



INFORME

SA/21/197

ASUNTO: INFORME SOBRE CONVOCATORIA PÚBLICA DE COMISIÓN DE SERVICIOS, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO.

ANTEDECENTE DE HECHO

ÚNICO.- Con fecha XX de XXXXX de 2021, ha tenido entrada en la Sede Electrónica de la CARM escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de YYYYYYYYYY, por el que, en relación con los recursos planteados en sede municipal contra los acuerdos adoptados en Junta de Gobierno Local, en sesión de XX de XXXXX de 20XX -sobre convocatorias mediante comisión de servicios, expedientes --- y ---- interesa informe de este Centro Directivo relativo a los siguientes aspectos:

- *Adecuación a la legalidad de la convocatoria pública realizada para la cobertura, en comisión de servicios de carácter voluntario, realizada al amparo del artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, abierta a personal de otras administraciones que reúna los requisitos establecidos en la relación de puestos de trabajo.*
- *Posibilidad de desempeño de los puestos de trabajo convocados por personal con titulación en Derecho, perteneciente a la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como a otros cuerpos o escalas con funciones similares a la gestión, estudio y propuesta de nivel superior, que corresponden a la subescala Técnica de Administración General.*
- *No exigencia de convocatoria de concurso de méritos para la cobertura mediante comisión de servicios por razones de urgente e inaplazable necesidad, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo.*

Y ello, tras exponer que:

I. *La relación de puestos de trabajo, que se encuentra publicada en el BORM nº --, de XX de XXXXX de 20XX, contempla el procedimiento de concurso para la provisión definitiva de los dos puestos de trabajo y no contempla la movilidad interadministrativa. Titulación: Licenciado en Derecho (A1).*

Jefe/a de Servicio de Recursos Humanos 1 FC A/A1 RN DER AG/AE Tsup Concurso.
Técnico/a de Administración General de Secretaría General 1 FC A/A1 RN DER AG Tec. Concurso.

II. *Las convocatorias se han realizado con publicidad (BORM nº -- de XX-XX-20XX) y en las mismas figuran las funciones de los puestos para garantizar la idoneidad en la selección.*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- ✓ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).
- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).



- ✓ 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).
- ✓ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- ✓ Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- ✓ Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General de Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (RGIPPT).
- ✓ Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- ✓ Decreto nº 43/2021, de 9 de abril de 2021, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

GENERALES

PRIMERA.- FUNCIONES DE ASESORAMIENTO A ENTIDADES LOCALES.

El presente informe, que se circunscribe exclusivamente a las cuestiones planteadas, se evacua en ejercicio de las funciones de asesoramiento a Entidades Locales atribuidas a este Servicio por el artículo 42 del Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en relación con las competencias asignadas a la Dirección General de Administración Local por el art. 40.3.e) del citado Decreto Regional 53/2001, de 15 de junio, y en el marco del art. 5 del Decreto nº 43/2021, de 9 de abril.

SEGUNDA.- LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y LA MOVILIDAD FUNCIONARIAL.

En materia de función pública existen dos figuras que no deben confundirse, “provisión de puestos de trabajo” y “movilidad funcionarial”. Si bien ambas se encuentran actual y fundamentalmente reguladas en el Capítulo III del Título V del TREBEP, sin embargo aparecen diferenciadas en el seno del mismo.

Podemos definir la provisión de puestos de trabajo como *la actuación administrativa que, a través de los sistemas o procedimientos normativamente establecidos, tiene como finalidad la asignación de un puesto de trabajo a un empleado público*. Y ello partiendo de la facultad de las Administraciones Públicas de cubrir aquellos puestos que se encuentran vacantes a través de la provisión de puestos de trabajo.

Así, en palabras de Jesús María Chamorro González, Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo, *la provisión de puestos de trabajo supone la adscripción de un empleado público a un puesto de trabajo de manera definitiva, con la consolidación de manera efectiva del derecho al cargo y a la inamovilidad, (...), mientras que la movilidad (...) pretende por el contrario la adscripción voluntaria de los funcionarios públicos a determinados puestos de trabajo cuando la administración correspondiente considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública*



con necesidades específicas de efectivos; si bien también se prevé la movilidad de sus funcionarios por razón de violencia de género y por razón de violencia terrorista. Parece claro, a su juicio, que la característica de esa movilidad es la existencia de un funcionario de carrera con un puesto de trabajo que se le adjudicó por uno de los sistemas de provisión establecidos en el artículo 79 del TREBEP, que voluntariamente y por razones tipificadas en la norma, es trasladado a otro puesto de trabajo. La voluntariedad es, por tanto, una característica destacable de esta figura de adscripción de puestos de trabajo, debiendo respetar la misma los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En concreto, en el ámbito de la Administración Local, y en relación a los sistemas de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios, el **artículo 101 de la LRBRL** señala que:

Los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios a que se refiere el artículo anterior se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas.

En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

Por su parte, el artículo **168 del TRRL** dispone que la provisión de puestos de trabajo que estén reservados o puedan ser desempeñados por funcionarios de carrera, se regirá por las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local, dicte la Administración del Estado.

Debe acudir, en consecuencia, al **artículo 78 del TREBEP**, según el cual:

- 1. Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*
- 2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.*
- 3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos.*

Así pues, los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán, por mor del art. 78.2 del TREBEP, mediante los sistemas de concurso y libre designación; si bien, existen otras formas contempladas en el art. 81.2 y 82 de este cuerpo legal a las que se refiere aquí.

Ahora bien, al margen de ello y al albor del apartado 3 del **artículo 81 del TREBEP** (regulador de la movilidad del personal funcionario de carrera), en caso de urgente e inaplazable necesidad, los



puestos pueden proveerse de forma provisional, añadiendo como requisito que se realice convocatoria pública para el mismo. Literalmente dispone que:

“En caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación.”

En referencia a las formas de provisión el **artículo 36 del RGIPPT**, señala, en su apartado 1, como sistemas de provisión el concurso (sistema normal) y la libre designación, si bien más adelante, (vid. apartado 3) permite que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios puedan ser cubiertos temporalmente mediante comisión de servicios, en los supuestos previstos en este Decreto.

Artículo 36. Formas de provisión.

- 1. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones.*
- 2. Cuando las necesidades del servicio lo exijan, los puestos de trabajo podrán cubrirse mediante redistribución de efectivos o por reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo.*
- 3. Temporalmente podrán ser cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional, en los supuestos previstos en este Reglamento.*

Aclaratoria resulta la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de julio de 2018 (rec. Nº 436/2017)** al distinguir entre los mecanismos para atribuir de forma no definitiva un puesto de trabajo frente a la provisión de puestos con carácter definitivo.

*“La **provisión de puestos de trabajo** en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública...”, en el art 81 establece que “En caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán **proveerse con carácter provisional** debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación”, precepto éste en el que cabe incluir la comisión de servicios, la cual se podría definir como aquel mecanismo de atribución no definitiva de un puesto de trabajo, que supone el traslado de un funcionario a un puesto de trabajo vacante por razones de urgente e inaplazable necesidad, teniendo una duración temporal limitada y un carácter provisional intrínseco derivado de su propia naturaleza, pues del espíritu y finalidad de la norma, es fácilmente deducible.*

Dicho mecanismo de cobertura de puestos de trabajo, que por lo demás, es de utilización potestativa para la Administración como se comprueba por la utilización del término “podrá proveerse” que se expresa en el art 81, pertenece al ámbito de su potestad de autoorganización, lo que conlleva un alto grado de discrecionalidad, sin que exista precepto que le imponga atender preferentemente a una provisión temporal mediante el nombramiento de determinado funcionario de carrera, en comisión de servicios, para la cobertura de un



determinado puesto de trabajo, o el mantenimiento de una comisión de servicios previamente otorgada, lo que hace que nos encontremos ante la llamada "movilidad funcional intradministrativa", supuesto claramente distinto a los de concurso y libre designación. (...)

Por último, indicar que el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 24 de junio de 2019, configura la comisión de servicios como una manifestación de "movilidad funcional" y no una forma de provisión de puestos de las reguladas en el art. 78.2 del TREBEP, cuestión ésta que se desarrolla más adelante (en la consideración tercera).

TERCERA.- REQUISITOS DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER VOLUNTARIO. NO EXIGENCIA DE FIJACIÓN EN LA RPT DE UNA POSIBLE MOVILIDAD FUNCIONARIAL. INNECESARIEDAD DE LAS FORMALIDADES PROCEDIMENTALES PROPIAS DE LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN ORDINARIOS.

3.1.- Requisitos de comisión de servicios.

Las comisiones de servicios se regulan en el **artículo 64 del RGIPPT**, que viene a completar el artículo 36 de esta norma, y que literalmente dispone lo siguiente:

*1. Cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, **en caso de urgente e inaplazable necesidad**, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que **reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo**. (...)*

*3. Las citadas comisiones de servicios tendrán una duración máxima de un **año prorrogable por otro** en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo y se acordarán por los órganos siguientes:
(...)*

5. El puesto de trabajo cubierto temporalmente, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.

Así pues, se observa de la mera lectura del precepto que, para otorgar una comisión de servicios, es indispensable que exista una "urgente e inaplazable necesidad", estimando quien informa que esta circunstancia debe estar suficiente y debidamente justificada en la resolución administrativa que al efecto adopte el Ayuntamiento (quedando constancia por tanto en el expediente que se tramite); pese a tratarse de un concepto jurídico indeterminado.

Además de la limitación temporal fijada en el apartado 3 (que no abordamos por no ser objeto de la consulta), el artículo 64.1 del RGIPPT, prescribe que el funcionario debe reunir los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo (RPT); herramienta a la que se refiere el artículo 74 del TREBEP, que indica que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de *relaciones de puestos de trabajo* u otros instrumentos organizativos similares que *comprenderán, al menos*, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.



En relación a los *requisitos* de las RPTs, también se pronuncia el **artículo 15 de la LMRFP**, precepto aplicable a la Administración del Estado, que precisa lo siguiente:

a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

(...)

2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.”

Pues bien, dicho ello, y retomando la cuestión central, hemos de reseñar que la jurisprudencia ha analizado el artículo 64 del RGIPPT (regulador de las comisiones de servicios) en concordancia con el artículo 81.3 del TREBEP (relativo a la movilidad del personal funcionario de carrera); destacando a estos efectos la **Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2019**, que reproducimos parcialmente:

QUINTO.- *De la interpretación del artículo 81.3 del EBEP se deduce lo siguiente:*

1º La comisión de servicios se regula dentro de la "movilidad" funcional, figura distinta del régimen de provisión de puestos de trabajo del artículo 78.2 del EBEP, y la exigencia de convocatoria pública se deduce de la literalidad del citado precepto, norma de carácter básico (cf. disposición final primera), mientras que el artículo 64 del RGIPPT sólo tiene como ámbito de aplicación la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos.

4º Por tanto, cuando la causa que justifica la comisión de servicios es que haya una plaza vacante cuya cobertura es urgente e inaplazable, si como medida transitoria se acuerda cubrirla en comisión de servicios -obviamente voluntaria-, la comisión de servicios debe ofertarse mediante convocatoria pública y hacerlo, en su caso, dentro del plazo que prevea el ordenamiento funcional respectivo.

6º A la exigencia de convocatoria pública hay que añadir otras garantías y así es como cobra sentido en el ámbito de la Administración General del Estado las deducibles del artículo 64 del RGIPPT: partiendo del presupuesto general -que exista vacante y que sea urgente e inaplazable cubrirla- se regula su duración máxima y prorrogabilidad, que el designado cuente con las exigencias previstas en la relación de puestos de trabajo para ocupar la plaza en cuestión, la



competencia para acordarla, que en su caso se oferte la plaza en la siguiente convocatoria para la provisión por el sistema que corresponda, más aspectos relacionados con la condiciones de trabajo del adjudicatario.

7º La convocatoria pública a la que se refiere el artículo 81.3 del EBEP no implica -máxime si concurren necesidades urgentes e inaplazables- aplicar las exigencias y formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios, en especial el concurso, en el que se presentan y valoran méritos, se constituyen órganos de evaluación, etc.: bastará el anuncio de la oferta de la plaza en comisión de servicios, la constatación de que el eventual adjudicatario cuenta con los requisitos para ocuparla según la relación de puestos de trabajo y su idoneidad para desempeñar la plaza vacante.”

Confirma, pues, el Tribunal Supremo en esta Sentencia la distinción entre (a) la provisión de puestos, prevista en el art. 78.2 del TREBEP, constituida por el concurso y la libre designación, y (b) la movilidad funcional, del art. 81 del TREBEP; y configura la comisión de servicios como una modalidad de la segunda, reseñando, eso sí, la necesidad de previa convocatoria pública en su tramitación.

3.2.- Innecesariedad de fijación en la RPT de una posible movilidad funcional.

Siendo objeto de este informe analizar si se requiere para la cobertura del puesto en comisión de servicios por funcionarios de otras Administraciones Públicas que aparezca esta opción expresamente indicada en la Relación de Puestos de Trabajo, estima el Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales que, en coherencia con lo expuesto en el apartado 3.1 de este informe, la respuesta es negativa. Y es que, de forma similar a lo que ocurre con la posible provisión de un puesto mediante una interinidad, que no ha de estar prevista explícitamente en la RPT para ser viable jurídicamente, la comisión de servicios para proveer el mismo, tampoco debe estar expresamente contemplada en dicho instrumento.

La normativa esgrimida más arriba y reproducida compele a fijar en la RPT la forma de provisión (entiéndase definitiva) del puesto en la mencionada herramienta de ordenación y clasificación de personal, mediante el sistema de concurso o libre designación, pero no cualquier otra/toda modalidad de movilidad.

3.3.- Innecesariedad de la totalidad de formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios

En el supuesto de que se vaya a proceder a la cobertura de un puesto por *urgente e inaplazable necesidad* mediante comisión de servicios, el procedimiento a seguir y los requisitos deben ser más flexibles (que para una provisión definitiva), precisamente por la propia e inmediata necesidad surgida, si bien con respeto a la publicidad requerida

Esta cuestión es analizada con más detalle en la consideración quinta de este informe, por lo que nos remitimos a la misma.

CUARTA.- POSIBILIDAD DE DESEMPEÑO DE LOS PUESTOS DE TRABAJO CONVOCADOS POR PERSONAL CON TITULACIÓN EN DERECHO, PERTENECIENTE A LA ESCALA DE



FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL, ASÍ COMO A OTROS CUERPOS O ESCALAS CON FUNCIONES SIMILARES.

4.1.- Escalas y subescalas de la Administración Local.

Conforme al artículo 75.1 del TREBEP, *los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.*

En concreto, y al albor del artículo 167 del TRRL, el personal funcionario de la Administración Local se clasifica en tres escalas: la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por un lado; y las escalas de Administración General y de Administración Especial, por otro (denominándose a los funcionarios que integran estas dos últimas como “funcionarios propios” de la Corporación); dividiéndose cada una de ellas a su vez en diferentes subescalas, como veremos más adelante.

4.1.A.- FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL (FHN).

La habilitación nacional se configura como una escala diferenciada, a la que se reserva el desempeño de las funciones públicas necesarias de todas las Corporaciones y que vienen relacionadas en el art. 92 bis de la LRBRL, siendo los artículos 2 y ss del RD 128/2018, de 16 de marzo, los que las detallan exhaustivamente; y entre las que se encuentran las de secretaría, comprensiva de las tareas de asesoramiento legal preceptivo y fe pública.

Esta escala se estructura en tres subescalas: Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención (art. 92.bis de la LRBRL y 17 del RD 128/2018, de 16 de marzo).

Sin entrar en el examen de cada una de ellas, ni de las funciones concretas u otras cuestiones, nos limitaremos a reseñar –por lo que aquí nos interesa– que el artículo 51 del referido RD, de 16 de marzo, prevé la posibilidad de otorgar comisiones de servicios a los funcionarios de esta escala para el desempeño de puestos <no reservados> tanto en la Comunidad Autónoma como en otras Entidades Locales (como es el caso que se informa), atribuyendo la competencia, según las circunstancias indicadas, a la Comunidad Autónoma o al Estado.

“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.

Así, en el caso de la cobertura del puesto en comisión de servicios por un FHN, tanto a puestos reservados como no reservados, será la Comunidad Autónoma o el Ministerio, según corresponda, el órgano competente para su otorgamiento.

4.1.B.- FUNCIONARIOS PERTENECIENTES A LA SUBESCALA TÉCNICA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL Y DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL.

Según el artículo **169 del TRRL**, apartado 1, (...) *pertenecerán a la subescala Técnica de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.*

Continúa este precepto señalando en su apartado 2 que *Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas:*

a) El ingreso en la subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.

En cumplimiento de esta normativa, los procesos selectivos que durante mucho tiempo celebraban los Ayuntamientos (para la provisión de plazas) establecían como requisito de acceso una titulación específica.

No obstante lo anterior, hemos de tener en consideración que el **artículo 76 del TREBEP** ha variado este criterio, y estima que para el acceso a una escala del grupo A es requisito *la titulación universitaria de "grado"* (sin restricción alguna a titulaciones específicas); si bien en aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta. En esta línea se pronuncia la STS de 9 de marzo de 2016, de la que se desprende que las limitaciones de acceso al empleo público deben establecerse con carácter restrictivo, favoreciendo la igualdad en el acceso.

Por otra parte, los **artículos 170.1 y 171.1 del TRRL** disponen respectivamente, que tendrán la consideración de funcionarios de Administración Especial los que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio; y que pertenecerán a la subescala Técnica de Administración Especial, los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales.

Ahora bien, independientemente de lo anterior (por cuanto que ya no vamos a referirnos a plazas ni a la selección para el acceso a la función pública, sino a puestos y a la provisión de éstos), pero



relacionado con ello, hemos de observar que, en atención a las funciones concretas y tareas de los puestos de trabajo, la RPT determinará el encuadramiento del <puesto> con la consecuente exigencia, en su caso, respecto a la titulación necesaria para la provisión del mismo.

4.2.- Escalas y subescalas a las que se adscriben <en la RPT> los puestos de Jefe de Servicio de Recursos Humanos y de Técnico/a de Administración General de Secretaría General.

En el supuesto analizado (y objeto de esta consulta) nos encontramos ante una provisión temporal (o movilidad) de dos puestos de trabajo incluidos en la RPT del Ayuntamiento de YYYYYYYYYY: Jefe de Servicios de Recursos Humanos y Técnico de Administración General de Secretaría General.

A la vista de la RPT del aludido Ayuntamiento (publicada en el BORM de XX de XXXXX de 2020), debe destacarse que el puesto de Jefe de Servicio de Recursos Humanos está adscrito tanto a la escala de Administración General como a la de Administración Especial (ligándose a la subescala Técnica “Superior”); toda vez que el puesto de Técnico/a de Administración General de Secretaría General se supedita a la escala de Administración General, subescala Técnica.

4.3.- Escalas y subescalas cuya pertenencia posibilita la participación en la provisión de los puestos de Jefe de Servicio de Recursos Humanos y de Técnico/a de Administración General de Secretaría General, según las <bases de las respectivas convocatorias>.

Llegados a este punto, deben traerse a colación las bases de las convocatorias públicas para la provisión mediante comisión de servicios de los reseñados puestos, aprobadas en Junta de Gobierno Local de XX de XXXXXX de 20XX (a las que se refieren los correspondientes anuncios del BORM de XX de XXXXX de 20XX, y que fueron expuestas en el Tablón de Edictos municipal).

Así, para el primero de los puestos (Jefe de Servicio de Recursos Humanos), la base segunda de la convocatoria fija como requisito de participación ser funcionario de carrera en servicio activo del Ayuntamiento de YYYYYYYYYY o de cualquier Administración Pública Local, perteneciente a la subescala Técnica de la escala de Administración General o a la escala “superior” de la escala de Administración Especial y estar en posesión de la titulación de licenciado/grado de Derecho.

Para el segundo (Técnico de Administración General de Secretaría General), establece en su base segunda, como requisito de participación ser funcionario de carrera en servicio activo del Ayuntamiento de YYYYYYYYYY o de cualquier Administración Pública Local, perteneciente a la subescala Técnica de la escala de Administración General o a la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y estar en posesión de la titulación de licenciado/grado de Derecho.

Pues bien, realizado el análisis comparativo de la RPT y de las bases arriba señaladas, se observa que: respecto del Jefe de Servicio, las escalas/subescalas a las que se refieren los dos documentos son coincidentes (por lo que no se profundiza al respecto); no ocurriendo lo mismo para el puesto de Técnico de Administración General de Secretaría General, ya que, mientras que en la RPT este puesto se adscribe a la escala de Administración General, subescala Técnica en las bases aprobadas se posibilita su provisión por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.



4.4.- Reflexión sobre la necesidad (o no) de pertenencia a la concreta subescala a la que se vincula un puesto en la RPT para la provisión del mismo mediante comisión de servicios.

A este respecto hemos de señalar que no existe un criterio unánimemente defendido por los operadores jurídicos que tramitan o conocen de este tipo de expedientes.

Así, la **Dirección General de Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública**, con ocasión de consultas realizadas sobre dicho tema, se ha pronunciado, indicando que parece deducirse que en la RPT deben indicarse los cuerpos y escalas a los que estén adscritos, tanto para su cobertura con carácter definitivo como en comisión de servicios. En este sentido manifiesta:

“El artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que “Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.” Asimismo, el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, establece que:

“Las comunidades autónomas y la Administración local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas.”

En el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que el puesto no reservado que se va a ocupar en comisión de servicios por funcionario/a de administración local con habilitación de carácter nacional, implica que el funcionario/a va a continuar en situación administrativa de servicio activo en su subescala y categoría, situación que cambiaría si obtuviera el puesto no reservado que ocupa en comisión, mediante un sistema de provisión definitiva, ya que en ese caso, pasaría a situación de servicio en otras administraciones públicas y perdería la propiedad del puesto reservado desde el que se hizo la comisión de servicios.

El artículo 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, supedita, en su párrafo segundo, la participación de funcionarios de otras administraciones públicas en los sistemas de concurso o libre designación para la provisión de puestos en las corporaciones locales, a lo que se establezca al respecto, en la relación de puestos de trabajo. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, parece deducirse que en la relación de puestos de trabajo de la Corporación tienen que establecerse los requisitos necesarios para el desempeño del puesto correspondiente, no reservados a funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, tanto con carácter definitivo como en comisión de servicios y entre estos requisitos se encuentran los cuerpos y escalas en su caso, a que estén adscritos.”



Ahora bien, dicho esto hemos de reseñar que en la práctica es habitual la autorización de comisiones de servicios a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional por parte de ese Centro Directivo estatal para el desempeño de puestos no reservados en entidades locales en cuyas RPTs no figura como escala de adscripción la habilitación nacional, y sí la de Técnico de Administración General, por lo que, desconoce esta Dirección General si al tramitar aquél las mismas, estiman equivalentes estas subescalas (lo cual parece desprenderse de su proceder).

Por otra parte, sobre la exigencia de pertenecer a la misma escala, la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de julio de 2013 (rec. de apelación 496/2011), analiza el caso planteado en un Ayuntamiento en el que un funcionario Técnico de Administración General pretende ocupar en comisión de servicios un puesto de Técnico Superior Administrativo de la escala de Administración Especial, y afirma que el funcionario (perteneciente Administración General) *«no podía ocupar en comisión de servicios el puesto de Jefe de Gestión Tributaria, al no pertenecer a la escala de dicho puesto de trabajo»* (que era de Administración Especial), añadiendo a continuación que *«el precepto legal exige que el funcionario que vaya a ser nombrado en comisión de servicios cumpla o tenga los requisitos del puesto y además pertenezca al mismo cuerpo, agrupación profesional o funcional o escala»*.

Lejos de ello, con fecha 27 de abril de 2021 se ha dictado Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Murcia, en relación a una comisión de servicios otorgada a favor de una funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional, para la provisión de un puesto no reservado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que en la correspondiente RPT aparece adscrito al Cuerpo Superior de Administradores. Pues bien, siendo uno de los argumentos de impugnación del recurrente precisamente esta cuestión, el Juzgado no se ha pronunciado sobre este extremo limitándose a declarar la nulidad de pleno derecho del acto regional de concesión de comisión por entender que en el mismo no se acreditaban razones de urgencia y necesidad que motivaran la provisión temporal y por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento ante la falta de convocatoria pública.

Y es que, a juicio de esta Administración Regional *cuando un funcionario proviene a través de un mecanismo de movilidad, su cuerpo de la Administración de origen se equipara a uno de los nuestros respetando el grupo de pertenencia, la titulación y la asimilación de funciones.*

QUINTA.- NO EXIGENCIA DE CONVOCATORIA DE CONCURSO DE MÉRITOS PARA LA COBERTURA MEDIANTE COMISIÓN DE SERVICIOS POR RAZONES DE URGENTE E INAPLAZABLE NECESIDAD, SIGUIENDO LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

Tal y como se ha adelantado, siguiendo la doctrina del **Tribunal Supremo** en la mencionada **Sentencia de 24 de junio de 2019, puede afirmarse que** no es necesario aplicar las exigencias y formalidades procedimentales de los sistemas de provisión de puestos con carácter definitivo, resultando especialmente esclarecedor su fundamento 7º:

“7º La convocatoria pública a la que se refiere el artículo 81.3 del EBEP no implica -máxime si concurren necesidades urgentes e inaplazables- aplicar las exigencias y formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios, en especial el concurso, en el que se presentan y valoran méritos, se constituyen órganos de evaluación, etc.: bastará el



anuncio de la oferta de la plaza en comisión de servicios, la constatación de que el eventual adjudicatario cuenta con los requisitos para ocuparla según la relación de puestos de trabajo y su idoneidad para desempeñar la plaza vacante.”

A la vista de todo lo anterior, se emiten las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La comisión de servicios constituye, en puridad, una manifestación de “movilidad funcional” y no una forma de provisión de puestos del art. 78.2 del TREBEP, razón por la cual, se estima que la normativa vigente no exige que se recoja expresamente en la RPT -a diferencia de lo que ocurre con el sistema de provisión (se entiende, definitiva), mediante concurso o libre designación que esté establecido para el mismo-.

SEGUNDA.- Para otorgar una comisión de servicios es indispensable que exista una “urgente e inaplazable necesidad” que debe quedar suficiente y debidamente acreditada en el expediente y servir de motivación a la Resolución que se adopte.

Además, junto a la limitación temporal que instaura el precitado artículo 64 del RGIPPT y que debe respetarse, es imprescindible, por mor de este mismo precepto, que el funcionario reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la RPT.

TERCERA.- Los requisitos y el procedimiento a tramitar para la cobertura mediante comisión de servicios de un puesto de trabajo deben ser más flexibles que los previstos respecto de la provisión por concurso o libre designación (dada la propia e inmediata necesidad surgida), si bien ha de efectuarse necesariamente convocatoria pública.

CUARTA.- Por lo que se refiere a la necesidad (o no) de pertenencia del funcionario a la “concreta subescala” a la que se vincula un puesto en la RPT para la provisión del mismo mediante comisión de servicios, no existe un criterio unánimemente defendido por los operadores jurídicos que tramitan o conocen de este tipo de expedientes, estimando parte de ellos suficiente que exista equivalencia de cuerpos con respeto al grupo de pertenencia, titulación y asimilación de funciones.

Siendo cuanto procede informar en el asunto de referencia sin perjuicio de opinión mejor fundada en derecho.