 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, a que se ha hecho mención en el encabezamiento. Por tanto, no cabe suspensión cautelar de la previsión.

Contra esta Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-





administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o del Tribunal Superior de Justicia de la jurisdicción donde el interesado tenga su domicilio, a su elección, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 10.1.i), y 14.1.Segunda de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y sin perjuicio de cualquier otro recurso que pudiera interponerse.

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.- M<sup>ra</sup>. Isabel Borrel Roncalés.**

MINISTERIO DE  
HACIENDA Y  
FUNCIÓN PÚBLICA

---

CSV : GEN-714c-6ed1-71c3-9b26-01b5-0055-2a13-6aa3

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL BORREL RONCALES | FECHA : 05/05/2023 12:46

