

Dictamen n.º: **633/23**
Consulta: **Consejero de Digitalización**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **29.11.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de noviembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por funcionarios interinos, en las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Digitalización, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 618/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo ordinario para la emisión del Dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto, ante la ausencia de una normativa autonómica, desarrollar lo dispuesto en el artículo 53 del 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 (en adelante, Real Decreto 128/2018), precepto que, en el supuesto de imposibilidad de provisión de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, atribuye a las corporaciones locales la facultad de proponer a la comunidad autónoma el nombramiento de un funcionario interino.

La norma proyectada se estructura en una parte expositiva, una dispositiva, integrada por trece artículos, agrupados en tres capítulos, y una parte final, con dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Capítulo I.- Sobre disposiciones generales.

Artículo 1.- Relativo al objeto.

Artículo 2.- Determina el ámbito de aplicación, circunscrito a las entidades locales de la Comunidad de Madrid.

Artículo 3.- Establece los supuestos que permiten la provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por funcionarios interinos.

Artículo 4.- Sobre el nombramiento, toma de posesión y cese de funcionarios interinos.

Artículo 5.- Inicio del expediente, mediante solicitud de la entidad local dirigida al centro directivo competente en materia de Administración Local.

Capítulo II.- Relativo a la selección de funcionarios interinos por entidades locales.

Artículo 6.- Procedimiento de selección, mediante convocatoria pública.

Artículo 7.- Bases de selección, con su contenido mínimo, y convocatoria.

Artículo 8.- Propuesta de nombramiento, una vez concluido el proceso de selección.

Capítulo III.- Relativo al procedimiento de constitución y gestión de la lista de candidatos por la Comunidad de Madrid.

Artículo 9.- Sobre constitución de la lista de candidatos.

Artículo 10.- Relativo a la gestión de la lista de candidatos tras la solicitud de nombramiento por parte de la entidad local.

Artículo 11.- Exclusión de la lista de candidatos constituida.

Artículo 12.- Excepción a la exclusión de la lista de candidatos constituida.

Artículo 13.- Régimen de notificaciones y comunicaciones.

Completan el texto una disposición adicional primera, relativa a aquellos puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional sostenidos en común por varias entidades locales en régimen de agrupación, y una disposición adicional segunda que, para aquellos supuestos en que una de las listas de candidatos constituida para una subescala se hubiera agotado, y en tanto no se incorporen nuevos candidatos, permite acudir a la lista de candidatos constituida en otra subescala, estableciendo un orden concreto para ello.

Además, el texto incorpora una disposición final primera, que contiene la habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de Administración Local para el desarrollo de la norma, y una disposición final segunda, que establece la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Versión definitiva del proyecto de decreto de 19 de octubre de 2023.
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo en sus seis versiones, redactadas en las siguientes fechas: 2 de noviembre de 2022 (sin firma), 2 de febrero de 2023, 3 de abril de 2023, 4 de junio de 2023, 5 de octubre de 2023 y, finalmente, 20 de octubre de 2023.

- Informe 10/2023, de 24 de febrero de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, emitido el 21 de febrero de 2023.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 21 de febrero de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 21 de febrero de 2023.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías en los que comunican que no formulan observaciones al texto proyectado, así como escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 1 de marzo de 2023, formulando observaciones.

- Informe de la Dirección General de Función Pública, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de febrero de 2023, en el que se formulan diversas observaciones al texto del proyecto.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 6 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 31 de marzo de 2023.

- Memoria justificativa de la reducción de plazos del trámite de audiencia pública en relación con el proyecto de decreto, firmada por el director general de Reequilibrio Territorial el 17 de marzo de 2023.

- Resolución de la secretaria general técnica de la entonces Consejería de Administración Local y Digitalización de 4 de abril de 2023, por la que se da audiencia a la Federación de Municipios de Madrid y al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad de Madrid (COSITAL).

- Memoria justificativa de la no realización del trámite de información pública, firmada por el director general de Reequilibrio Territorial el 28 de julio de 2023.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 1 de agosto de 2023.

- Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, fechado el 6 de septiembre de 2023, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 25 de octubre de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Digitalización, en el en el marco de la Encomienda de gestión, de 25 de julio de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización (BOCM de 27 de julio de 2023).

Según el texto de la citada encomienda de gestión, en cuanto a su objeto *“se encomienda a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización la realización de las funciones y la gestión de los procedimientos referidos a contratación, gestión presupuestaria y contable, régimen jurídico, régimen interior, registro y personal, dentro del ámbito de competencias en materia de administración local y desarrollo local, que ahora corresponden a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, así como las propias del delegado de protección de datos. Se exceptúa de la encomienda la gestión necesaria para la elevación al Consejo de Gobierno de los asuntos correspondientes a dichas materias”*.

En consecuencia, en el presente supuesto, si bien el informe para la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno, en atención a la

excepción contenida en el último párrafo de texto señalado, es suscrito por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, nada obsta a que la solicitud de dictamen la realice el consejero de Digitalización, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA, precepto que sólo alude a que el dictamen puede ser recabado por *“el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”*.

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia

Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad».

Según lo expuesto, y desde un punto de vista material, el proyecto ejecuta y desarrolla en el ámbito de la Comunidad de Madrid, por primera vez, el contenido del artículo 53 del Real Decreto 128/2018, de

16 de marzo, anteriormente transcrito, si bien ya previamente el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), determinaba en su apartado 7 que *“las comunidades autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental”*, facultad que el artículo 110 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid atribuye a la Administración madrileña.

De esa forma, podemos afirmar que la propuesta contiene un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso administrativo 171/2012): *“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada, sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

Además, esta concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos consultivos superiores, determina una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica, vinculada a la importancia material de la disposición. En ese sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación n.º 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación n.º 3805/2015) y la antes reseñada de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), que afirma: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general,*

mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración. De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia, cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005). Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)”.

También el Consejo de Estado, en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando su “*función preventiva*” de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “*La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria*”.

A tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española en su artículo 149.1.18^a, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, viene a resumir la doctrina constitucional sobre la interpretación de ese precepto en materia de régimen local, señalando que permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico, y las comunidades autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (Estatuto de Autonomía) habilita para configurar políticas propias y puede contener las *“líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la comunidad autónoma”*, pero solo con el fin de *“vincular al legislador autonómico”*, y respetando *“en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18.ª CE”*.

Según esa sentencia, las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos:

1º- *“Concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución”*. La sentencia precisa que el Estado puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las comunidades autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración.

2º- *“Concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas”*. El art. 149.1.18.ª CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los *“enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”*. *“Los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18.ª CE, por otro, no son coextensos”*. El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de *“elementos comunes o uniformes”* que requiera la satisfacción de *“los intereses generales a los que sirve el Estado”*. Se hace, sin embargo, la salvedad de que no cabe agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento interno de los órganos.

En el ejercicio de su competencia legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LRBRL, cuyo artículo 92 bis, en su apartado 6 determina que *“el Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal”*.

De igual modo, cabe citar el artículo 52 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que da nueva redacción el apartado uno del artículo 64, de la Ley

42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, del siguiente tenor: *“Uno. Cuando no fuese posible la provisión de puestos de trabajo vacantes en las Corporaciones Locales reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional por los procedimientos de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios, las Corporaciones Locales podrán proponer, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento como funcionario interino de persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a que el puesto pertenece. La resolución de nombramiento se efectuará por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, debiendo quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de provisión por los procedimientos de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios”*.

Pues bien, el mandato del artículo 92 bis de la LRBRL se llevó a efecto a través del Real Decreto 128/2018, cuyo artículo 53 establece:

“1. Cuando no fuese posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y, sin perjuicio de la previsión establecida en el artículo 10.4 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, las Corporaciones Locales podrán proponer a la Comunidad Autónoma, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento de un funcionario interino, que deberá estar en posesión de la titulación exigida para el acceso al subgrupo A1.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, las Comunidades Autónomas podrán constituir, en su ámbito territorial, relación de candidatos propia para la provisión, con carácter

interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Para la constitución de dicha relación de candidatos, la Comunidad Autónoma podrá convocar la celebración de las correspondientes pruebas de aptitud, con respeto, en todo caso, a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Asimismo, se dará preferencia para la constitución de la mencionada lista, a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente. Estas convocatorias se publicarán en los Diarios Oficiales correspondientes.

El nombramiento de funcionario interino previamente seleccionado por la Comunidad Autónoma sólo se efectuará cuando la Corporación Local no proponga funcionario previamente seleccionado por ella.

3. La resolución del nombramiento se efectuará por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, debiendo quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de proveer el puesto por funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional”.

El Real Decreto 128/2018 es desarrollado por la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, por la que se establece el procedimiento de elaboración de relaciones de candidatos de las subescalas de la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los efectos de su inclusión en las listas que constituyan las comunidades autónomas para la provisión con carácter interino de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, así como por la Orden TFP/153/2021, de 16 de febrero, por la que se regula la valoración de

los méritos generales del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

De igual modo, cabe tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 10.2 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, según el cual *“los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera”*.

A las citadas normas básicas debe atenderse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto que nos ocupa, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y por ende en el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada.

Tal y como indicara esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 352/21, de 13 de julio y 339/22 de 31 de mayo, resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo como ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (recurso 5099/2017).

Pues bien, llegados a este punto cabría cuestionarse si, tomando en consideración que los diferentes textos normativos atribuyen a las comunidades autónomas la competencia para el *“nombramiento”* del correspondiente funcionario interino, la regulación que el proyecto incorpora de un verdadero procedimiento en sus capítulos II y III pudiera suponer una extralimitación con respecto a la normativa básica. Al respecto se pronuncia el Consejo Consultivo de Castilla La

Mancha en su dictamen 77/2022, de 10 de marzo, a propósito del *“proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento de selección para la cobertura en régimen de interinidad de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional en entidades locales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”* (hoy Decreto 23/2022, de 12 de abril, por el que se establece el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional en entidades locales de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha).

Refiere el órgano consultivo que *«habida cuenta de la materia objeto de regulación debe, en primer lugar, afirmarse que el principal título competencial que legitima a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para abordar la iniciativa reglamentaria proyectada es el previsto en el artículo 32.1 de su Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de “Régimen Local”. Puede igualmente traerse a colación, aun cuando su incidencia sea menor, el título competencial previsto en el artículo 31.1.28^a que atribuye a la Junta de Comunidades la competencia exclusiva en materia de “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”, título éste que despliega su operatividad al articularse 15 en el proyecto de Decreto un procedimiento que sirve de garantía a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección de funcionarios interinos que hayan de desempeñar las funciones reservadas a los habilitados nacionales»*. Cabe recordar que el artículo 26.1.3 del EA también atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*.

En todo caso, el artículo 27 del EA atribuye a la Comunidad de Madrid *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, (...) el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: 1. Régimen local”*.

En desarrollo de esa competencia estatutaria, se aprobó la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 110, como ya indicamos, prevé como competencia que corresponde a la Comunidad de Madrid *“...h) Efectuar nombramientos provisionales a favor de habilitados de carácter nacional, de acuerdo con las Entidades Locales afectadas y previa conformidad de los interesados, y revocarlos a propuesta de la Corporación interesada, con audiencia del funcionario, o a instancia de éste, previo informe de la Corporación. Así mismo efectuar nombramientos interinos a propuesta de la Corporación”*.

En último término, la disposición final primera de la misma norma indica que *“se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de esta Ley”*. De lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid dispone de título habilitante para la aprobación de la norma proyectada y el rango normativo es el procedente.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de*

la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

Considerando la fecha en la que se empezó a tramitar el proyecto de decreto, habrá que estar al Plan Normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

Respecto a la evaluación *ex post* de la norma, que la Memoria no contempla, tal y como señalábamos en nuestro dictamen 677/22, de 25 de octubre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública, de conformidad con el artículo 133.4 de la Ley 39/2015 y el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, ya que *“de una parte, no supone impacto alguno en la actividad económica, ya que el objeto del decreto no es otro que la provisión temporal de los puestos*

reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, mediante nombramientos interinos, expedientes que cuya tramitación no requiere de más personal que el existente en la propia Administración competente en materia de Administración Local que efectuaría los nombramientos.

Y, de otra parte, respecto de la imposición de obligaciones a sus destinatarios, tampoco se cumple, ya que no generan más obligaciones a sus destinatarios que las ya previstas por la normativa estatal”.

3.- La norma es propuesta por la Viceconsejería de Presidencia y Administración Local, y dentro de ésta, por la Dirección General de Reequilibrio Territorial, a la que corresponde el ejercicio de las competencias previstas en la normativa aplicable respecto de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las entidades locales de ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (art. 13.4.k del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local). No obstante, cabe recordar la existencia, como ya señalábamos anteriormente, de una Encomienda de gestión, de 25 de julio de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización para la tramitación del presente proyecto.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado seis memorias a lo largo del procedimiento. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso

continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario.

En cuanto al impacto económico y sobre la unidad de mercado, la Memoria señala que *“la aprobación del decreto no conlleva impacto económico. También carece de impacto en la unidad de mercado, ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”*.

Por lo respecta al impacto presupuestario, la Memoria se limita a indicar que el proyecto no tiene ningún impacto presupuestario y que *“en todo caso la creación y gestión de dicha lista de candidatos se realizaría con recursos propios ya existentes en la dirección general competente”*.

La Memoria contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y

adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Sobre el particular la Memoria indica que, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 21 de febrero de 2023.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 8.1 del Decreto 52/2021; el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) y el artículo 9 del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, exponiendo que se aprecia un impacto neutro en ese ámbito, si bien propone hacer uso de palabras/expresiones más propias del lenguaje no sexista o lenguaje inclusivo con perspectiva de género como “*personal funcionario, candidatos y candidatas, aspirantes, personas interesadas, etc.*”, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, de 21 de febrero de 2023.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja que el proyecto normativo implica un impacto nulo, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 21 de febrero de 2023, dando cumplimiento a lo que establecen la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto, actualmente, en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en la fecha de emisión de los informes).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (vigente en la fecha de emisión del informe, actualmente Decreto 229/2023, de 6 de septiembre) y el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, con fecha 24 de febrero de 2023 se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 6 de septiembre de 2023 se emitió el informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, las cuales se han atendido en su mayoría, según resulta de la Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe sin observaciones por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Únicamente ha formulado observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, al estimar que no es necesario citar textualmente el contenido del artículo 92 bis) apartado 5, de la LRBRL, y que la referencia al artículo 129.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración

Local de la Comunidad de Madrid, relativo al procedimiento y aprobación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid, no es aplicable a este proyecto de decreto.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de modo que se ha incorporado el informe de 1 de agosto de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local. Llama la atención de este órgano consultivo, tratándose de un reglamento ejecutivo, según lo dicho, que el informe recoja lo siguiente: *“...al tratarse este proyecto de decreto de una disposición reglamentaria independiente, no dictada en ejecución concreta de ninguna norma de rango legal, no requiere, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, sin perjuicio que, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia estimen conveniente recabar el mismo, de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del citado artículo”*.

De igual modo, se ha incorporado el informe de 6 de marzo de 2023 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (actualmente, artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) y la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2022, prorrogada mediante Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de

la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023.

Además, constan en el expediente el informe de la Dirección General de Función Pública, de fecha 21 de febrero de 2023, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 bis. del Decreto 74/1988, de 23 de junio, por el que se atribuyen competencias entre los Órganos de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, Órganos de Gestión y empresas públicas en materia de personal, así como el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 31 de marzo de 2023, en atención a lo dispuesto en los artículos 8 del Decreto 52/2021 y 4 g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, alude a la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Pues bien, en relación con el cumplimiento de este trámite en el presente procedimiento, cabe citar la existencia, en principio, y como ya señalábamos anteriormente, de una memoria justificativa de la reducción de plazos del trámite de audiencia pública en relación con el proyecto de decreto, firmada por el director general de Reequilibrio Territorial el 17 de marzo de 2023, quien justifica la reducción a un plazo de siete días hábiles, en aplicación del artículo 9.2 del Decreto 52/21 (*“...cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas así lo justifiquen...”*), por la falta de provisión, definitiva y temporal, de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, circunstancia que *“está generando problemas en el funcionamiento del día a día de las Entidades*

Locales, al tratarse de funciones reservadas, necesarias y obligatorias, en todas ellas”.

A continuación, siguiendo el *iter* cronológico, consta en el expediente un oficio de la secretaria general técnica de la entonces Consejería de Administración Local y Digitalización de 4 de abril de 2023 por el que se otorga audiencia por plazo de siete días hábiles solamente a la Federación de Municipios de Madrid y al Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, de Madrid (COSITAL).

Posteriormente, los días 17, 19 y 24 de abril de 2023, respectivamente, tienen entrada en el registro de la Dirección General de Reequilibrio Territorial las alegaciones formuladas “*en el trámite de audiencia*” por un particular, por la representante de la Asociación Profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (APSITAL) y por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Madrid (COSITAL), que no han sido remitidas a esta Comisión Jurídica Asesora, si bien su contenido y la correspondiente contestación del órgano proponente de la norma sí que figuran en la última MAIN incorporada al expediente.

No obstante lo anterior, se elabora a continuación, y así consta en el expediente, una memoria justificativa de la no realización del trámite de información pública, firmada por el director general de Reequilibrio Territorial el 28 de julio de 2023. En el caso que nos ocupa, la omisión del trámite de información pública se fundamenta en dicha memoria en “*la importancia y la trascendencia del ejercicio de las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en el ámbito local, y a su desempeño sin interrupciones, ya que de lo contrario podría suponer la paralización de la gestión municipal, lo que supondría un grave perjuicio para el interés público. De ahí que, ante la falta de provisión definitiva de los puestos, exista la*

necesidad de que la provisión temporal de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, sea ágil y funcione con la mayor celeridad posible, y evitar así un grave perjuicio no solo a la Administración, sino también a los ciudadanos”.

La memoria también indica que “sin perjuicio de todo lo expuesto, informar que sí se ha dado cumplimiento a la previsión establecida en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referido a la difusión de la voluntad de elaborar el presente proyecto de decreto, mediante la inclusión del mismo en el Plan Anual Normativo en el que se recogen todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, publicado en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid. Y, aun habiéndose omitido el trámite de información pública, sí se ha procedido a dar audiencia al Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, quienes representan los intereses de este colectivo a nivel nacional; así como a la Federación de Municipios y Provincias, quien a su vez, y representado a los municipios de la Comunidad de Madrid, lo ha circulado a todos los Ayuntamientos, fórmulas que han hecho posible su conocimiento por los interesados, y prueba de ellos son las distintas alegaciones formuladas al borrador, no solo por el colectivo que los representa (COSITAL); sino por otras organizaciones y por funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”.

Al hilo de las razones de interés público aducido para la pretendida omisión del trámite de información pública, cabe recordar que el artículo 60.3 de la LTPCM establece, en relación con el derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que “3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas

presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

En este sentido, esta Comisión Jurídica Asesora estima que las alegadas razones de interés público, sin entrar en su concreto análisis, hubieran justificado, en su caso, la tramitación del presente proyecto por el procedimiento de urgencia, pero carece de sentido limitar el meritado derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, así como la transparencia del procedimiento, en un trámite cuya realización en debida forma no hubiese demorado en exceso un procedimiento que comenzó a tramitarse el 2 de noviembre de 2022, es decir, hace más de un año.

En definitiva, cabe concluir que, si bien determinados colectivos e, incluso, un particular, han formulado alegaciones a lo largo del procedimiento, los trámites de audiencia (limitada) y de información pública no se han realizado en debida forma y con sujeción a lo dispuesto en los artículos 9 del Decreto 52/2021 y 16.b) de la LTPCM

Como señalábamos en nuestro dictamen 106/21, de 2 de marzo, al respecto puede traerse a colación la Sentencia de 15 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 587/2016), en la que se enjuiciaba una orden por la que se desarrollaba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. La mencionada sentencia, después de señalar que las disposiciones de carácter meramente organizativo no requieren trámite de audiencia, considera que una parte de la norma (la relativa a la fijación del horario lectivo) tenía una evidente proyección y trascendencia ad extra, por lo que concluye que *“sí se debió cumplir con el trámite de información pública reclamado, por considerar que al menos en lo que respecta a la reducción horaria de una asignatura, existen interesados cuya opinión*

debe ser oída en el trámite de elaboración de la correspondiente orden” y, en consecuencia, anula la disposición impugnada.

De igual modo, la Sentencia de 13 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso 240/2018), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así sentencias de 13 de noviembre de 2000, 7 de febrero de 2012 y 15 de marzo de 2019, entre otras), establece que *«el procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye... un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter “ad solemnitatem”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía “ad extra”, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG».*

La citada sentencia declara la nulidad de pleno derecho de la disposición enjuiciada por la palmaria vulneración del procedimiento de elaboración y aprobación, con omisión, entre otros, del trámite de información pública, que la sentencia consideraba pertinente a tenor de la legislación aplicable, *“atendido el interés general para la ciudadanía*

(político y presupuestario, cuando menos), y no meramente organizativo, de la norma así aprobada”.

Esta observación tiene carácter esencial.

En definitiva, y siguiendo lo señalado por esta Comisión en el dictamen 94/20, de 21 de abril, entre otros, las omisiones procedimentales advertidas podrían determinar la nulidad de la norma que se aprobase, siendo el objeto de la función consultiva que corresponde a esta Comisión advertir de aquellas actuaciones u omisiones que puedan impedir que la Administración de la Comunidad de Madrid cumpla los requisitos constitucionales de eficacia y legalidad contenidos en los artículos 103 y 106 de la Constitución. En todo caso, si como consecuencia de la realización de los trámites omitidos se introdujeran cambios sustanciales en el proyecto normativo, sería necesario recabar de nuevo el dictamen de este órgano consultivo.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, y tal y como refleja su artículo 1, el objeto de la norma es *“la regulación del procedimiento para la selección por parte de las entidades locales de funcionarios interinos, para la provisión de puestos de trabajo, reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, para su posterior nombramiento por la Comunidad de Madrid; así como la constitución y gestión de las listas autonómicas de candidatos para la provisión, de forma interina, de dichos puestos”.*

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

No debemos olvidar, en este punto, que ya existe a nivel estatal una norma, la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, que regula el

procedimiento de elaboración de relaciones de candidatos de las subescalas de la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los efectos de su inclusión en las listas que constituyan las Comunidades Autónomas para la provisión con carácter interino de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El proyecto, como ya hemos adelantado se estructura en una parte expositiva y una dispositiva integrada por tres capítulos, trece artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta e incluye también los antecedentes normativos, si bien respecto a esto último, podría completarse con la referencia al apartado uno del artículo 64, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, anteriormente transcrito.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

No obstante, en relación con el principio de necesidad del proyecto normativo, y aún a costa de resultar reiterativos, debemos recordar la existencia ya de una norma procedimental de similar carácter en la Administración del Estado, la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo. Ahora bien, también debemos señalar, por un lado, que se han

elaborado otras normas autonómicas de contenido coincidente con el presente proyecto, como el Decreto 36/2022, de 22 de septiembre, por el que se regulan los procedimientos de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y se crean y regulan las bolsas de trabajo autonómicas para la provisión interina de dichos puestos en Castilla y León, el ya citado Decreto 23/2022, de 12 de abril, por el que se establece el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional en entidades locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha o, por último, en Extremadura, el Decreto 162/2018, de 2 de octubre, sobre el procedimiento de selección y nombramientos con carácter interino para desempeñar puestos de trabajo reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Además, y respecto al alcance normativo de la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, es preciso traer a colación la doctrina constitucional al respecto, plasmada en sentencias como la STC 99/2022, de 13 de julio, a cuyo tenor: *«...el concepto material de norma básica acuñado por la doctrina constitucional se fundamenta en la necesidad de «procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado, en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). Desde esta perspectiva, hemos reiterado que una norma es básica si “garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, seguida de otras muchas). Al*

establecer ese común denominador normativo, el Estado «no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3)».

De igual modo, la meritada sentencia dispone que *“la adopción de normas básicas con rango de orden ministerial se configura en la doctrina constitucional, por lo tanto, como un supuesto excepcional estrictamente ligado a la mutabilidad intrínseca de la específica materia regulada; mutabilidad que, por lo que ahora interesa, hemos reconocido en ámbitos de carácter marcadamente técnico. Fuera de estos supuestos excepcionales hemos declarado que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la ley y al real decreto, que, de ordinario han de cobijarlas (así, desde la STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Así sucede, por ejemplo, cuando de lo que se trata es de ejercer la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de la que hemos dicho que «no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante órdenes ministeriales» (STC 213/1994, FJ 10, y STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 8)”.*

En cuanto al grado de cumplimiento del principio de transparencia, cabe recordar lo ya señalado en el cuerpo del presente dictamen en relación con la realización en debida forma de los trámites de audiencia y de información pública.

Siguiendo con el análisis del proyecto, su parte expositiva también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las

mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia y de información pública, de cuya omisión ni siquiera se hace mención, y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, consta, como decimos, de trece artículos agrupados en tres capítulos.

El capítulo I, comprensivo de los artículos 1 a 5 del texto, se destina a regular las denominadas “disposiciones generales”, si bien cabe criticar la sistemática del texto, como veremos a continuación, pues realmente sólo el artículo 1, que determina el objeto del decreto, el artículo 2, sobre el que nos pronunciaremos a continuación, y el artículo 3 merecen tal consideración. En efecto, la directriz 17 del Acuerdo de 2005, en cuanto a la naturaleza de las disposiciones generales, señala que *“las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados”*, y de tal naturaleza no participan ni el artículo 4 ni el 5, como veremos a continuación.

En cuanto al contenido del artículo 2, consideramos que se trata de un precepto innecesario y redundante, tomando en consideración que, de modo evidente, la Comunidad de Madrid sólo puede ejercer sus competencias en esta materia respecto de aquellas entidades locales que se encuentren en su ámbito territorial.

Por su parte, el artículo 3 determina las circunstancias que permiten que los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local, con habilitación de carácter nacional, en las entidades locales de la Comunidad de Madrid, por razones de necesidad y urgencia, puedan ser provistos por funcionarios interinos.

Pues bien, siguiendo en este punto el criterio del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en su dictamen 77/2022, de 10 de marzo, se sugiere que se incorpore un apartado segundo que indique con claridad las dos opciones con las que cuenta la corporación local a la hora del nombramiento de funcionario interino, es decir, o bien proponer al órgano autonómico el nombramiento de personal interino seleccionado por la propia entidad, o solicitar el nombramiento de uno de los integrantes de la lista regional. En este sentido, y en Extremadura, el Decreto 162/2018, de 2 de octubre, sobre el procedimiento de selección y nombramiento con carácter interino para desempeñar puestos de trabajo reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional establece en su artículo 3 lo siguiente:

“La selección del personal funcionario interino incluido en el ámbito de aplicación de este decreto se podrá llevar a cabo a través de uno de estos sistemas, a elección de la corporación local interesada:

a) Convocatoria convocada al efecto por la corporación local: instruirá el expediente de selección de una persona funcionaria interina respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, con arreglo a lo establecido en la legislación estatal, que será requisito para formular la propuesta de nombramiento al órgano autonómico competente en materia de administración local.

b) Relación de candidatos elaborada por la Comunidad Autónoma: la corporación local podrá solicitar al órgano autonómico competente en materia de administración local el nombramiento interino de la persona aspirante que corresponda entre los que formen parte de una relación elaborada y gestionada por dicho órgano autonómico competente para ese fin, mediante el oportuno proceso de selección”.

Por lo que respecta al artículo 4, que regula el nombramiento, la toma de posesión y el cese del funcionario interino, su ubicación sistemática merece una crítica, según lo dicho, pues debiera incluirse en el texto como corolario tanto del procedimiento de selección de funcionarios interinos por entidades locales que regula el capítulo II del proyecto, como del procedimiento de constitución y gestión de la lista de candidatos por la Comunidad de Madrid recogido en el capítulo III, ya que se trata de un acto posterior a la selección del candidato, ya sea tal selección consecuencia de una decisión de la entidad local o de la aplicación directa de la lista de candidatos constituida.

Además, su párrafo segundo determina que los funcionarios interinos nombrados *“cesarán automáticamente cuando concurra algunos de los supuestos previstos en el artículo 54 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que motivó su nombramiento, y conforme lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre”*. En este sentido, cabe señalar que la cita de la normativa estatal ha de ser más concreta y precisa, pues, por un lado, se trata del apartado 4 de dicho artículo 10 y, sobre todo, la cita concreta ha de referirse al *“Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre”*, ya que dichas causas se recogen en el Texto Refundido y no en el Real Decreto Legislativo que lo aprobó.

De manera similar al precepto anterior en cuanto a su errónea ubicación, el artículo 5, destinado a regular el inicio del expediente mediante solicitud de la entidad local dirigida al centro directivo competente en materia de Administración Local, debiera también servir para ambas modalidades de selección, bien se designe al candidato directamente por la entidad local o, por el contrario, cuando por parte del presidente de la entidad local se solicite del centro directivo competente en materia de Administración Local la designación de un candidato de la lista previamente constituida.

Con ello, se evitaría la remisión que el precepto realiza a otros artículos del proyecto respecto de los documentos necesarios para la tramitación del expediente “*conforme a lo previsto en el Capítulo II y III del decreto*”. Además, el hecho de que no se concrete inicialmente la referida documentación que ha de acompañar a la solicitud determina la existencia de preceptos de contenido idéntico, como son el artículo 8.2, en relación con la documentación que se ha de adjuntar con la propuesta de nombramiento que debe trasladar el presidente de la entidad local al centro directivo competente en materia de Administración Local, y el artículo 10.3, que, tratándose de la solicitud de nombramiento de un candidato de la lista constituida por la Comunidad de Madrid, establece la necesidad de adjuntar una documentación similar.

El capítulo II de proyecto, bajo la rúbrica “*Selección de funcionarios interinos por entidades locales*” comprende los artículos 6 a 8. El artículo 6 se refiere al procedimiento de selección, pero no lo regula como tal, limitándose a establecer una serie de disposiciones generales en cuanto a su desarrollo, como el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad, ya recogidos en el artículo 10.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, precepto que alude también a la necesidad de *procedimientos ágiles*, lo cual equivale a la aplicación del principio de celeridad, que es el que el proyecto también añade a los anteriores.

El apartado segundo del artículo 6 establece que el procedimiento “*se realizará mediante convocatoria pública, que podrá incluir la valoración de los méritos de los aspirantes*”. En este sentido, debe tomarse en consideración lo dispuesto en la Orden TFP/153/2021, de 16 de febrero, por la que se regula la valoración de los méritos generales del personal funcionario de Administración Local con habilitación de

carácter nacional siempre que, en todo caso, la forma de provisión sea el concurso.

El artículo 7 establece la regulación de las bases de selección y la convocatoria. El contenido mínimo de tales bases, tal y como aparece reflejado en el proyecto, se ajusta de modo general a lo dispuesto en el artículo 35 del Real Decreto 128/2018, a cuyo tenor *“las bases de cada concurso, configuradas con arreglo al modelo de convocatoria y bases comunes que se incorporan como anexo a este real decreto, serán aprobadas por el Alcalde o Presidente de la Corporación respectiva y contendrán indicaciones acerca de la clase a la que pertenecen los puestos convocados, la subescala y categoría a que están reservados, nivel de complemento de destino, complemento específico, características especiales, determinación, en su caso, de los méritos específicos y forma de acreditación y valoración de éstos, así como composición del tribunal calificador y, en su caso, previsión de entrevista.*

Dichas bases incluirán, cuando corresponda, el conocimiento de la lengua oficial propia, en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y el baremo de méritos autonómicos aprobados por la respectiva Comunidad Autónoma”.

Cabe destacar que el apartado k) del artículo 7.1 del artículo refiere que *“cuando se constituya bolsa con la relación de aspirantes que hayan superado las pruebas, se deberá indicar dicha posibilidad, el plazo de vigencia de la bolsa, así como la gestión y el funcionamiento de la misma”.* Sin embargo, plantea dudas la eventual coexistencia de una bolsa de aspirantes que hayan superado las pruebas con el sistema que establecen los artículos 9 a 12 del proyecto para la constitución de una lista de candidatos con las relaciones de candidatos que, a tal efecto, remita el Instituto Nacional de Administración Pública en virtud de la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, a los efectos de su inclusión en la lista que constituyan las Comunidades Autónomas para la provisión

con carácter interino de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. La citada orden, en su apartado segundo, señala que *“el orden de prelación en las listas se establecerá en función de la puntuación obtenida por los candidatos en las pruebas, aplicando sucesivamente los siguientes criterios: 1.º Mayor número de ejercicios aprobados...”*.

Por su parte, el apartado tres del artículo alude a que *“los méritos deberán ser objetivos y tener relación directa con las funciones propias del puesto de trabajo a desempeñar”*, debiendo recordar de nuevo la existencia de la Orden TFP/153/2021, de 16 de febrero, por la que se regula la valoración de los méritos generales del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Para cerrar el capítulo II, el artículo 8 alude a la propuesta de nombramiento y a la documentación que ha de acompañarla, en los términos que ya señalábamos anteriormente al referirnos al artículo 5 del proyecto.

Entrando en el análisis del capítulo III, integrado por los artículos 9 a 13, determina el procedimiento para hacer efectiva la segunda de las modalidades previstas para el nombramiento, es decir, la selección de un candidato de la lista previamente constituida por la Comunidad de Madrid y correspondiente a cada subescala de la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, a solicitud de la entidad local correspondiente.

En cuanto al artículo 9, regula la constitución de las listas de candidatos por el centro directivo competente en materia de Administración Local y con carácter único para cada subescala. Dicha lista, en principio, se ha de constituir únicamente con las relaciones de candidatos que remita el Instituto Nacional de Administración Pública en virtud de la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, cuyo apartado

segundo establece que *“...se autoriza al Instituto Nacional de Administración Pública para que, aprovechando las actuaciones realizadas en los procesos selectivos ordinarios para el ingreso en las distintas subescalas de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, elabore relaciones de candidatos que, no habiendo superado el proceso selectivo correspondiente, hayan aprobado uno o varios de los ejercicios de las pruebas selectivas correspondientes y que estén interesados en participar en los procesos de selección de interinos que efectúen las Comunidades Autónomas para ocupar puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de la correspondiente subescala.*

A tal efecto, en las solicitudes de participación en dichos procesos selectivos, los aspirantes podrán manifestar su voluntad de formar parte, en el caso de no superar las pruebas selectivas, de las citadas relaciones de candidatos para una o más Comunidades Autónomas”.

Sin embargo, el apartado 5 del artículo 9 abre la posibilidad de que, cuando no reste candidato alguno en la lista para el oportuno llamamiento, el centro directivo competente en materia de Administración Local pueda convocar un proceso de selección para, en principio, completar aquella, aunque el precepto determina, a continuación, que la lista así constituida sustituirá a la anterior de manera total, salvo aquellos candidatos que tuvieran un nombramiento interino en activo, que pasarán a formar parte de la misma, según el orden de puntuación. Ahora bien, el proyecto, a pesar de la observación realizada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en tal sentido, no determina las características ni regula en concreto cuál sería ese proceso selectivo, ni su tramitación, ni tampoco establece la preferencia de aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente, conforme establece el artículo 53.2 del Real Decreto 128/2018.

Además, a esta posibilidad de ampliar la lista de candidatos mediante nueva convocatoria se une el sistema que establece la disposición adicional segunda del proyecto remitido, bajo la denominación de “*excepción de uso*” (que quizá debiera revisarse) de la relación de candidatos constituida, en aquellos supuestos de insuficiencia de las respectivas listas, que permite la interacción entre las listas correspondientes a las subescalas de Secretaría, Secretaría – Intervención e Intervención – Tesorería.

En cuanto al artículo 10, regula la gestión de la lista de candidatos, partiendo de la correspondiente solicitud de nombramiento por parte del presidente de la entidad local, con la documentación adjunta que el precepto determina (a la que nos referíamos al analizar los artículos 5 y 8 del proyecto), y la posterior oferta del puesto al candidato, para que la acepte o rechace en un plazo de tres días hábiles. Al respecto, es preciso realizar una observación en relación con los plazos que el proyecto establece, también aplicable al artículo 12.2, que fija el plazo para justificar las excepciones a la exclusión de la lista de candidatos constituida. Siguiendo en este punto al Consejo Consultivo de Castilla y León que, en el dictamen 402/22, de 4 de agosto, a propósito de un proyecto normativo similar, refiere que “*el proyecto de decreto responde de forma muy destacada a la perspectiva, interés y servicio de las Administraciones directamente implicadas en su aplicación, y por ello en un cierto demérito de las personas aspirantes, así como del objetivo general de retener talento valioso en nuestra Comunidad y en concreto atraerlo hacia sus Entidades Locales, lo que debería animar al redactor de la norma a considerar, entre otras medidas, la ampliación de algunos de los plazos previstos (así por ejemplo, parece escaso el de dos días hábiles que fijan, entre otros, los artículos 2.3, 16.1 y 27.3 del proyecto)*”, el plazo de tres días hábiles que establecen ambos artículos del proyecto, el 10 y el 12, también le parece escaso a esta Comisión Jurídica Asesora.

Por su parte, el artículo 11 se limita a “*penalizar*” con la exclusión definitiva de la lista al candidato que renuncie o rechace la propuesta de nombramiento hasta en dos ocasiones, o que lo haga una vez efectuado el nombramiento o tras la toma de posesión, con las excepciones que establece el artículo 12, cuya aplicación, por el contrario, supondrá que tal candidato pase a la situación de “*no disponible*”, conservando el orden de prioridad.

Entre las causas de excepción que enumera el citado artículo 12, destaca, en su letra e), el hecho de “*ser víctima de violencia de género. Esta situación se podrá acreditar conforme lo establecido en la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid*”.

Cabe recordar al respecto que el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección integral contra la Violencia de Género, establece lo siguiente: “*Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos. El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género*”.

Como consecuencia, surge la Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género, con el fin de consensuar los procedimientos básicos o pautas mínimas comunes para permitir la acreditación, con efectos administrativos, de las situaciones de violencia de género en los términos del artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, a los efectos de lo previsto en el artículo 23 de la misma. El acuerdo determina que esta acreditación tendrá eficacia en todo el territorio del Estado y facilitará el acceso de las víctimas de violencia de género a los derechos regulados en el Capítulo II “*Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social*” de la Ley Orgánica 1/2004 y a todos los derechos, recursos y servicios reconocidos en la normativa estatal que les resulte de aplicación. Por ello, establece en su anexo 1 un “*Modelo común para la acreditación administrativa de la situación de violencia de género, adoptado en cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*”, al que sería conveniente que se remitiese el artículo 12 del proyecto.

Por último, el artículo 13 del proyecto de decreto remitido, bajo la rúbrica “*comunicaciones*”, establece el régimen de notificaciones de los nombramientos respectivos así como de las comunicaciones, siempre por medios electrónicos, regulación que quizá no merecería un artículo propio, pudiendo formar parte del precepto que regula el nombramiento del funcionario interino.

En cuanto a la parte final, la disposición adicional primera adapta las referencias que el proyecto incorpora respecto de las competencias de los presidentes de las entidades locales a los respectivos órganos de gobierno de las agrupaciones de entidades locales que sostienen en

común puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. En este sentido, es preciso recordar que el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regula en su artículo 9.1 las agrupaciones de Secretaría, y en el artículo 12.1 las agrupaciones de Intervención.

Por su parte, la disposición adicional segunda regula la denominada “*Excepción de uso de relación de candidatos constituida para una subescala para cubrir puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de otra subescala*”, en los términos ya vistos.

Completan el texto dos disposiciones finales. La primera de ellas regula la habilitación normativa en favor del titular de la consejería competente en materia de Administración Local para dictar cuantas disposiciones estime necesarias para el desarrollo del decreto, y la segunda regula la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras que hemos ido apuntando al analizar las cuestiones materiales en la consideración anterior.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto

de revisión las referencias a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. De igual modo, ha de recogerse en minúscula el cargo de “*presidente*” de la entidad local y el término “*comunidades autónomas*”.

Por otro lado, a lo largo del proyecto se observa que la denominación de las diferentes normas que se citan aparece entrecomillada, lo que no se corresponde con los usos lingüísticos habituales de los textos normativos ni se indica como tal en las Directrices de técnica normativa ya referenciadas.

En el artículo 9, la expresión “*haber quedado vacía de contenido*”, debiera sustituirse por “*haberse agotado*”.

En el artículo 10.5, la palabra “*Local*” debería aparecer en mayúscula (“*funcionarios de Administración Local...*”).

En cuanto a la disposición adicional segunda, falta el determinante “*la*” en su denominación (“*Excepción de uso de la relación de candidatos*”). En la misma disposición, el término “*Secretaría*” aparece sin la correspondiente tilde en diversas ocasiones.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno el “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por funcionarios interinos, en las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid*”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 29 de noviembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 633/23

Excmo. Sr. Consejero de Digitalización

Carrera de San Jerónimo, 13 - 28014 Madrid