



Intervenció General
Ajuntament Sant Pere de Ribes
CONTROL INTERN

CONTROL FINANCER PERMANENT
PACF_2021

Revisió gestió de personal en aspectes puntuals
Exercici econòmic 2020

Sistema de provisió de personal modalitat de comissions de serveis

Carlos Garcia Lucas - DNI
52194706R (TCAT)
Signat digitalment
per Carlos Garcia
Lucas - DNI
52194706R (TCAT)
Data: 2021.10.05
08:02:48 +02'00'

Signatura
Carlos Garcia Lucas
Interventor General
Octubre 2021

Ajuntament Sant Pere de Ribes
Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes
Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat
www.santperederibes.cat



ÍNDEX

I. DICTÀMEN EXECUTIU	pàg. 3
A. Introducció	pàg. 3
B. Consideracions generals	pàg. 3
C. Abast, objectius i limitacions	pàg. 8
D. Valoració global	pàg. 9
E. Conclusions i recomanacions	pàg. 14
II. TRÀMIT D'ALLEGACIONS	pàg. 14

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



I. DICTÀMEN EXECUTIU

A. INTRODUCCIÓ

En el Pla Anual de Control Financer (PACF) de l'any 2021, dintre de les actuacions de control seleccionades sobre la base d'un anàlisi de riscos, figura el control de les actuacions en matèria de personal durant l'exercici 2020.

L'article 213 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, estableix que en les entitats locals s'exerciran les funcions de control intern respecte de la seva gestió econòmica, dels organismes autònoms i de les societats mercantils d'elles dependents, en les seves modalitats de funció interventora, funció de control financer, inclosa l'auditoria de comptes de les entitats que es determinin reglamentàriament, i funció de control d'eficàcia. Tanmateix l'article 3 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local (RCIL, en endavant), indica que el control intern de l'activitat econòmica financera del sector públic local s'exercirà per l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer. Per tot allò, aquest informe de control financer permanent es realitza per la Intervenció de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes

B. CONSIDERACIONS GENERALS

B1- Fonaments jurídics en general

Són d'aplicació als expedients relacionats:

- Article 92 i ss de la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim locals (en endavant LBRL)
- Títol VII del RD Leg. 781/1986 de 18 d'abril pel que s'aprova el Text Refós de les Disposicions vigents en matèria de règim local (en endavant TRRL)
- Títol XX del DL 2/2003 de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (en endavant TRLMRLC)
- Títol VI del DL 5/2015, d'1 d'octubre, pel que s'aprova el Text Refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (en endavant, EBEP)
- Decret Legislatiu 1/1997 de 31 d'octubre, pel que s'aprova la refosa de textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, d'aplicació al personal de l'administració local, d'acord amb l'article 2 de la mateixa norma (en endavant DL 1/1997)
- Decret 214/1990 de 30 de juliol, pel que s'aprova el Reglament del Personal de les Entitats Locals de Catalunya (en endavant, RPEL)
- Reglament de general de Provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat per Decret 123/1997 de 13 de maig, d'aplicació supletòria al personal de l'administració local, en els termes establerts a l'article 300.1 del DL 2/2003 de 28 d'abril TRLMRLC.
- Reglamento de Ingreso del personal de la administración general del Estado y de provisión de puestos de Trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración general del estado, aprovat per RD 364/1995, de 10 de març. Supletori per al personal de les administracions locals, d'acord amb el seu article 1.3

Amb caràcter general, cal recordar que d'acord amb allò que estableix l'article 92 de la LBRL, en la redacció donada per la Llei 27/2013 de 30 de desembre (LRSAL) el règim jurídic de la funció pública local ve determinat, en primer lloc, per la normativa de règim local i, en allò no previst en aquesta, per les normes de funció pública que resultin d'aplicació.

És rellevant aquesta precisió, atès que la LRSAL va modificar substancialment el sistema general de fonts del dret en matèria de funció pública local, respecte del que havia suposat l'EBEP. Amb tot, i des d'una perspectiva conjuntural, també és important ressenyar que en el marc jurídic actual el desenvolupament de

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



la normativa de funció pública local és escàs, per la qual cosa cal acudir, sovint, al marc general de funció pública, ja sigui estatal o autonòmic, segons la matèria. Serveixi aquesta precisió com a preàmbul a l'hora d'entendre les referències legals i reglamentàries que s'utilitzaran en el present informe.

B2.- Pressupòsits previs en relació amb el procediment de provisió provisional.

B2.1 La comissió de serveis a l'EBEP.

Hem de recordar, d'entrada, que la comissió de serveis no està regulada ni a les normes bàsiques de règim local ni a les de funció pública.

L'EBEP no estableix el règim jurídic de la comissió de serveis com a forma de provisió de llocs de treball. Dins la regulació general de la mobilitat funcional del personal funcionari de carrera (inclosa al títol V, ordenació de l'activitat professional, títol III, Provisió de llocs de treball i mobilitat) l'article 81 d'aquesta norma es limita a establir que:

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

Cal dir també, com a qüestió prèvia, que és unànime la doctrina quan considera que aquesta és una figura jurídica no prou fixada en el nostre marc normatiu. Només cal veure de quina manera la normativa vigent incardina, indistintament, la comissió de serveis tant a la regulació de les situacions administratives com a la de la provisió de llocs de treball. Serveixi aquesta consideració, per entendre que no estem davant un marc nítid; ans al contrari, la seva aplicació pràctica és objecte de revisió constant per la jurisprudència i la doctrina en un procés de clarificació que, com veurem més endavant, ha tingut episodis jurisprudencials rellevants fins a dates ben recents.

B2.2 Règim Jurídic singular

Hem d'acudir, doncs, a la normativa de desenvolupament, estatal i autonòmica, per establir el marc jurídic general de la comissió de serveis.

Per remissió de la normativa de règim local (art 101 LBRL i 140 TRRL, bàsicament) acudim a l'article 85 del DL 1/1997 que es limita a descriure la comissió de serveis entre les formes del servei actiu, al costat de l'ocupació efectiva del lloc, la disponibilitat o la situació de llicència o permisos que comporten reserva del lloc:

1. Es troba en situació de servei actiu el funcionari que ocupa una plaça dotada pressupostàriament i desenvolupa un lloc de treball o que és en situació de disponibilitat, de comissió de servei, de llicència o de permisos que comporten la reserva del lloc de treball.
2. El supòsit de disponibilitat es donarà quan un funcionari cessi en un lloc de treball i encara no hagi obtingut la destinació en un altre lloc.
3. La comissió de servei, que tindrà caràcter temporal i no podrà durar més de dos anys, es donarà exclusivament per necessitats del servei; significarà la destinació a un lloc de treball diferent d'aquell que el funcionari ocupava i implicarà la reserva d'aquest lloc.

Si aquesta comissió de servei fos de caràcter forçós i impliqués el canvi de la localitat de destinació, donarà lloc a les indemnitzacions establertes per reglament.

Constatem, així mateix, que el DL 1/1997 no parla de la comissió de serveis a l'hora de regular la provisió de llocs (Títol V, capítol I) ni quan regula la mobilitat dels funcionaris, capítol 2.

Camins diferents escullen, en canvi, les normes de desenvolupament. Així, trobem una regulació més exhaustiva de la comissió de serveis al Capítol 13 del Decret 123/1997 de 13 de març, pel qual s'aprova el Reglament General de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



En canvi, en l'àmbit de la funció pública local, tornem a trobar el desenvolupament de la comissió de serveis en l'àmbit de les situacions administratives (Capítol III del títol V, articles 185 a 189, del RPEL)

Podria semblar una distinció merament formal, si no fos que ens aboca a un atzucac interpretatiu important, a la vista d'allò que disposa l'article 300.1 del TRLMRLC, un precepte clau en el marc de la funció pública local a Catalunya, i que estableix els àmbits d'equivalència pel que fa al règim jurídic de la funció pública local catalana i la funció pública de la Generalitat. Estableix el citat precepte que:

"El règim estatutari dels funcionaris locals pel que fa a **l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives, els drets sindicals i de participació, les vacances, les llicències i els permisos, els deures i les responsabilitats, i el règim disciplinari han d'ésser idèntics als dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.** Tot això sens perjudici de l'aplicació per l'autoritat local corresponent de l'esmentat règim o per l'Administració de l'Estat en el cas de destitució del càrrec o separació del servei d'un funcionari amb habilitació nacional.

Efectivament; entre aquests àmbits de regulació equivalent, hi ha el de les situacions administratives, però no el de la provisió de llocs. Així doncs, un altre element que no ajuda, precisament, a l'hora de clarificar el marc d'aquesta figura jurídica.

Finalment, per acabar de completar el marc, hem de fer referència a l'aplicació supletòria del RD 364/1995 de 10 de març (RGI), que en sentit similar al desenvolupament reglamentari de la Generalitat, regula la comissió de serveis dins l'àmbit de la provisió de llocs, en concret en el capítol IV del Títol III, article 64 dedicat a les altres formes de provisió, que determina el següent:

1. *Quando 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.*
2. *Podrán acordarse también comisiones de servicios de carácter forzoso. Cuando, celebrado concurso para la provisión de una vacante, ésta se declare desierta y sea urgente para el servicio su provisión podrá destinarse con carácter forzoso al funcionario que preste servicios en el mismo Departamento, incluidos sus Organismos autónomos, o Entidad Gestora de la Seguridad Social, en el municipio más próximo o con mejores facilidades de desplazamiento y que tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, al de menor antigüedad.*
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:*
 - a) *La Secretaria de Estado para la Administración Pública, cuando la comisión suponga cambio de Departamento ministerial y se efectúe en el ámbito de los servicios centrales, o en el de los servicios periféricos si se produce fuera del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y, en ambos casos, previo informe del Departamento de procedencia.*
 - b) *Los Subsecretarios, en el ámbito de su correspondiente Departamento ministerial, así como entre el Departamento y sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras.*
 - c) *Los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, respecto de los funcionarios destinados en ellos.*

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



- d) *Los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos Departamentos, previo informe del Departamento de procedencia.*
4. *Si la comisión no implica cambio de residencia del funcionario, el cese y la toma de posesión deberán producirse en el plazo de tres días desde la notificación del acuerdo de comisión de servicios, si implica cambio de residencia, el plazo será de ocho días en las comisiones de carácter voluntario y de treinta en las de carácter forzoso.*
 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.*
 6. *A los funcionarios en comisión de servicios se les reservará el puesto de trabajo y percibirán la totalidad de sus retribuciones con cargo a los créditos incluidos en los programas en que figuren dotados los puestos de trabajo que realmente desempeñan.*

Més enllà de la contradicció no banal entre àmbits materials (situacions administratives vs. formes de provisió de llocs) de la normativa analitzada, hi ha una coincidència general en els requisits previs i els efectes jurídics de la provisió temporal dels llocs mitjançant comissió de serveis.

Per acabar de configurar aquest marc, és d'obligada referència un dels darrers pronunciaments jurisprudencials, que ha fixat doctrina pel que fa a la publicitat prèvia de les comissions de serveis, un element controvertit d'aquesta figura jurídica, tradicionalment obviat en pro de la celeritat, però que els TS posa en valor, no com a un tràmit procedimental més sinó com a un veritable requisit de validesa.

Efectivament, la STS de 24 de juny de 2019 ha suposat un toc d'atenció a les administracions públiques i un guiatge pel futur, atès l'ús improp i a voltes abusi de la figura de la comissió de serveis com a mecanisme de provisió de llocs. De ben segur es pot afirmar que estem davant d'una de les resolucions judicials amb més incidència directa en l'àmbit específic de la gestió ordinària dels llocs de treball a les administracions públiques d'entre totes les dictades en els darrers anys.

En aquesta sentència, que ratifica la sentència d'instància (TSJ d'Andalusia) que anul·lava un procediment de comissió de serveis de la TGSS es plantejava al TS com a qüestió d'interès casacional, el dubte sobre si la convocatòria pública que estableix l'article 81.3 de l'EBEP (abans transcrit) fa referència a la provisió temporal (mitjançant comissió de serveis en el cas enjudiciat) o bé al procediment de provisió definitiva subsegüent a aquella. Doncs bé, el Tribunal s'inclina per la primera interpretació, en considerar que els terminis i la convocatòria (pública) de la norma bàsica s'han de tenir en compte des de la creació del lloc o des de la seva situació de vacant, en el ben entès que també ha de coincidir la situació d'urgent i inajornable necessitat; altrament, transcorreguts aquests terminis, ja no es podrà utilitzar aquest procediment per a la provisió temporal del lloc. Dit d'altra manera; transcorreguts aquests terminis —a l'empara de la normativa de desenvolupament de l'EBEP— i sense l'oportuna convocatòria, l'administració corresponent ja no tindrà cobertura legal per a la cobertura del lloc mitjançant comissió de serveis.

Reproduïm el FJ 5è, que a més d'aquest particular il·lustra altres aspectes que constitueixen l'objecte del present informe:

“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,

Ajuntament Sant Pere de Ribes
Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes
Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat
www.santperederibes.cat



norma de carácter básico (cf. disposición final primera) mientras que el artículo 64 del RGIPPT solo tiene como ámbito de aplicación la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos.

2º La regulación básica se ciñe a una modalidad de comisión de servicios —la que venga exigida por existencia de plazas vacantes de urgente e inaplazable necesidad de ser servidas—, su carácter potestativo, que haya convocatoria pública y la posibilidad de que se fije un plazo para su cobertura transitoria. Queda a la determinación de la normativa de desarrollo de tal norma básica regular las diferentes clases de comisiones, su temporalidad, plazo de duración, cobertura de la vacante mediante los sistemas ordinarios de provisión de destinos, etc.

3º La referencia a un plazo indeterminado en el artículo 81.3 del EBEP obedece, por tanto, a ese carácter básico, luego qué plazo rija es cuestión que se deja al que señalen las normas de desarrollo de las bases. **Ahora bien, tal plazo debe predicarse o relacionarse no tanto con la exigencia de la convocatoria pública, como respecto del presupuesto de la comisión de servicios; que haya una plaza vacante cuya cobertura sea urgente e inaplazable, luego su exigencia es coherente con la perentoria necesidad de cubrirla, acudiendo a esta posibilidad transitoria hasta que se cubra mediante los sistemas ordinarios de provisión de destinos.**

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.**

5º Si la normativa de desarrollo no se prevé un plazo concreto para ofertarla, tal silencio podrá percutir en la atención a esas necesidades urgentes, esto es, a cuándo debe acordarse la comisión de servicios y cuánto tiempo puede mantenerse la plaza sin ser servida hasta que se oferte en comisión de servicios, pero no a cómo debe acordarse su cobertura para lo cual es exigible ex lege que sea mediante convocatoria y que sea pública. **Tal exigencia es coherente con el principio de igualdad en el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, para así evitar tratos preferentes en beneficio de la carrera profesional del funcionario comisionado.**

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 de 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, urgente e inaplazable, luego su exigencia es coherente con la perentoria necesidad de cubrirla, acudiendo a esta posibilidad transitoria hasta que se cubra mediante los sistemas ordinarios de provisión de destinos”.

És cert que la sentència atenua les exigències i formalitats pròpies de les convocatòries ordinàries de provisió de llocs, però és taxativa quant a l'exigència de convocatòria pública.

Així es determina a l'apartat 7è del mateix FJ 5è:

“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

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



*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.***

Com a última consideració al respecte d'aquesta sentència, cal dir que, si bé es refereix a l'administració de l'Estat, la doctrina coincideix en que és de plena aplicació a l'administració local, atès que la norma de referència (el RGIPT) li és d'aplicació per remissió de l'article 168 del TRRL, precisament en virtut del canvi de sistema de fonts que es comentava al principi, arran de l'entrada en vigor de les modificacions en la LBRL operades per la LRSAL.

C. ABAST, OBJECTIUS I LIMITACIONS

Abast

L'àmbit subjectiu d'aquesta actuació de control financer està constituït per l' Ajuntament de Sant Pere de Ribes.

En quant als àmbits objectius i temporal, l'actuació de control compren els expedients de comissions de serveis que generen obligacions de despesa en el pressupost municipal (d'entrada) celebrats durant l'exercici 2020 pel citat Ajuntament. Igualment, quan ha resultat convenient per una millor consecució dels objectius de control, s'han analitzat expedients de comissions de serveis celebrats en exercicis anteriors. Es tracta d'un control financer de compliment on els objectius són els següents.

Atenent que la població d'expedients que s'han traslladats a la Intervenció municipal és reduïda s'ha pogut diferenciar clarament dos grups:

- a) Expedients de comissions de serveis identificats d'entrada (amb afectació al pressupost):
 - 1. Comissió de serveis treballador amb inicials CMP
 - 2. Comissió de serveis treballador amb inicials DGC (prorroga)
- b) Expedients de comissions de serveis identificats de sortida (sense afectació al pressupost):
 - 3. Comissió de serveis treballador amb inicials APR
 - 4. Comissió de serveis treballador amb inicials JDMM

Per tant, l'abast de control s'ha ajustat en el grup a) indicat anteriorment.

Objectius

Objectiu genèric;

- ✓ Comprovar que les comissions de serveis que generen obligacions de despesa (comissions d'entrada) acordades durant l'exercici pressupostari 2020 per l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes, s'han tramitat de conformitat amb la normativa i procediments aplicables, i que aquest tipus de d'actuacions de caràcter excepcional no ha estat utilitzat, vulnerant els principis de bona gestió.

Objectius concrets;

- ✓ Comprovar que els expedients de comissions de serveis han respectat la publicitat en les convocatòries respectives..
- ✓ Verificar que en els expedients de comissions de serveis s'integra la RLT com a document revelador del compliment dels requisits a complir per les persones comissionades.
- ✓ Analitzar el procediment seguit en les comissions de serveis..



Limitacions

A banda de les limitacions existents en l'òrgan de control intern i que han estat recollides en el PACF 2021, s'han presentat limitacions en l'anàlisi dels expedients atenent que la documentació presentada pel centre gestor a efectes del seu control ha estat deficitària ja que els expedients revisats manca diferents documents (com per exemple l'expedient de comissió de serveis del lloc de treball de Gerent on els informes presentats no són originals, ni estan signats) o malgrat que consti, es manifestament imprecís, equivoc o confús (falta de motivació de forma clara amb caràcter general, si bé de manera singular es pot citar com per exemple el document de les fitxes RLT que no recull de manera certa allò que està aprovat i/o modificat per la RLT en relació a la provisió del lloc, veure fitxa del lloc de treball cap de servei 1),

D. VALORACIÓ GLOBAL

Ara que hem configurat el marc jurídic de la comissió de serveis i l'abast de l'actuació, anem a posar-lo en relació amb el procediment seguit a l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes, en relació a les comissions de serveis que s'han indicat en el grup a) de l'apartat anterior :

1) Ajustament a dret del procediment de la Comissió de Serveis de la plaça de cap de servei 1 (cap de Recursos Humans), ocupada per la Sra. C.M.P.

Cronologia documental i primeres evidències

D'acord amb la documentació relacionada amb l'expedient i que ha estat la facilitada pel centre gestor de Recursos Humans, es pot citar la següent cronologia:

- ✓ 04/09/2020: Escrit de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes sol·licitant a l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú la comissió de serveis de la funcionària Sra. C.M.P. amb efectes de 1/10/2020 per un període d'any en any i prorrogable per un any més.
- ✓ 09/09/2020: Presentació instància de la Sra. C.M.P acceptant la proposta de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes en relació a la seva incorporació en comissió de serveis amb efectes de 1/10/2020.
- ✓ 18/09/2020: Decret de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú relatiu a l'acceptació de la sol·licitud de comissió de serveis de la Sra. C.M.P a l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes amb efectes de 1/10/2020, i notificació del decret via EACAT.
- ✓ 23/09/2020: Informe de prefectura 366/2020 emès per Recursos Humans, favorable
- ✓ 24/09/2020: Informe de Control Intern 2020-2120, amb resultat de conformitat, pel que fa als extrems financers.
- ✓ 29/09/2020: Informe jurídic 351/2020 emès per Secretaria, favorable
- ✓ 29/09/2020: Acord de Junta de Govern local aprovant la Comissió de Serveis de la Sra. C.M.P a partir de 1/10/2020 per un període d'un any i prorrogable per un any més.
- ✓ 1/10/2020: Incorporació de la Sra. C.M.P en comissió de Serveis a l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes en el lloc de treball de Cap de Servei 1.

Començant per aquells aspectes més senzills d'analitzar, és la evidència de falta de documentació prèvia a la formalització de la comissió, atenent:

- a) en l'escrit del 04/09/20, per part de l'Ajuntament es diu que la treballadora ha manifestat la seva conformitat
- b) en l'escrit del 09/09/20, per part de la treballadora es diu que ha acceptat la proposta feta per l'Ajuntament.

Tot això evidència que hi han hagut actuacions prèvies a la data del 04/09/21 sense que consti en l'expedient objecte de revisió. Aquesta deixadesa no és baladí, a l'igual que la deixadesa de la proposta d'aprovació que evidència una dolenta praxis documental al presentar-se la mateixa amb transcripcions a bolígraf, errades en el seu contingut, falta de signatures de qui proposa, falta de dates en signatura, etc., és a dir tot un despropòsit en el procediment administratiu.

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



Per una altra banda el que és evident és que, en l'expedient que ens ocupa, **l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes ha obviat la convocatòria pública de la provisió temporal del lloc mitjançant comissió de serveis, si més no, cap document dels inclosos a l'expedient ha acreditat tal publicitat prèvia.**

És cert que una anàlisi complerta de la situació ens obliga a posar-la en el seu context. I el context no és un fonament jurídic, però sí una part indescindible de l'anàlisi dels fets. I en aquest sentit, és innegable que fins el moment anterior a la jurisprudència citada del TS la pública convocatòria dels llocs de treball a proveir mitjançant comissió de serveis a les administracions públiques no venia essent, precisament, norma generalitzada, ni amb uns mecanismes estandarditzats, limitant-se, en el millor dels casos —el supòsit habitual a la Generalitat de Catalunya, com a exemple— a la utilització de portals interns, d'eficàcia limitada als efectes de publicitat.

La realitat de la comissió de serveis com a eina de provisió temporal de llocs a les administracions públiques ha estat tradicionalment, una altra: un mecanisme "expres", sense publicitat prèvia i d'utilització habitual, independentment del temps transcorregut des de la generació de la vacant; habitualment amb l'acreditació merament formal de la necessitat i urgència. El poc temps transcorregut des de la publicitat de la referida sentència (no exempta de debat doctrinal -vid, entre d'altres la lectura crítica de BARRACHINA ANDRÉS, revista *La Ley* núm. 9511 de 11 de novembre) i les inèrcies pròpies de les administracions, fan que, hores d'ara, en la gestió de la provisió de llocs de treball, la publicitat prèvia de les comissions de serveis comenci tot just a caminar en la seva aplicació pràctica correcta.

De la nul·litat del procediment

Això no treu que, objectivament, d'acord amb la interpretació jurisprudencial de l'article 81.3 de l'EBEP, la manca de publicitat prèvia ens situa davant un vici del procediment determinant de la nul·litat, concretament per allò estipulat en l'article 47 apartat 1 lletra a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, a l'haver conculcat el principi d'igualtat en l'accés als càrrecs públics, reconegut en l'article 23, apartat 2n de la Constitució Espanyola, donat que es va haver-hi publicitat, ni tan sols convocatòria, per la qual cosa no van ser objecte de coneixement públic, sinó que les actuacions van ser ocultes, impeding així l'accés en condicions d'igualtat a altres potencials aspirants.

Atenent allò exposat serà de nul·litat radical el decret de nomenament del funcionari per la qual cosa s'haurà de seguir el procediment contingut en l'article 106 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, que disposa:

"Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1"

Així doncs, s'haurà d'iniciar el correspon procediment administratiu per declarar la nul·litat dl procediment de provisió i com a conseqüència del nomenament amb el qual va finalitat el mateix.

Òrgan competent i tramitació del procediment de nul·litat

En quan a l'òrgan competent, d'acord amb els articles 21, apartat 1 lletra l) i article 22, apartat 2, lletra k) de la Llei 7/1895, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i en base a la doctrina i jurisprudència majoritàries, venen interpretant que correspon a l'Alcaldia la iniciació del procediment i al Ple de la Corporació la seva resolució, com assenyala per exemple la Sentència del Tribunal Suprem de 2 de febrer de 1987, així com també el Consell Consultiu de Andalusia.

Un cop inicial el procediment per resolució de l'Alcaldia, haurà de donar-se termini d'audiència als interessats, per termini no inferior a deu ni superior quinze dies. Un cop complert l'anterior sol·licitar

Ajuntament Sant Pere de Ribes
Plaça de la Vila, 1 - 08810 - Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 - 08812 Les Roquetes
Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat
www.santperederibes.cat



dictamen del Consell d'Estat o òrgan equivalent de la CCAA, el qual haurà de ser favorable per a procedir a la revisió d'ofici del decret de nomenament, el que como s'ha indicat mitjançant acord del Ple de l'Ajuntament, en el cas de no ser favorable el dictamen, es procedirà a la finalització del procediment declarant no haver-hi lloc a la revisió d'ofici.

En el cas que ens ocupa és evident que els efectes d'una eventual revisió de l'acte (la resolució de l'expedient de comissió de serveis, per la via de la nul·litat no es podrien estendre més enllà dels aspectes apuntats, en la mesura que la provisió temporal del lloc en comissió de serveis no constitueix -òbviament- un pressupòsit previ a la provisió definitiva).

Anàlisi documental

Dit això, passem a analitzar altres aspectes de l'expedient que ens ocupa.

Estudiarem en primer lloc els requisits objectius de la comissió de serveis. Amb aquesta finalitat, partirem de l'informe núm. 366/2020 de la prefectura de servei de recursos humans amb el qual descriu l'element fàctic en el que es sustenta la comissió de serveis en estudi

“Vistes les necessitats del Departament de Recursos Humans, que s’ha de substituir la figura de Cap de Recursos Humans per a un correcte funcionament de l’organització de l’Ajuntament de Sant Pere de Ribes.”

(..)

Vist que la Sra. C.M:P, mitjançant la instància LGE/2020014017, ha manifestat la seva conformitat, per un període d’un any, prorrogable per un any més, per ocupar el lloc de treball que estarà vacant de Cap de Servei 1 ja que compleix amb tots els requisits establerts a la normativa d’aplicació i a la Relació de Llocs de Treball de l’Ajuntament de Sant Pere de Ribes

(..)

...atenent la seva cobertura a la normativa d’aplicació es conclou la CONFORMITAT de la situació de l’expedient a efectes de la seva tramitació”

De la informació existent a l'expedient resulta obvi que estem davant el supòsit previst de la provisió temporal d'un lloc vacant a la plantilla, per tant, un lloc estructural, i d'una necessitat urgent (la qual cosa ens torna a posar en connexió amb les conclusions de la sentència del TS abans comentada)

Probablement el tècnic que ha emès l'informe ha considerat que el supòsit que addueix emparava d'una forma indubitada la comissió de serveis a favor d'un funcionari d'una altra administració; però la legitimació subjectiva per accedir a la comissió de serveis, en el cas que ens ocupa no s'ha de cercar en la naturalesa de la funció sinó en les previsions de la relació de llocs de treball o instrument de planificació i ordenació de recursos humans pertinent. Aquesta és la clau de volta que explica l'ajustament o no a Dret.

Certament l'error en la qualificació del supòsit habilitant de la comissió de serveis queda superat per les pròpies evidències de l'expedient. I no tindria major rellevància si alhora es complís el requisit de legitimació subjectiva per accedir a la comissió de serveis, tota vegada que el supòsit fàctic de la provisió temporal de vacants també està previst a la normativa.

S'imposa doncs, analitzar si en l'expedient que ens ocupa es dóna el requisit de la legitimació subjectiva en la funcionària sol·licitant/beneficiària de la comissió.

L'element que dóna resposta a aquesta qüestió és la relació de llocs de treball o instrument equivalent (catàleg o similar) en la mesura que aquesta prevegi la possibilitat que el lloc sigui



proveït amb funcionaris d'altres administracions; la qual cosa donarà resposta tant a la qüestió que es planteja en aquest control.

Per tant, ens aturarem en l'anàlisi de la RLT com a eina jurídica de planificació i ordenació de recursos humans a l'ajuntament.

Cal dir, d'entrada, que l'exigència legal de la RLT ve donada per l'article 90 de la LBRL, que remet la seva ordenació precisa a les normes de funció pública.

Al respecte, l'article 74 de l'EBEP estableix únicament 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 complementaria. Dichos instrumentos serán públicos.”

Aquesta ordenació bàsica obre la porta a que aquest instrument organitzatiu adopti altres formes, per la qual cosa hem de considerar que les administracions públiques compleixen amb aquesta obligació amb l'aprovació d'instruments assimilables, s'anomenin o no RLT (catàlegs, per exemple)

Entrant en la qüestió concreta, la legislació de règim local de Catalunya estableix com a principi, l'article 295.1 del TRLMRLC que:

*“Els funcionaris d'altres administracions públiques i de corporacions locals es poden presentar a les convocatòries per proveir llocs de treball dels ens locals, **d'acord amb el que disposa la relació corresponent de llocs de treball**”.*

La legislació autonòmica de funció pública ens dona una definició més precisa del contingut necessari de la RLT. Així la descriu l'article 29 del DL 1/1997:

“La relació de llocs de treball és pública i ha d'incloure tots els llocs de funcionaris, laborals i eventuais existents en l'Administració de la Generalitat. El contingut de les relacions de llocs de treball ha de ser almenys el següent:

- a. La denominació i les característiques essencials dels llocs.
- b. Els requisits essencials per ocupar-los.
- c. El complement de destinació i, si s'escau, l'específic, si són llocs de personal funcionari.
- d. El grup, la categoria professional i el règim jurídic aplicable per als llocs de caràcter laboral.
- e. La forma de provisió dels llocs i, per als casos determinats per l'article 50, els sistemes d'accés.
- f. Els requisits que han de complir els funcionaris d'altres administracions per poder accedir als llocs de treball mitjançant la relació corresponent convocatòria de provisió.”

Malgrat la referència del precepte a l'administració de la Generalitat, cal recordar que la norma és d'aplicació al personal al servei de les corporacions locals, d'acord amb allò establert a l'article 2.2.c) del mateix DL.

Traslladada la fonamentació jurídica precedent a l'expedient que ens ocupa, **observem que a l'expedient lliurat no s'hi incorpora la relació de llocs de treball**, si bé en la documentació examinada hi ha referències constants, sota la denominació de relació de llocs de treball”

La qüestió que sí és determinant, per al cas que ens ocupa, és establir si en l'expedient queda acreditat suficientment que la RLT preveu la possibilitat que en els procediments de provisió del lloc de treball hi participin funcionaris/es d'altres administracions. A parer de qui subscriu, a aquesta conclusió només s'hi pot arribar a partir de la interpretació que el document de la fitxa del lloc de treball que és efectivament part integrant de la RLT del personal funcionari de la Corporació. Cal

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



insistir que aquest document no consta a l'expedient i s'ha hagut de reclamar per part de l'òrgan de control al propi servei.

Acceptada aquesta premissa, **es pot formular objeccions** ja que no només que no estigui previst allò esmentat, al menys de forma expressa, sinó que el lloc de treball està configurat com a grup A1 però la treballadora proposada en comissió se serveis esta vinculada al grup A2, com així s'acredita en l'expedient. És a dir, no s'acredita en l'expedient el compliment dels requisits per ocupar l'esmentat lloc de treball, tal com preveu l'article 64 del RD 364/65 on es regula que la comissió exigeix una sèrie de condicions que hauran d'acreditar-se en l'expedient: un lloc vacant, la urgència i la necessitat per a la seva provisió, així com reunir els requisits establerts en la relació de llocs, RLT, per al seu desenvolupament (grup o subgrup, escala o subescala, titulació, formació, antiguitat, experiència, i la resta que es poguessin preveure).

Per una altra banda cal tenir present que l'informe núm. 366/2020 de la secretaria, malgrat la seva conformitat prèvia, ja s'adverteix que el sistema normal de provisió no es la comissió de serveis, ja que aquesta està configurada com un sistema excepcional que ho reconeix en el pacte funcional. Així mateix es reconeix altres mancances associades a aquest pacte com la no comunicació als representants sindicals limitant els seus drets, en aquest cas a informar sobre aquesta comissió.

Pel que fa a la RLT cal tenir present que el propi òrgan de control, a través de l'informe de control financer signat el passat mes d'agost, ha advertit dels dèficits que presenta la mateixa per ser poca clarificadora de les funcions dels treballadors municipal per la incongruent planificació dels recursos humans i ordenació dels llocs de treball.

2) Ajustament a dret del procediment de la prorroga de la comissió de Serveis de la plaça de Gerència ocupada per la Sra. D.G.C.

D'acord amb la documentació relacionada amb l'expedient i que ha estat la facilitada pel centre gestor de Recursos Humans, es pot citar la següent cronologia

- ✓ 15/12/2020: Resolució Secretaria General, del Departament Interior, de la Generalitat de Catalunya, concedint una comissió de serveis d'1 any, a partir del dia 01/01/21.
- ✓ 21/12/2020: Informe de prefectura 545/2020 emès per Recursos Humans, favorable
- ✓ 29/12/2020: Proposta de la regidoria (sense signar) d'aprovació de prorroga de comissió de serveis. S'assenyala diligència de secretaria conforme ha estat acordada per JGL del dia 29/12/20.

Així mateix per poder validar l'actuació es va sol·licitar expedient originari de la comissió de serveis del citat lloc, és a dir el celebrat durant l'any 2019. D'acord amb la documentació relacionada amb l'expedient i que ha estat la facilitada pel centre gestor de Recursos Humans, es pot citar la següent cronologia:

- ✓ 12/12/2019: Resolució Secretaria General, del Departament Interior, de la Generalitat de Catalunya, concedint una comissió de serveis d'1 any, a partir del dia 01/01/20
- ✓ 19/12/2019: Informe de prefectura 580/2019, sense signatura, de Recursos Humans, favorable
- ✓ 21/12/2019: Presentació instància de la Sra. D.G.C acceptant la proposta de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes en relació a la seva incorporació en comissió de serveis amb efectes de 1/10/2020.
- ✓ 29/12/2019: Proposta de la regidoria (sense signar) d'aprovació de comissió de serveis. Per un període d'1 any, amb efectes 01/01/2020.
- ✓ 30/12/2019: Informe d'Intervenció de conformitat en extrems financers
- ✓ 30/12/2019: Decret d'aprovació de comissió de serveis. Per un període d'1 any, amb efectes 01/01/2020

També en aquest expedient s'ha evidenciat una dolenta praxis documental al presentar-se la mateixa sense documents originals, falta de signatures, etc. El propi centre gestor ha confirmat al òrgan de control al manifestar que la documentació traslladada a la Intervenció és la única documentació de que es disposa el que evidència tot un despropòsit en el procediment administratiu, atenent la dimensió i jerarquia de la plaça que es pretén ocupar.



Pel que fa a l'anàlisi de la documentació és evident que, en l'expedient referenciat, l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes ha obviat la convocatòria pública de la provisió temporal del lloc mitjançant comissió de serveis, si més no, cap document dels inclosos a l'expedient ha acreditat tal publicitat prèvia per la qual cosa ens remetem, en quan a la valoració global, a allò manifestat en l'apartat 1).

E. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

La provisió temporal del **lloc de treball de cap de servei 1 associada a la plaça de cap de Recursos Humans** de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes **mitjançant comissió de serveis no s'ajusta a dret**, d'acord amb la informació que consta a l'expedient i amb les observacions que s'indiquen al cos de l'informe, per manca de publicitat prèvia, d'acord amb la interpretació de la jurisprudència del Tribunal Suprem respecte de l'article 81.3 de l'EBEP. **En el mateix sentit** cal concloure **pel lloc de treball de Gerència**.

Atenent que el procediment de comissió de serveis no s'ajusta a dret, **s'hauria d'articular** (prèviament a qualsevol actuació que pugui donar lloc a nous drets i obligacions a favor de tercers), **la via de la declaració de nul·litat en els termes manifestat en el cos del present informe**.

D'acord amb allò exposat es considera convenient manifestar les següents **recomanacions**:

- ✓ Davant la existència de places vacants es recomana que la provisió dels llocs, amb necessitats i caràcter de permanència, es facin pel sistema ordinari, és a dir diferent a la comissió de serveis, ja que la comissió de serveis, està configurada com un sistema excepcional i que així està previst en el pacte funcional. En el cas de que les places no estiguin vacants i es vulgui procedir al sistema excepcional de la provisió mitjançant comissió de serveis es recomana la realització de la corresponent convocatòria.
- ✓ Davant de necessitats d'incorporar personal afí i confiança al govern, el sistema de provisió per comissions de serveis no és el més adient ja que la figura més adequada a allò manifestat podria ser el lloc de confiança previst en norma jurídica i per tant d'aplicació a les entitats locals.
- ✓ Davant la configuració i redacció confusa de la vigent Relació de Llocs de Treball -RLT- es recomana una nova elaboració i/o revisió d'aquella de tal manera que la mateixa sigui conciliadora i clarificadora entre funcions assignades i prestacions efectivament realitzades

Pel que fa a l'informe provisional, de data 13 de setembre de 2021, es va advertir de la no existència d'un Pla acció. Ara bé, atenent que durant el termini d'al·legacions, en data 28 de setembre de 2021, s'ha elaborat per part de l'Alcaldia un pla d'acció, i és per aquest motiu que, en el moment temporal de la data de l'informe definitiu, cal advertir que l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes no respecta la normativa del control intern, concretament els principis de control recollits en el RD 424/2017 atenent que l'autorevisió és contrària als principis indicats. Aquest fet es manifesta, per exemple, en l'elaboració per part de l'Alcaldia, del pla d'acció de reconducció d'incidències que regula l'article 38 del RD 424/2017 on s'ha decretat traslladar funcions de responsabilitat de gestió a l'òrgan de control en relació a les millores de gestió que cal realitzar com a conseqüència de les anomalies detectades en les actuacions de control. Aquesta funció es totalment incompatible com així ho manifestat el Tribunal de Comptes i la pròpia normativa de funcions reservades que es recullen en el RD 128/2018. La independència funcional de l'òrgan de control intern, recollida en la legislació de les Hisendes Locals, ha d'estar garantida, no només de iure (front gestors i òrgans polítics) sinó també de facto (front tasques absorbents que limitin notablement la seva capacitat d'actuació).



II. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

En la data 13 de setembre de 2021 es fa entrega l'informe provisional de control financer permanent de revisió gestió de personal en aspectes puntuals de l'exercici 2020 (sistema de provisió de personal modalitat de comissions de serveis), al centre gestor de Recursos Humans, per tal de que manifesti el que consideri convenient, en el període de 15 dies hàbils des de la seva notificació, als efectes d'incorporar el mateix a definitiu.

Atès que ha passat el període d'al·legacions, el qual va finalitzar el passat 4 d'octubre d'enguany, s'ha de tenir en compte les al·legacions presentades pel Secretari municipal, en representació del centre gestor de Recursos Humans, les qual s'adjunten de forma íntegra en el present informe com a annex.

Les al·legacions formulades, en síntesi responen:

- a) Que l'Interventor s'ha extralimitat en l'exercici del control intern (*sobre la base de que l'òrgan interventor no pot revisar posteriorment l'ajustament a norma de l'expedient de comissió de serveis*).
- b) Que la provisió de personal, mitjançant comissió de serveis, sense convocatòria ni publicitat s'ajusta a dret.

Aquestes al·legacions han estat analitzades i valorades per la Intervenció municipal (annex explicatiu) per la qual cosa l'informe de control financer, en allò substancial, no s'ha d'alterar perquè s'entén que les al·legacions trameses són explicacions que confirmen la situació descrita inicialment o perquè no es comparteixen els judicis que s'hi exposen.

Annex explicatiu:

- a) Pel que fa a la afirmació que de l'extralimitació en l'actuació de l'Interventor

El Secretari, en la seva al·legació fa una referència, de manera íntegra en el redactat de l'article 213 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, obviant el seu desplegament que ha de servir de base de com s'ha de fer el control financer.

És a dir, allò que no ha dit el Secretari és que aquell article ha estat desenvolupat pel Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, al regular en el seu article primer que la present disposició té per objecte el desplegament reglamentari que preveu l'article 213 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

Així mateix cal recordar que aquest reglament es tracta com un plantejament basat en l'interès general, que afecta la totalitat del sector públic local, i que pretén assegurar la gestió regular dels fons públics, com així es reconeix en la seva exposició de motius.

Per tant un cop situat en context aquest article 213 passen a analitzar el perquè allò afirmat en les al·legacions no és cert.

Per evitar ser extensiu i per la seva il·lustració només es citarà quatre articulats del RD 424/2017, on s'habilita normativament a la Intervenció municipal a revisar posteriorment l'ajustament a norma dels expedients administratius, i més quan tenen un contingut cert en el procediment econòmic, com és la despesa que s'origina en la contractació de personal mitjançant la comissió de serveis (cosa que sembla no reconèixer el Secretari en les seves al·legacions):

Art. 29

1. El control financer de l'activitat economicofinancera del sector públic local s'ha d'exercir mitjançant l'exercici del control permanent i l'auditoria pública.

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



2. El control permanent s'ha d'exercir sobre l'entitat local i els organismes públics en què es porti a terme la funció interventora per tal de comprovar, de manera contínua, que el funcionament de l'activitat economicofinancera del sector públic local s'ajusta a l'ordenament jurídic i als principis generals de bona gestió financera, amb la finalitat última de millorar la gestió en el seu aspecte econòmic, financer, patrimonial, pressupostari, comptable, organitzatiu i procedimental.

4. En l'exercici del control financer són aplicables les normes de control financer i auditoria pública vigents en cada moment per al sector públic estatal

Art. 30

En l'exercici de les funcions de control financer s'han d'examinar tots els antecedents, la documentació i la informació que siguin necessaris als efectes de les actuacions de control.

Les actuacions d'obtenció d'informació es poden iniciar en qualsevol moment una vegada notificat l'inici del control sense que es necessiti un requeriment escrit previ

Art. 31

L'òrgan interventor ha d'elaborar un Pla anual de control financer que reculli les actuacions de control permanent i auditoria pública que s'han de dur a terme durant l'exercici.

Art. 32

L'execució de l'actuació ha d'incloure, entre d'altres, la verificació del compliment de la normativa i els procediments aplicables als aspectes de la gestió econòmica als quals no s'estén la funció interventora.

Per tant, tal com així consta en els arxius i base de dades de la Intervenció, l'òrgan interventor s'ha limitat a actuar d'acord amb les normes d'actuació de control intern que li són pròpies.

- b) Pel que fa a l'afirmació de que la provisió de personal, mitjançant comissió de serveis, sense convocatòria ni publicitat s'ajusta a dret.

El secretari municipal fa una redacció extensíssima en les seves al·legacions per intentar arribar a la conclusió de que les comissions de serveis sense convocatòria s'ajusta a dret. Ja es pot anticipar que això no te recorregut quan la pròpia doctrina jurisprudencial ha sentenciat que les comissions de serveis sense convocatòria ni publicitat no s'ajusta a dret.

Per tant, qüestionar la doctrina jurisprudencial en fase d'al·legacions d'un informe de control financer no és la millor manera justificar, de forma objectiva, allò que és evident, és a dir, en els expedients analitzats de comissió de serveis no s'ha acreditat ni convocatòria ni publicitat. I sobre aquest fet el Tribunal Suprem (STS de 24 de juny de 2019) ja s'ha pronunciat, i ha confirmat que aquesta actuació no s'ajusta a dret.

Nota addicional:

Les al·legacions fan una apreciació extensíssima per intentar motivar que l'òrgan interventor s'hauria de centrar en la revisió dels fets que puguin identificar-se com a responsabilitat comptable obviant, una vegada més, el RD 424/2017 (va més enllà de la responsabilitat comptable) a l'establir l'obligació de l'òrgan interventor de posar en coneixements davants els òrgans competents aquells fets que pugin constituir infracció administrativa o donar lloc a l'exigència de responsabilitats comptables o penals

Art. 36

El informes de control s'han d'enviar als òrgans que preveu l'article 5.2 quan en aquests informes s'aprecii l'existència de fets que puguin donar lloc, indiciàriament, a les responsabilitats que s'hi descriuen.

Art. 5

2. Quan en la pràctica d'un control l'òrgan interventor actuant aprecii que els fets acreditats o comprovats puguin ser susceptibles de constituir una infracció administrativa o donar lloc a l'exigència de responsabilitats comptables o penals, ho ha de posar en coneixement de l'òrgan competent

Ajuntament Sant Pere de Ribes

Plaça de la Vila, 1 - 08810 – Ribes / Plaça de la Vinya d'en Petaca, 1 – 08812 Les Roquetes

Tel. 93 896 73 00 A/e: ajuntament@santperederibes.cat

www.santperederibes.cat



**ESCRIT AL·LEGACIONS DEL CENTRE GESTOR DE RRHH A L'INFORME
PROVISIONAL DE REVISIO GESTIO DE PERSONAL**

Mitjançant correu electrònic, de data 13 de setembre d'enguany es fa arribar al centre gestor de RRHH l'informe provisional de revisió de la gestió de personal, concreta i exclusivament de les dos actuals comissions de serveis existents, dins del marc del Pla Anual de Control Financer (PACF) de l'any 2021, atorgant un termini de 15 dies hàbils per presentar al·legacions.

L'interventor en les seves conclusions i recomanacions determina que les comissions de serveis no s'ajusten a dret per la manca de publicitat prèvia, d'acord amb la interpretació de la jurisprudència del Tribunal Suprem respecte l'article 81.3 de l'EBEP.

Prèvia.- Extralimitació en l'actuació de l'Interventor

Segons s'indica a la introducció de l'informe emès per l'Interventor:

“L'article 213 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, estableix que en les entitats locals s'exerciran les funcions de control intern respecte de la seva gestió econòmica, dels organismes autònoms i de les societats mercantils d'elles dependents, en les seves modalitats de funció interventora, funció de control financer, inclosa l'auditoria de comptes de les entitats que es determinin reglamentàriament, i funció de control d'eficàcia. Tanmateix l'article 3 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local (RCIL, en endavant), indica que el control intern de l'activitat econòmica financera del sector públic local s'exercirà per l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer. Per tot allò, aquest informe de control financer permanent es realitza per la Intervenció de l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes.”



Més endavant es posa de manifest, a l'hora de referir-se a l'abast de l'informe, que "L'àmbit subjectiu d'aquesta actuació de control financer està constituït per l'Ajuntament de Sant Pere de Ribes".

Ens trobem, doncs, davant d'una actuació de control financer, l'àmbit d'aplicació del qual es troba definit a l'article 220 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, segons el qual:

"1. El control financiero tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes.

2. Dicho control tendrá por objeto informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

3. El control financiero se realizará por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público.

4. Como resultado del control efectuado habrá de emitirse informe escrito en el que se haga constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan del examen practicado. Los informes, conjuntamente con las alegaciones efectuadas por el órgano auditado, serán enviados al Pleno para su examen".

Tal i com es desprèn d'aquest precepte, el control financer tindrà per objecte, doncs:

- Comprovar el funcionament, en l'aspecte econòmic-financer, dels serveis de les entitats locals i,
- Informar sobre l'adequada presentació de la informació financera, del compliment de les normes i directrius que siguin d'aplicació i del grau d'eficàcia i eficiència en la consecució dels objectius previstos.

L'àmbit del control financer no inclou, doncs, una funció revisora de la legalitat dels actes dictats per l'Administració amb caràcter previ, és a dir, no pot entendre's com



un procediment d'impugnació d'una decisió administrativa prèvia, sinó que aquest control financer s'ha d'exercir directa i exclusivament sobre els aspectes econòmic financers que derivin de les actuacions administratives, res més.

En aquest cas l'Interventor municipal excedeix clarament el seu àmbit d'actuació perquè entra a valorar l'adequació a dret d'uns actes (les comissions de serveis de la plaça de cap de servei (cap de Recursos Humans) i de la plaça de gerència) que ja són fermes i quina revisió, en el seu cas, hagués correspost en última instància a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu, però no a aquest Interventor municipal.

La Jurisprudència del Tribunal Suprem que ha definit els límits entre la jurisdicció comptable i la jurisdicció contenciosa administrativa resulta plenament vàlida en aquest cas per concloure que l'Interventor Municipal s'ha excedit clarament en les seves funcions.

En aquest sentit, creiem convenient portar a col·lació, en primer lloc, la **Sentència del Tribunal Suprem (Sala del contenciós administratiu, secció 7^a) de 27 d'octubre de 2011.**

Aquesta Sentència defineix, primerament, la funció jurisdiccional del Tribunal de Comptes, és a dir, la jurisdicció comptable, que consisteix en aplicar la norma jurídica a l'acte comptable i determinar si existeix o no responsabilitat del funcionari o càrrec públic.

Segons indica el Tribunal Suprem, correspon al Tribunal de Comptes l'exigència de la responsabilitat comptable a través dels procediments de reintegrament per abast i de judici de comptes, però en cap cas aquests procediments es poden entendre configurats com uns processos impugnatoris d'una decisió administrativa prèvia. Es a dir, la funció del Tribunal de Comptes no és revisora de la conformitat a Dret dels actes i de les disposicions de les administracions, ja que aquesta funció correspon en última instància a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

En el cas enjudiciat el Tribunal Suprem analitza si el Tribunal de Comptes es pot pronunciar sobre la legalitat d'un acte administratiu, és a dir, sobre si el pot revisar, i arriba clarament a la conclusió de que no ho pot fer:



“En la medida que actos administrativos sujetos a la Jurisdicción contencioso administrativa tanto el catálogo como la reclasificación debieron ser impugnados, en su caso, ante aquella como se desprende del art. 16.2 de la L.O. 2/1982 del T.Cu. y 49.2 de la L.F.T.Cu. y no haberlo hecho en su momento, no legitima para reabrir el debate sobre la legalidad de esos actos que quedaron firmes al no haber sido discutidos.

*Llegados a este punto, el planteamiento de los recurrentes implicaría que si el Tribunal de Cuentas enjuiciase esos actos como cuestión prejudicial a los efectos de la responsabilidad contable y declarase hipotéticamente la del Alcalde y la del Secretario Interventor, esa decisión, que tal como indica el art. 17.3 de la L.O. 2/1982 "no producirá efectos fuera del ámbito de la Jurisdicción contable" llevaría al absurdo de que tanto el catálogo de puestos de trabajo como la reclasificación de estos quedaron firmes al no haber sido impugnados ante la Jurisdicción contencioso administrativa y, sin embargo, habrían de reputarse ilegales para declarar la responsabilidad contable únicamente del Alcalde y del Secretario Interventor, no así la de la totalidad de miembros que integraban el Pleno de la Corporación que fueron los que dictaron aquellos actos. **Esta circunstancia explica que no puede el Tribunal de Cuentas examinar con carácter prejudicial aquellos actos por venir atribuidos al orden jurisdiccional contencioso administrativo siendo correcto el criterio expresado por la sentencia recurrida, por lo que procede la desestimación del motivo**”.*

Segons estableix el Tribunal Suprem, no correspon a la jurisdicció comptable (que en aquest cas equiparàrem a la funció de control financer de l'Interventor) revisar uns actes que ja han esdevingut fermes, doncs això ens duria a l'absurd de que el Tribunal de Comptes podria declarar il·legals actes no discutits prèviament amb l'única finalitat de poder declarar la responsabilitat comptable. Això duu al Tribunal Suprem a afirmar que aquesta funció revisora de la legalitat correspondrà en tot cas a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu, però en cap cas a la jurisdicció comptable.

Més endavant, a la **Sentència del Tribunal Suprem (Sala del contenciós administratiu, secció 7^a) de 28 de novembre de 2012**, aquest Tribunal es torna a



pronunciar sobre la delimitació entre la jurisdicció comptable i la jurisdicció contenciosa administrativa, en un supòsit on s'enjudiciava l'adequació a Dret del conveni col·lectiu aprovat pel Ple d'un Ajuntament.

En aquest cas el Tribunal de Comptes va entendre que una clàusula contrària a dret, malgrat es trobés incorporada a un conveni col·lectiu que havia estat vàlidament aprovat pel ple de la corporació, no podia constituir un suport jurídic suficient per als pagaments efectuats en base amb aquest conveni. Per aquest motiu el Tribunal de Comptes va condemnar als regidors que van votar a favor de l'aprovació del Conveni.

Els declarats com a responsables comptables van recórrer en cassació al Tribunal Suprem, al·legant que els pagaments derivaven d'un conveni eficaç i vàlid, que no havia estat impugnat, que aquests pagaments no havien rebut cap mena de reparament per part la Intervenció municipal ni constava informe desfavorable dels serveis jurídics, de tal manera que aquest conveni no podia declarar-se ara il·legal per part del Tribunal de Comptes.

El Tribunal Suprem estima aquest motiu de cassació i reconeix, en línia amb l'anterior Sentència citada, que no existeix responsabilitat comptable i que el Tribunal de Comptes no pot analitzar la conformitat o no a Dret d'un acte administratiu ferm i no impugnat, atès que no està habilitat legalment per a fer-ho. En cas que ho fes, estaria substituint la funció revisora que únicament correspon a l'ordre jurisdiccional contencios administratiu.

En paraules de l'Alt Tribunal:

“La nulidad del convenio colectivo no era en este caso antecedente lógico-jurídico de la declaración de alcance de cuentas por lo que su examen, que no condicionaba la resolución del proceso principal, correspondía a la jurisdicción del orden contencioso- administrativo, ante la que no consta que haya sido impugnado y no al ámbito de la jurisdicción contable como cuestión prejudicial no devolutiva. Es esa la posición que se ha esforzado en defender el primer motivo de casación de doña Remedios, aunque con un planteamiento inadecuado, porque el error de la sentencia es un error in iudicando y no un error in procedendo .



No puede dejar de subrayarse que, como señala acertadamente el Ministerio Fiscal, la declaración de nulidad del artículo 33 del convenio colectivo de funcionarios, incluso en el caso de ser aceptable, resultaría inane porque no alcanzaría a los actos administrativos de aplicación de dicho convenio que autorizaron en puridad el abono de los complementos retributivos de los funcionarios que se hicieron al amparo de normas -las dimanantes del Convenio colectivo- que además estaban en vigor, y resultaban plenamente válidas y efectivas al tiempo en que se dictaron y ejecutaron.

En consecuencia, es obligado apreciar la falta de uno de los presupuestos determinantes de la eventual comisión de un ilícito presupuestario y contable por los dos recurrentes, lo que impide apreciar la concurrencia de responsabilidad contable sin que sea necesario entrar en el examen de si se debe apreciar o no una conducta dolosa o gravemente negligente en la actuación de los responsables, de acuerdo con los términos preceptuados en el artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas”.

La Jurisprudència del Tribunal Suprem a que acabem de fer referència resulta plenament aplicable a l'actuació de l'Interventor municipal. I és en base a la mateixa que es pot concloure que l'Interventor s'ha excedit clarament en les seves funcions a l'hora d'analitzar la conformitat o no a Dret d'uns actes administratius fermes i no impugnats, assumint unes competències que no li pertocuen i que no es troben incloses dins de les definides a l'article 220 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.

No obstant l'anterior, igualment s'entrarà a valorar l'objecció de la manca de publicitat prèvia que aquest interventor planteja a la comissió de serveis de la plaça de cap de servei (cap de Recursos Humans) i de la plaça de gerència.

Sobre la manca de publicitat de la comissió de serveis de la plaça de cap de servei (cap de Recursos Humans) i de la plaça de gerència, així com dels seus efectes



L'Interventor, en el seu informe de control financer, posa de manifest que l'Ajuntament ha obviat la convocatòria pública de les provisions temporals dels llocs de treball identificats a l'encapçalament mitjançant comissió de serveis. L'Interventor manifesta que cap document dels inclosos a l'expedient ha acreditat tal publicitat prèvia i que aquesta manca de publicitat ha d'implicar la nul·litat dels procediments tramitats per a la provisió d'aquestes places, d'acord amb allò previst a l'article 47, apartat 1, lletra a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, pel fet d'haver conculcat, suposadament, el principi d'igualtat en l'accés als càrrecs públics, reconegut en l'article 23, apartat 2n de la Constitució Espanyola.

En opinió de qui subscriu el requisit de publicitat a que al·ludeix l'Interventor en el seu informe no era exigible i, per tant, els expedients tramitats per a la provisió d'aquests llocs de treball s'han de considerar ajustats a Dret, per les raons que s'exposaran a continuació:

1.- Manca de precisió, a l'Informe de control financer, en la definició del concepte i de les normes que resulten d'aplicació a la figura de la comissió de serveis

A) La comissió de serveis no ha estat objecte de definició en les normes bàsiques de l'Estat que regulen la funció pública general i la sectorial de règim local. Com es reconeix en el mateix Informe de control financer, aquesta no és una figura jurídica prou definida en el nostre marc normatiu. De fet, aquest és possiblement un dels sistemes de cobertura de llocs de treball més complexos i controvertits, que engloba un conjunt d'institucions caracteritzades per diferents supòsits i per un seguit de règims jurídics amb deficient i contradictòria regulació.

L'article 41 del Decret 315/1964, de 7 de febrer, pel qual s'aprova la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat (en endavant, "LFCE") es limitava a definir com una "posició de servei actiu" la situació d'aquells als quals s'hagués conferit una comissió de serveis de caràcter temporal. És a dir, es limitava a advertir que el funcionari en servei actiu en comissió restava en una posició de servei actiu, amb la qual cosa la seva situació entrava dintre de la normalitat i no necessitava d'una regulació específica i detallada.



Tanmateix, ha estat el vigent Reial Decret 364/1995, de 10 de març, pel qual s'aprova el Reglament general d'ingrés del personal al servei de l'Administració General de l'Estat i de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris civils de l'Administració general de l'Estat (en endavant, "RGIPP"), el que ha donat carta de naturalesa a la institució, definint en el seu article 64 les comissions de servei com a una de les "altres formes de provisió".

És a dir, la comissió de serveis és una forma de provisió de llocs de treball. Encara més, la comissió de serveis és una forma temporal de provisió de llocs de treball com ho poden ser l'adscripció provisional o l'atribució temporal de funcions. A més a més, genèricament es parla de comissions de servei en plural, atès que existeixen diferents supòsits de comissió de servei, com poden ser les comissions voluntàries i les forçoses o les comissions de servei intradministratives, interadministratives o per a missions de cooperació internacional. Per tant, no hi ha en la pràctica una única figura i un règim determinat de comissió de serveis.

B) Si situem objectivament el règim jurídic aplicable als supòsits fiscalitzats, aquest hauria d'ésser el de la comissió de serveis per al desenvolupament temporal d'un lloc de treball.

En conseqüència, caldrà precisar el règim jurídic aplicable a aquest particular tipus de comissió que, tot sigui dit, no s'ha acabat de determinar amb la deguda precisió en l'Informe de control financer de referència.

En aquesta direcció, l'article 101 de la LRBRL es limita a preveure la convocatòria pública dels procediments ordinaris de provisió de concurs de mèrits i lliure circulació, d'acord amb les normes que regulen aquests procediments a totes les administracions públiques.

Tanmateix, l'article 168 del TRRL – i no l'article 140 del TRRL, com erròniament es diu en l'Informe de control financer- preveu que la provisió de llocs de treball es regirà per les normes que dicti l'Administració de l'Estat en desenvolupament de la legislació



bàsica en matèria de funció pública local. Els articles 294 i 295 de la LMRLC que regulen la provisió de llocs de treball i la mobilitat dels funcionaris de l'Administració local no aporten cap novetat significativa a l'article 101 de la LRBRL que permeti aclarir el règim jurídic de la comissió de serveis, de manera que no es poden utilitzar les lleis de funció pública de la comunitat autònoma que regulen la matèria per obtenir aquesta clarificació, atès que l'article 300 de la LMRLC no preveu la matèria "provisió de llocs de treball" entre les quals han de guardar equivalència amb el règim jurídic dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat.

De la mateixa manera, la remissió que fa l'Interventor a la possible regulació de la matèria continguda als articles 185, 186, 187, 188 i 189 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de personal al servei de les entitats locals de Catalunya (en endavant, RPSEL) sembla una interpretació poc prudent per la seva manca de cobertura legal i per la contradicció que podria representar amb l'encomana a l'Estat de l'article 168 del TRRL per dictar normes bàsiques en aquesta matèria específicament adreçades a l'Administració local.

D'aquí que, avui per avui, s'hagi d'arribar a la conclusió de la necessària aplicació de la clàusula de supletorietat de l'article 1.2 del RGIPP, de manera que la regulació que s'ha d'aplicar a les comissions de serveis dels funcionaris de l'Administració local és la continguda a l'article 64 del RGIPP, sempre amb les necessàries adaptacions orgàniques i funcionals pròpies de l'Administració local.

2. La STS de 24 de juny de 2019, rec. 1594/2017 i la seva aplicació als expedients fiscalitzats.

En relació amb aquest punt cal tenir en compte les següents consideracions:

A) El supòsit de fet en el qual es fonamenta la sentència citada per l'Interventor és el d'una comissió intra-administrativa pel desenvolupament d'un lloc de treball singular dins d'una organització complexa amb un àmbit personal relativament extens, que permet deduir l'existència d'un seguit de possibles interessats que aconsegueixen els



requisits i gaudeixen de les competències necessàries per poder acreditar la deguda idoneïtat pel desenvolupament del lloc de treball.

En canvi, en els expedients fiscalitzats es tracta de comissions interadministratives per a la cobertura de llocs de treball en una organització d'àmbit personal relativament limitat, el que pot obligar a la localització i captació de potencials aspirants per a la cobertura de llocs de treball de naturalesa singular que presenti un perfil adequat per a la seva cobertura en benefici de l'interès general i l'eficàcia en la prestació dels serveis públics.

B) La STS de 24 de juny de 2019, rec. 1594/2017, és una única sentència que completa l'ordenament jurídic de referència però no és una reiterada jurisprudència establerta pel Tribunal Suprem en la interpretació i aplicació de la legislació de referència.

Això vol dir que la vinculació del precedent no és tal que impedeixi al propi òrgan que va dictar la sentència anterior modificar-la en una de posterior en base a una justificació que motivi la separació del precedent o motivant semblantment, si s'escau, perquè s'aparta de la realitat fàctica recollida en la primera sentència dictada.

Això vol dir, també, que no constitueix una font del dret amb caràcter vinculant, atès que una sentència no constitueix jurisprudència sinó que la jurisprudència com a tal, amb valor vinculant, d'acord amb l'article 1 del Cc és la "doctrina reiterada" continguda en les sentències del Tribunal Suprem. En conseqüència, no es pot sostenir que la doctrina del Tribunal Suprem continguda en una única sentència, encara que s'hagi obtingut a través d'un recurs de cassació, tingui força vinculant. El que sí resulta evident és que una sentència en cassació dictada pel Tribunal Suprem és una sentència en defensa de la legalitat, és a dir, una defensa d'una interpretació i aplicació unificadora de l'ordenament jurídic que ha d'oferir una pauta de conducta. És a dir, aquest tipus de sentències úniques no tenen una eficàcia jurídica imperativa, únicament un valor directiu i orientatiu.



En qualsevol cas, la STS de 24 de juny de 2019, rec. 1594/2017 es fonamenta en una interpretació d'un precepte jurídic basilar que és l'article 81.3 del TREBEP. Així mateix, el precepte en qüestió està ubicat dins del capítol III, Títol V del TREBEP.

En aquesta direcció s'ha de fer notar que l'esmentada sentència ha prescindit del fet objectiu que segons ordena la disposició final quarta del TREBEP, el que ha quedat establert en el capítol III del Títol V, només produirà efectes a partir de l'entrada en vigor de les lleis de funció pública que es dictin en desenvolupament de l'EBEP. Amb la qual cosa s'ha d'entendre que en no tenir la Comunitat Autònoma de Catalunya una llei de funció pública dictada en desenvolupament de l'EBEP, l'esmentat precepte no ha entrat en vigor en l'ordenament jurídic de les entitats locals del territori de Catalunya.

C) Encara més, la sentència en qüestió fa una interpretació molt discutible de l'article 81.3 del TREBEP en el qual es diu que:

“En cas de necessitat urgent i inajornable, els llocs de treball es poden proveir amb caràcter provisional i la seva convocatòria pública s'ha de fer dins del termini que assenyalin les normes que hi siguin aplicables”.

Aquest precepte en qüestió sembla contenir dos mandats: el primer és una habilitació perquè en cas de necessitat urgent i inajornable els llocs de treball es puguin proveir amb caràcter provisional, el segon és que aquests llocs de treball coberts amb caràcter provisional s'han d'oferir en una convocatòria pública en els terminis que assenyalin les normes aplicables per a la seva vàlida cobertura definitiva.

Aquesta no només és una interpretació possible sinó que és la que es manté, per exemple, en els textos següents: (1) l'article 74 de la Llei 4/2011, de 10 de març, de l'ocupació pública de Castella-La Manxa; (2) l'article 122 de la Llei 13/2015, de 8 d'abril, de funció pública d'Extremadura; (3) l'article 117 de la Llei 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat de la funció pública valenciana.



Prescindint d'aquestes dades objectives el Tribunal Suprem entén que la necessitat de convocatòria pública no es predica del lloc ocupat provisionalment en comissió de serveis, sinó de la mateixa cobertura temporal a través d'aquest procediment extraordinari de provisió de llocs de treball, el qual resulta discutible. Si es té en compte que la comissió de serveis no és un mecanisme d'atribució definitiva d'un lloc de treball, que suposa el trasllat voluntari o forçós d'un funcionari a un lloc de treball la cobertura del qual es considera d'urgent i inajornable necessitat, tenint la mateixa una duració màxima, essent el seu caràcter provisional intrínsec a la seva pròpia essència i naturalesa és indubtable que el que resulta essencial és limitar el temps màxim de la seva provisionalitat i l'obligació de convocar públicament el lloc de treball cobert per raons d'urgència.

Tal com ha observat a la doctrina, la cobertura del lloc de treball en comissió de serveis que s'habilita en base a una situació d'urgència o extraordinària necessitat no es pot assimilar a un sistema de provisió ordinari que requereixi de publicitat i d'un barem de mèrits o preferències sobre els requisits de capacitats i d'idoneïtat dels candidats, això seria assimilar els sistemes extraordinaris de provisió als ordinaris, eliminant la diferenciació legal que els habilita i els preveu expressament.

Precisament és la pròpia provisionalitat de la provisió del lloc i les raons d'inajornable i urgent necessitat acreditada que imposen la cobertura immediata de la vacant, que permet introduir importants modulacions en els principis d'igualtat i mèrit que resulten de necessària aplicació a les provisions de llocs de treball de caràcter ordinari. És en aquesta direcció que s'ha de recordar que la comissió de serveis no està concebuda legalment com un procediment de concurrència pública en base a una comparació de mèrits sinó com una facultat excepcional per a la resolució d'una situació urgent i transitòria, i com a tal, subjecte a criteris radicalment diferents.

D) També cal clarificar que el tràmit de convocatòria pública es predica a la doctrina del Tribunal Suprem de la concessió de la corresponent comissió de serveis, però res es diu de les seves pròrrogues. Tal com es diu a la STSJ de Madrid de 16 de setembre de 2020, rec. 150/2019, no sembla que sigui necessària la convocatòria pública quan es tracti de proveir una plaça ja coberta en comissió de serveis.



E) Igualment, cal interpretar que el tràmit de publicitat a que es refereix Sentència del Tribunal Suprem no és un tràmit formal; senzillament la idea de fons és que el requisit de publicitat s'ha de considerar acomplert quan els interessats han pogut tenir coneixement de l'existència d'una vacant i l'oportunitat de formular la seva sol·licitud d'ocupar-lo, i en aquets cas aquesta condició s'ha acomplert.

D'acord amb tot el que s'acaba d'exposar cal concloure que la tramitació dels dos expedients fiscalitzats es va ajustar a dret i que, per tant, no concorre cap causa de nul·litat que afecti als mateixos.

En qualsevol cas, s'ha d'advertir que els actes de concessió de les corresponents comissions de serveis objecte de fiscalització estan pràcticament esgotats, amb la qual cosa el contingut de l'acte, és a dir, la declaració que conté, resultarà inexistent en breus, amb la qual cosa aquesta circumstància fa que perdi tot el seu sentit la necessitat de revisió d'un acte quasi finit en els seus efectes jurídics.

Davant l'absència de la gestora de RRHH, atès que en data 1 d'octubre finalitzava l'any de la comissió de serveis i no consta s'hagi procedit a la prorroga de la mateixa, fet aquest conegut per l'interventor, i per tal que no constin unes al·legacions presentades pel Departament gestor de RRHH "impersonal" i sense signatura, actuo amb l'interès de defensa de la Corporació i les seves actuacions.

Es quan em correspon informar i al·legar sobre aquest tema, advertint expressament al destinatari del present informe que els arguments legals i jurisprudencials en el mateix es sotmeten a qualsevol altre millor fonamentat en dret.

Sant Pere de Ribes, 4 d'octubre de 2021.

TCAT P
Santiago Blanco
Serrano - DNI
52421462T

Signat digitalment
per TCAT P Santiago
Blanco Serrano - DNI
52421462T
Data: 2021.10.04
10:31:12 +02'00'

Santiago Blanco Serrano

Secretari Gral. Acctal.



**Ajuntament
Sant Pere de Ribes**

Secretaria