

Dictamen n.º: **508/23**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.09.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de septiembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, 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 aprueba el Reglamento del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de septiembre de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 496/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, 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, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, 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 28 de septiembre 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 la regulación del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid, sustituyendo la norma actualmente vigente, con el objetivo de servir al cumplimiento de tres objetivos fundamentales: ampliar los colectivos a inscribir, potenciar la descentralización de su gestión, mejorar y modernizar los flujos de información.

La norma proyectada consta de la parte expositiva, la parte dispositiva, compuesta de un artículo único que aprueba el Reglamento del Registro de Personal y su parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Las disposiciones adicionales prevén la necesidad de adaptación del Registro de Personal existente y el establecimiento de procedimientos específicos para la práctica de los asientos en las oficinas delegadas.

Las disposiciones transitorias establecen un régimen de transitoriedad en la certificación de historia profesional de determinados colectivos y en la preceptiva constancia del número de Registro de Personal para el alta en nómina, en tanto el Registro quede totalmente implantado.

La disposición derogatoria deroga expresamente el Decreto 105/1986, de 6 de noviembre por el que se aprobaba el anterior Registro

de Personal de la Comunidad de Madrid, y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el decreto.

Las dos disposiciones finales regulan las atribuciones de desarrollo del decreto y su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El reglamento, por su parte, consta de veintiséis artículos estructurados en cinco capítulos, con el siguiente contenido:

-El capítulo I, con el título de “Disposiciones generales” establece las normas generales de organización y funcionamiento del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid. Sus nueve artículos se refieren, respectivamente a: la naturaleza y el ámbito registral; las finalidades del Registro de Personal; sus funciones; la organización; la Oficina central del Registro de Personal; las oficinas delegadas del Registro de Personal; el soporte informatizado al Registro de Personal; los documentos registrales y el deber de colaboración con el Registro de Personal.

-El capítulo II regula los asientos registrales, ocupándose en sus tres artículos -10 al 13- de las inscripciones, las anotaciones registrales y los requisitos de los actos inscribibles.

-El capítulo III, establece el procedimiento para la práctica de los asientos y aborda en los artículos 14 al 19, las siguientes cuestiones: la competencia para promover inscripciones y anotaciones; la remisión de los actos administrativos inscribibles; la comprobación de la veracidad de la información; la asignación del número de Registro de Personal y del número de identificación personal y, finalmente, la cancelación de las inscripciones y anotaciones.

-El capítulo IV regula, por un lado, los expedientes personales obrantes en la base de datos informatizada de Registro de Personal y,

por otro, los certificados de historia profesional emitidos por el mismo. Sus cuatro artículos se ocupan de los expedientes personales; del derecho de acceso a expedientes personales y la cesión de datos a terceros; de los certificados de historia profesional del Registro de Personal y, finalmente, de su expedición.

-El capítulo V se refiere a la regulación de los procesos de obtención y uso de la información relativa a recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de su sector público, regulando en los artículos 24 a 26 las cuestiones relativas a la disposición y obtención de la información y sus destinatarios.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

0. Solicitud de Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de Decreto.

1. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo del Consejo de Gobierno, en su sesión de 30 de agosto de 2023, a propuesta de la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

2. Proyecto de Decreto en su versión inicial, de fecha 7 de febrero de 2023.

3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de igual fecha.

4. Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de fecha 14 de febrero de 2023.

5. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de 14 de febrero de 2023, emitido por la directora general de Igualdad (de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

6. Informe de la Dirección General de Función Pública de 20 de febrero de 2023.

7. Informe de impacto en materia 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), de 21 de febrero de 2023.

8. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 22 de febrero de 2023.

9. Observaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías. Solamente contiene algunas observaciones las emitidas por la Consejería de Sanidad, el 22 de febrero de 2023 y por la –entonces– Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, de fecha 1 de marzo de 2023, además de la reiteración de las efectuadas sobre calidad normativa por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

10. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 23 de mayo de 2023.

11. Proyecto de decreto, en su segunda versión, de fecha 25 de mayo de 2023.

12. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de igual fecha.

13. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid sobre la naturaleza jurídica del proyecto normativo, de fecha 26 de julio de 2023.

14. Proyecto de decreto, en la versión final, de fecha 28 de julio de 2023.

15. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de igual fecha.

16. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de agosto de 2023.

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 de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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 distinguir los 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, entendiendo 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 -extra legem-, que establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS 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».*

En el caso que nos ocupa, el proyecto de decreto examinado tiene naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que participa de sus notas distintivas: ser una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. No obstante, hemos de poner de manifiesto que, atendiendo a su contenido, tienen un carácter marcadamente organizativo, aunque no resulta *meramente interpretativo*, en el sentido contenido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, anteriormente apuntado, por cuanto sus determinaciones contienen aportaciones de interés en la materia que regula.

Precisamente, en relación con la naturaleza de la norma proyectada y la pertinencia del dictamen de este órgano, procede recordar el criterio ya señalado al respecto por esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 17/19, de 17 de enero, en el 368/20, de 8 de septiembre o en el 462/20, de 13 de octubre, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo *“la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia”* (Sentencias de 16 de junio de 2006 y de 15 de octubre de 2008). Además, la condición eminentemente organizativa del reglamento, no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello: *“Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando 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. La Sentencia de 14 de octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse”*.

En este sentido, el proyecto de decreto analizado se dicta en desarrollo y ejecución de lo dispuesto en Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1986, de 10 de abril), cuyo artículo 11 dispone:

“1. El personal de la Comunidad de Madrid figurará inscrito en el Registro de Personal, que constará de un banco de datos informatizados y estará a cargo de la Consejería de Presidencia. El Registro de Personal de la Comunidad de Madrid se coordinará con los Registros de Personal de las demás Administraciones Públicas, y en especial con el Registro Central de la Administración del Estado.

2. En el Registro de Personal no sólo constará la inscripción inicial individualizada, sino también todos los actos que afecten a la vida administrativa del personal inscrito, sin que pueda figurar dato alguno relativo a raza, religión u opinión.

3. Cada Consejería, Organismo Autónomo, Empresa o Institución de la Comunidad de Madrid estará obligada a facilitar al Registro los datos iniciales, así como mantener permanentemente actualizada la información. El procedimiento registral se efectuará en la forma que reglamentariamente se determine, si bien nadie podrá ser incluido en nómina sin haber sido inscrito antes en el Registro de personal, el cual deberá notificarse siempre y con carácter previo a cualquier resolución o acto administrativo que implique variaciones en nómina.

4. El personal tendrá derecho a conocer los datos que, afectando a su expediente individual, figuren inscritos informáticamente en el Registro de Personal, así como a obtener certificación de los mismos. En todo caso, la utilización de cualquiera de los datos que conste en el Registro estará sometida a las limitaciones previstas en el artículo 18.4 de la Constitución”.

Además, este criterio 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.

Nos encontramos ante un proyecto de decreto que desarrolla la organización y el funcionamiento del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid.

En lo relativo al régimen de distribución de competencias, la Constitución Española en su artículo 149, apartado 1, regla 18^a, atribuye a la Administración General del Estado 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 y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas. Por su parte, el artículo 148.1.1.a, de la Constitución Española, señala como primera competencia que pueden

asumir las comunidades autónomas la “*organización de sus instituciones de auto-gobierno*”.

En coherencia, el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, consagra la competencia exclusiva de la Administración Madrileña en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” y el apartado 1.3 del mismo artículo le reconoce la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Además, el artículo 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía dispone que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de “*régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios*”. Finalmente, el artículo 37 afirma que «*el régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado*».

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 243/1994, señala: “*Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomienda la realización de esta ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos*

internos de organización de los correspondientes servicios administrativos”.

Una vez esbozado el marco competencial, pasamos a analizar el desarrollo legal de esos preceptos constitucionales y estatutarios.

En el ejercicio de su competencia legislativa en la materia, el Estado aprobó el 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 (en adelante, TREBEP), con el carácter de normativa básica, cuyo artículo 71 en cuanto a los “*Registros de personal y Gestión integrada de recursos humanos*” establece:

- “1. *Cada Administración Pública constituirá un Registro en el que se inscribirán los datos relativos al personal contemplado en los artículos 2 y 5 del presente Estatuto y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos.*
- 2. *Los Registros podrán disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público.*
- 3. *Mediante convenio de Conferencia Sectorial se establecerán los contenidos mínimos comunes de los Registros de personal y los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.*
- 4. *Las Administraciones Públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos.*
- 5. *Cuando las Entidades Locales no cuenten con la suficiente capacidad financiera o técnica, la Administración General del Estado*

“y las Comunidades Autónomas cooperarán con aquéllas a los efectos contemplados en este artículo”.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, en consonancia con las competencias asumidas y en cumplimiento de las previsiones de la normativa básica, regula en el capítulo IV de la precitada Ley 1/1986, de 10 de abril, las líneas maestras del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid, con previsión de un desarrollo reglamentario que, por el momento se cumplimentó mediante el Decreto 105/1986, de 6 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal (en adelante, Decreto 105/1086, de 6 de noviembre), cuya derogación prevé la norma propuesta.

La interpretación sistemática del conjunto de la normativa expuesta permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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 Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, 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 Pùblicas (en adelante, LPAC), si bien recordando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma y, en particular, por lo que a la materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos de su fundamento jurídico 7 b) y 7 c) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, de la LPAC. De esa forma, según se dispone en la referida sentencia, tales preceptos recogen normativa estatal, que no tiene el carácter de básica, que por ello sólo sería aplicable en defecto de normativa autonómica propia.

Además, según se indica, a la vista del carácter eminentemente organizativo de la propuesta, la tramitación del proyecto de decreto se somete a lo previsto en el artículo 12.2 del Decreto 52/2021, relativo al procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones organizativas, que contendrá exclusivamente: la Memoria del Análisis de

Impacto Normativo, los informes de impacto presupuestario y de recursos humanos, el informe de calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, los otros informes de impacto que resulten preceptivos y los informes de las secretarías generales técnicas, en su caso.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación durante el primer año de legislatura de un Plan Normativo, que deberá ser publicado en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en adelante MAIN.

En el Plan Normativo para la XII Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, no incluía el proyecto de decreto dictaminado, pese a que la tramitación de esta norma se inició durante la vigencia del mismo.

La falta de inclusión en la programación normativa de una propuesta no constituye un vicio invalidante, aunque sí evidencia una planificación normativa deficiente y, en relación con esta cuestión, recordemos que el 3.3 del Decreto 52/2021, dispone: *“En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación “ex post” por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”.*

Pues bien, la MAIN refiere que la presente es una norma que precisa de determinados avances informáticos en la gestión de recursos humanos, lo que ha impedido fijar una fecha fija anual en el plan normativo. A mayor abundamiento explica que, la nueva normativa

estatal en materia laboral y de fondos europeos ha llevado al Registro Central de Personal de la Administración del Estado a desarrollar en 2022 un proyecto de reforma del Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, a cuyo mantenimiento y formación contribuye obligatoriamente el Registro de Personal de la Comunidad de Madrid y que ese proyecto insta a las Comunidades Autónomas a aplicar todos los cambios de manera simultánea en los datos de enero de 2023, concediendo ese margen temporal para que se lleven a cabo las adaptaciones técnicas de sus sistemas informáticos de gestión de recursos humanos, lo que ha evidenciado aún más la necesidad de una revisión del Registro de Personal como instrumento fundamental de planificación y explotación en la materia y su constitución como un registro único.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo y el punto 4 del mismo precepto, recalca la importancia de la referida evaluación del cumplimiento de los objetivos de las normas reglamentarias, sin enumerar ningún criterio que justifique la exclusión de la indicada evaluación *ex post*, previendo de forma general: “*Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa*”.

En este caso, respecto a la evaluación *ex post*, la MAIN determina: “*De acuerdo con lo previsto en los artículos 3.3, 3.4 y 13 del Decreto 50/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid, no concurre ninguno de los criterios conforme a los cuales procedería su evaluación ex post*”.

Como ya se ha indicado, ninguno de los preceptos citados contiene criterios o causas para excluir la referida evaluación “*ex post*” y además, como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) 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 para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro.

Por tanto, en la redacción definitiva de la MAIN deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 del Decreto 52/2021, y artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

La MAIN señala que, en este caso, se prescinde de los trámites de consulta y audiencia e información pública, dado el carácter organizativo de la propuesta, de acuerdo con lo dispuesto, en los artículos 5.4 y 9.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el apartado 3 del artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, puesto que tales preceptos disponen que podrá prescindirse de ese trámite, entre otros supuestos, cuando se trate de normas organizativas que carezcan de efectos *ad extra* y cuando no tengan un impacto significativo en la actividad económica, ni impongan obligaciones relevantes para el destinatario, tal y como es el caso de este proyecto.

3.- La norma proyectada resulta propuesta por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo quien, a través de su Dirección General de Recursos Humanos, tiene atribuidas las competencias correspondientes a la gestión del Registro de Personal y su coordinación con los existentes en otras administraciones públicas, según disponía el artículo 9.1 n) del precedente 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, vigente hasta el 8 de septiembre de 2023. Esta última norma ha sido sustituida por el actual 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, que reproduce tal previsión.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo -MAIN-, se ha elaborado en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021, que indica que este tipo de memoria se realizará, en todo caso, cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno, cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos, incluyéndose una breve justificación al respecto.

De esa forma, la MAIN explica: *“En el presente caso, no se prevé que de la aprobación del decreto se deriven impactos apreciables de carácter económico, al carecer de contenido y consecuencias sobre los sectores económicos, la competencia y la competitividad y la unidad de mercado; no se prevé que tenga relevancia relacionada con el género, la infancia, la adolescencia y la familia, por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género u otro tipo de impactos, ya que la norma propuesta se limita a dictar una nuevo reglamento de funcionamiento de una unidad administrativa existente, como es el Registro de Personal de la Comunidad de Madrid.*

La norma propuesta no conlleva tampoco cargas administrativas innecesarias o accesorias, ni para la Administración, ni para los interesados”.

Además, la MAIN se ha formulado conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y de acuerdo con la Guía Metodológica para su elaboración, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y con el Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 28 de julio de 2023, y dos versiones anteriores, en línea con la previsión de sus adaptaciones, del artículo 7.5 del Decreto 52/2021.

Centrando nuestro análisis en la última MAIN, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan 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, la MAIN explica que, por su objeto la aprobación de este decreto no afectará a la economía y no tendrá efectos sobre la competencia en el mercado, ya que el proyecto va dirigido a mejorar la calidad de la información relativa a la historia profesional de los empleados públicos mediante la modernización y simplificación de procesos.

En cuanto al impacto presupuestario, indica que todas las funciones derivadas de la adecuación del procedimiento registral se van a asumir con el personal y con los recursos materiales actualmente asignados a los órganos competentes para tal fin, en particular, al Área

de Registro de Personal y que las mejoras informáticas de la plataforma actual de gestión del Registro se abordarán por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, con su personal y con la dotación presupuestaria que ya tiene consignada para su implementación. No obstante, se precisa que, la previsión relativa a la posible creación de oficinas delegadas y la correspondiente dotación de personal de las mismas, podría suponer un incremento del gasto presupuestado en el Capítulo I de la Comunidad de Madrid, por lo que su creación, en su caso, estará sometida al preceptivo informe de la Dirección General de Recursos Humanos.

Por su carácter organizativo, siendo sus únicos destinatarios los empleados públicos madrileños, la propuesta no afecta a las cargas administrativas soportadas por las empresas, ni por la ciudadanía, en general.

Asimismo, la MAIN 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. Así, indica que el proyecto normativo, como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe, no genera impacto en ese ámbito.

Figura también incorporado el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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. Sobre el impacto por razón de género, conforme a lo expuesto por la Dirección General de Igualdad en su informe de 14 de febrero de 2023, que afirma que el proyecto carece de impacto de género.

También contempla la MAIN la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa 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. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos, que en este caso se circunscriben a los del artículo 12.2 del Decreto 52/2021, según ya se indicó

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el 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.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el 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, con fecha 22 de febrero de 2023 se ha emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, el informe 7/23 de coordinación y calidad normativa que ha realizado diversas sugerencias, algunas de las cuales se han acogido, razonándose la negativa en caso contrario.

También, al amparo del artículo 9.1 e) del entonces vigente 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, con fecha 23 de mayo de 2023, la directora general de Recursos Humanos de la indicada consejería emitió informe favorable; insistiendo en que, la previsión contenida en el artículo 6 relativa a la posible creación de oficinas delegadas, mediante orden del titular de la consejería competente en materia de Hacienda, y la correspondiente dotación de personal que precisaría, podría suponer un incremento del gasto presupuestado en el capítulo I de la Comunidad de Madrid, por lo que su eventual creación requeriría un nuevo y preceptivo informe de ese centro directivo. Actualmente las competencias de la Dirección General de Recursos Humanos se contienen en el artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre.

Consta emitido informe de la Dirección General de Función Pública, de fecha 20 de febrero de 2023, al tratarse de una disposición que se dicta en desarrollo de la Ley 1/1986, de Función Pública de la Comunidad de Madrid y se enmarca dentro del principio de coordinación con dicho centro directivo, previsto en el artículo 11.b) del entonces vigente 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 las competencias de la Dirección General de Función Pública se contienen en el artículo 15 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre.

Las observaciones y sugerencias efectuadas se han atendido, salvo en lo relativo a la expresa inclusión en el artículo 1.2 del personal directivo profesional al que se alude en el artículo 13 del TREBEP, razonando la MAIN que actualmente no es un tipo de personal de esta administración y si finalmente se desarrollara la normativa básica citada en la Comunidad de Madrid, sería necesaria una orden del titular de la consejería competente en materia de Hacienda, para establecer los términos de su incorporación al ámbito registral, tal y como ya se prevé en la propuesta analizada.

En cuanto a otras sugerencias relativas a las oficinas delegadas no se recogen, puesto que serían cuestiones a determinar en el momento de su creación y tampoco se considera pertinente la anotaciones de las condenas por un delito sexual relacionado con menores, que actualmente se inscriben en el Registro Central de Delincuentes Sexuales adscrito al Ministerio de Justicia y no en el Registro de Personal de la Comunidad de Madrid, por considerar que el ámbito de actuación de ambos registros es diferente y no se puede anotar en el Registro de Personal la Comunidad de Madrid, actos de personas que aún no han tenido vinculación con esta administración, para limitar futuras contrataciones. No obstante, se insiste en que queda abierta la posibilidad de anotación de nuevos actos en el proyecto.

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, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, que han remitido escritos en los que manifestaron que no formulaban observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Consejería de Sanidad y de la – entonces- Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, con fechas de 22 de febrero y 1 de marzo de 2023, respectivamente.

Las observaciones de la Consejería de Sanidad, en términos generales se han admitido, aunque no la referida a la notificación individualizada a los órganos remitentes de cada acto inscrito o anotado, por motivos de celeridad y eficiencia administrativa, argumentándose que en todo caso, se trata de actuaciones susceptibles de consulta a través de la correspondiente base de datos del registro.

Por su parte, las sugerencias de la consejería competente en materia de Educación, también se han recogido mayoritariamente, salvo en cuanto a la explícita previsión en el reglamento de la creación de oficinas delegadas en las áreas territoriales de Educación, que nunca se planteó durante la tramitación de esta propuesta, teniendo en cuenta que, por un lado, en la actualidad, las funciones delegadas de registro de personal en las citadas direcciones territoriales se llevan a cabo por personal de la propia Consejería de Educación y Universidades y que, por otro, con la aprobación del reglamento, se establece una dependencia orgánica y funcional de la oficina central del Registro de Personal y de su responsable.

En cuanto a la separación del personal docente no universitario del personal funcionario, al igual que se hace con el personal estatutario de los servicios de salud, porque el artículo 12.1 a) no responde a las particularidades relativas a cupos, sexenios y cuerpos de catedráticos, estas observaciones se han acogido parcialmente. En concreto, se ha reconsiderado la distribución del artículo atendiendo a las particulares aducidas y se ha concluido que la diferencia estriba únicamente en los cupos docentes, dado que el resto de actos incluidos en el artículo 12.1 a) da cobertura tanto al personal docente no universitario como al estatutario, por lo que se han agrupado los tres colectivos en el mismo y, dado que un “*cupo*” no es un concepto anotable como historia profesional de un empleado, se ha añadido un inciso que indica que los actos anotables enumerados son de aplicación al personal funcionario docente no universitario y al personal estatutario de los servicios de

salud, “*con sus respectivas particularidades*” de tal forma, que se pueda mantener la anotación actual de destinos de historia profesional del personal docente no universitario, con sus propias peculiaridades.

También se concluye que no puede configurarse una excepción de acceso por parte del personal docente no universitario a la información relativa a su expediente que ya obra en el Registro de Personal, dado que iría contra el propio espíritu de la norma.

No se ha emitido informe sobre el proyecto por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, puesto que 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 excluye de su informe preceptivo, entre otros asuntos, los proyectos de disposiciones reglamentarias que tengan carácter meramente organizativo, según se argumenta en un informe emitido por los referidos Servicios Jurídicos, de fecha 26 de julio de 2023, que se circscribe al análisis del indicado carácter de la propuesta.

Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de fecha 2 de agosto de 2023.

6.- Observar que la propuesta, tampoco se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública, regulados en el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, al considerarse la presente de una norma de carácter organizativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Expuestas estas premisas, 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, sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

Entrando en el concreto análisis del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva, que entendemos 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, que cabe aplicar con carácter orientativo y de homologación de criterios. En efecto, la parte expositiva recoge adecuadamente el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, consistente en la adecuación del funcionamiento del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid a las nuevas exigencias en materia de transparencia y administración electrónica, aprovechando los avances tecnológicos para facilitar la gestión masiva de datos, ampliando los colectivos a inscribir y reforzando la implicación de los responsables de la gestión de personal en la tarea de mejorar, tanto la calidad y coherencia de los datos profesionales contenidos en el mismo, como los flujos de información con los órganos gestores del personal no inscrito, potenciando la descentralización de la gestión.

Se enuncian también las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites seguidos para su aprobación y se recogen ciertos argumentos sobre la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

No obstante, en relación con esto último, debe observarse que, al referirse al principio de transparencia no es correcto aludir a la publicación oficial del decreto, puesto que ese requisito legal, a cuyo

cumplimiento se vincula la entrada en vigor de las normas, resulta expresión del principio de publicidad legal de las mismas y no del de trasparencia, según previene, *sensu contrario*, el punto 5 del precitado artículo 129 de la LPAC: “5. *En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas*”.

El repaso de la tramitación que se efectúa en la parte dispositiva también debiera reconsiderarse, citándose únicamente los trámites fundamentales, y no la totalidad de los que reclama el artículo 12.2 del Decreto 52/2021, al referirse a las disposiciones organizativas. Además, en ese punto no deberá citarse el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, que ya se cita en la fórmula promulgatoria.

Finalmente, en lo que respecta a la indicada formula promulgatoria, cabe recordar que las directrices antes señaladas no contemplan la necesaria mención al artículo 21 de la Ley 1/1983, aunque la misma podría citarse en párrafo aparte.

La parte dispositiva, como se recoge en los antecedentes expuestos, consta de un artículo único, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1, aprueba el reglamento del Registro de Personal, a cuyo análisis nos referiremos más adelante.

Conforman la parte final del decreto dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

La disposición adicional primera prevé el eventual desarrollo de los términos del procedimiento para articular la inscripción de colectivos y/o de actos que todavía no estuvieran incluidos en el Registro de Personal de la Comunidad de Madrid, por medio de orden del titular de la consejería competente en materia de Hacienda.

En cuanto a la posible ampliación de los actos inscribibles, se precisa que se trataría de actos aún no anotados, que afectaran a la vida administrativa del personal incluido en el ámbito de aplicación del Registro de Personal y, en particular, a los referidos al reconocimiento de títulos, diplomas, idiomas y cursos de formación.

La disposición adicional segunda, también previene un eventual desarrollo del procedimiento establecido para la práctica de asientos en el Registro, en este caso a efectuar por la oficina central del Registro de Personal, que podrá establecer pautas y campos de anotación específicos para las oficinas delegadas que, en su caso se creen, en atención a las particularidades del personal a inscribir o el volumen o complejidad de los actos a anotar.

En ambos casos, las previsiones recogidas en estas disposiciones, resultan sumamente imprecisas y escapan de lo que es propio de su categoría, a la vista de lo indicado en la directriz 39 de técnica normativa que, reclama la claridad y precisión en la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes a las generales y también que, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas se usen restrictivamente y establezcan, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

Por lo expuesto, pareciera más adecuado que lo recogido en la disposición adicional primera se incluyera en el punto primero de la

disposición final primera, al referirse a la habilitación del titular de la consejería competente en materia de Hacienda, precisando en lo posible el encargo, por razones de seguridad jurídica.

En cuanto a lo que se indica en la disposición adicional segunda, ya se encuentra implícito en la función asignada a la oficina central del Registro de Personal, en el artículo 5.2, letra b), del reglamento, al referirse a su labor de *“coordinar a las oficinas delegadas, auditar el funcionamiento de las mismas y proponer, en su caso, la adopción de las medidas que correspondan”*.

Las dos disposiciones transitorias, sí responden a su finalidad específica, puesto que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, conforme dispone la directriz 40 de técnica normativa.

La primera dispone que, en tanto se llevan a cabo las adaptaciones necesarias para la inscripción de todo el personal laboral, la certificación de la historia profesional del personal estatutario de los servicios de salud y del personal de la Administración de justicia se seguirá llevando a cabo de forma descentralizada, por los órganos competentes en materia de personal de las consejerías, organismos y entes donde dicho personal haya prestado servicios.

La segunda disposición transitoria establece un régimen de transitoriedad en la preceptiva constancia del número de Registro de Personal para el alta en nómina, prevista en el reglamento, que no será imprescindible hasta que no quede totalmente implantado el Registro de Personal, mediante las órdenes de desarrollo dictadas al efecto por el titular de la consejería competente en materia de Hacienda.

La disposición derogatoria se refiere expresamente al Decreto 105/1986, de 6 de noviembre, al que sustituye el presente, además de a

la previsión de derogación general de todas las normas de igual o inferior rango que se le opongan. Sobre esta segunda parte, recordaremos que la directriz 41 de técnica normativa, considera conveniente evitar derogaciones genéricas, por innecesarias, puesto que en todo caso se producen por aplicación del artículo 2.2 del Código Civil, de aplicación general.

Por último, la propuesta incluye dos disposiciones finales. La primera regula las atribuciones de desarrollo del decreto y en su primer párrafo encarga al titular de la consejería competente en materia de Hacienda las habituales facultades de desarrollo reglamentario del Decreto.

El segundo párrafo indica que: *“Se habilita al titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la consejería competente en materia de Hacienda para que, con la colaboración de los órganos responsables de la gestión de personal de la Comunidad de Madrid, lleve a cabo cuantas actuaciones de depuración de la información y adaptaciones de sus sistemas informáticos sean necesarias, a fin de avanzar la posibilidad de certificar los asientos relativos a la historia profesional de todo el personal inscrito en el Registro de Personal”*. La previsión resulta nuevamente imprecisa y habrá de concretarse, como reclama la directriz 42 que, indica que las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.

La disposición final segunda contempla la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

El reglamento del Registro de Personal propiamente dicho, presenta un marcado carácter técnico, como corresponde a su naturaleza eminentemente organizativa y se estructura en cinco capítulos, que abordan sucesivamente las disposiciones generales de organización y

funcionamiento del registro, los asientos registrales, el procedimiento para la práctica de los referidos asientos, los expedientes personales obrantes en la base de datos informatizada de Registro de Personal, los certificados de historia profesional y finalmente, la gestión y difusión de la información relativa a los recursos humanos de la Comunidad de Madrid.

El capítulo I, determina la naturaleza del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid, como un registro administrativo en el que se inscribe el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus entes y organismos públicos y sus órganos de gestión sin personalidad jurídica, y se anotan preceptivamente determinados actos que afectan a su vida administrativa.

El modelo que se instaura, destaca por su vocación de generalidad subjetiva, incluyendo expresamente –a diferencia del precedente- a la totalidad del personal laboral -también aquellos con contratos de menos de 6 meses de duración, que antes no lo estaban-, además del personal estatutario. Quedarán fuera, exclusivamente el personal al servicio de la Asamblea de Madrid, el personal de las empresas públicas, consorcios adscritos a la Comunidad de Madrid y fundaciones del sector público autonómico; sin perjuicio de que estas entidades puedan establecer sus propios sistemas complementarios de información sobre recursos humanos, *“garantizando en todo caso la coherencia de sus datos con los que se pongan a disposición del Registro de Personal”*. La mención reproducida, del artículo 1.3, *in fine* del reglamento, reclama una mayor concreción, por razones de seguridad jurídica.

Las finalidades asignadas al Registro de Personal -artículo 2-, incluyen las propiamente garantistas para el personal inscrito, en cuanto a la constancia de sus datos profesionales; las tendentes a facilitar la gestión integrada de recursos humanos, a efectos de planificación y ordenación en materia de personal; la estadística y,

también la de facilitar cumplimiento a las exigencias de coordinación e intercambio de información con los registros de personal del resto de las Administraciones Públicas y con el Registro Central de Personal de la Administración General del Estado.

El artículo 3 determina las funciones asignadas al Registro, necesarias para el cumplimiento de sus fines: inscribir al personal incluido en su ámbito de actuación y anotar los actos de su historia profesional - también cancelar unos y otras-; expedir certificaciones de historia profesional; implantar y desarrollar procesos informáticos que sirvan para facilitar la gestión integrada de recursos humanos y el cumplimiento de los fines estadísticos y de colaboración administrativa.

Organizativamente – artículo 4-, el Registro de Personal se integra en la consejería competente en materia de Hacienda, a través de la Dirección General de Recursos Humanos, como hasta ahora, y se prevé que ejercerá sus funciones a través de su oficina central – artículo 5- y, en su caso, de unas oficinas delegadas, que podrán crearse en atención a las particularidades del personal a inscribir o el volumen o complejidad de los actos a anotar, por decisión del titular de la consejería competente en materia de Hacienda.

La oficina central, con rango orgánico de subdirección general, realiza funciones materiales de inscripción y anotación de personal, actos y datos, que no sean competencia de las oficinas delegadas y, además, asume funciones de elaboración de instrucciones y directrices sobre la gestión del Registro de Personal; de elaboración de las especificaciones técnicas del sistema informático en que se integra el Registro de Personal, colaborando en su administración del mismo y determinando los perfiles de sus usuarios; de coordinación y auditoría sobre el funcionamiento de las oficinas delegadas; de establecimiento y diseño de los sistemas de control necesarios para garantizar la fiabilidad y certeza de los actos inscritos o anotados; de obtención de datos

estadísticos; de impulso de las relaciones e interconexiones con otros sistemas de información de recursos humanos de la Comunidad de Madrid y, en su caso, de otras Administraciones pública, correspondiéndole en todo caso la comunicación formal de datos a otras administraciones y a los órganos judiciales.

El reglamento previene que, caso de crearse las oficinas delegadas, estas y su personal adscrito dependerán orgánica y funcionalmente de la oficina central del Registro de Personal y de su responsable, actuando bajo su supervisión y en cumplimiento de sus directrices; aunque “*las consejerías, entes, organismos públicos y órganos de gestión sin personalidad jurídica deberán habilitar los medios materiales para que las oficinas delegadas puedan ejercer adecuadamente sus funciones*”, siendo esta indicación recogida en el artículo 4.3, poco clara, por lo que precisaría ser concretada.

El artículo 7 dispone que el Registro de Personal se sirve de un sistema de información, entendiendo por tal el soporte informatizado a la gestión del Registro de Personal, que contendrá, en todo caso, una base de datos de expedientes personales, así como aquellas otras bases de datos de gestión e información de recursos humanos necesarias para garantizar la homogeneidad y coherencia de los catálogos con otras bases de datos institucionales y departamentales de gestión de recursos humanos.

En relación con todo ello, el artículo 8 previene que corresponde al Registro de Personal la confección de los modelos normalizados de los documentos en los que se recoja la información necesaria para efectuar los asientos correspondientes y garantizar su homogeneidad y que dichos modelos serán aprobados mediante orden del titular de la consejería competente en materia de Hacienda; tratándose de documentos informáticos susceptibles de ser firmados electrónicamente, transmitirse por medios telemáticos y conservarse digitalmente, con

garantía del cumplimiento de la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal, de la integridad y seguridad de los accesos o transmisiones, de la inalterabilidad del contenido de los documentos que se conserven, de la fecha de la transacción, la identificación de las personas emisoras, receptoras y, en su caso, firmantes de los documentos, así como del resto de requerimientos que establezca la normativa vigente en relación con los expedientes y archivos electrónicos.

El artículo 9 establece que los órganos de personal existentes en las respectivas consejerías, entes, organismos públicos y órganos de gestión sin personalidad jurídica, así como el personal que deba constar inscrito, están obligados a la formación y mantenimiento del Registro de Personal, incorporando al sistema la documentación digitalizada a través de los canales habilitados al efecto. Se contemplan a continuación las concretas obligaciones al efecto de las intervenciones que fiscalicen actos inscribibles o anotables y de los órganos competentes para la creación, modificación o supresión de plazas y puestos de trabajo.

Con mayor tecnicidad que en el precedente reglamento, los artículos 10 al 14 –capítulo II- de la propuesta que se analiza, distinguen las dos categorías de asientos a practicar: las inscripciones, que son los asientos en los que se registra el inicio de la relación de empleo o vínculo jurídico de una persona con la Administración de la Comunidad de Madrid y las anotaciones, que sirven para registrar los actos de historia profesional preceptivos.

En ambos casos se precisa que se habrán remitido por las unidades correspondientes todos los actos administrativos que preceptivamente hayan de ser inscritos y anotados, pudiéndose en todo momento solicitar a las unidades de personal tales actos por el Registro de Personal, en caso de actos precedentes no anotados.

Las resoluciones y actuaciones administrativas que darán lugar a inscripciones son las de nombramientos, contrataciones de personal y adscripciones de personal procedente de otras administraciones, procediendo tantas inscripciones como vinculaciones jurídicas tenga el interesado con la Comunidad de Madrid.

El artículo 12 se refiere a los actos y resoluciones que deberán ser objeto de anotaciones registrales, respecto de las inscripciones ya practicadas, diferenciando entre las referidas al personal funcionario, al personal funcionario docente no universitario y al personal estatutario de los servicios de salud; al personal laboral y, finalmente, al personal eventual y, comprendiendo todos los actos y vicisitudes relevantes de la vida profesional, así como la formación adquirida por los inscritos y su antigüedad.

Los requisitos de los actos inscribibles, pretenden la perfecta identificación de la autoridad que los remita, la individualización del afectado y la certeza de los datos o hechos sujetos a constancia registral. Excepcionalmente, podrían registrarse, sin necesidad de que sean formalmente comunicados al Registro, actos respecto de los que exista la certeza de que se han producido, porque se deriven directamente de otros actos ya anotados o inscritos y no fuese necesario ningún documento o información adicional, haciendo constar esa circunstancia en el asiento correspondiente – artículo 13.5-.

Se indica que, deberá registrarse la fecha de efectos administrativos del acto anotado, que podrá ser coincidente con el momento en que se dictó o distinta, por tener efectos diferidos en el tiempo, tener efectos retroactivos o estar sujeto al cumplimiento de una condición.

El punto 6 del artículo 13, relativo a los requisitos de los actos inscribibles, dispone que el Registro de Personal puede efectuar anotaciones marginales u observaciones con las que se amplíen,

aclaren, detallen o documenten otros asientos, con el fin de mejorar la calidad e integridad de la información inscrita o anotada y la aplicación de sus efectos. Dado el carácter general de la previsión, pareciera más adecuado recoger esta previsión en el precedente artículo 10, referido, de forma general a los asientos registrales.

El capítulo III -artículos 14 al 19-, se refiere al desarrollo del procedimiento para la práctica de los asientos.

Según se indica, el procedimiento podrá iniciarse, a través de la comunicación efectuada por el órgano competente -en principio las secretarías generales técnicas y demás órganos competentes en materia de Personal, o bien los autores de los propios actos administrativos registrables-; por el propio interesado, en el caso de actos *anotables* relativos a formación adquirida -títulos, diplomas, idiomas y cursos impartidos o recibidos-; o incluso de oficio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.5 antes citado.

Los órganos obligados a efectuar las comunicaciones al Registro de Personal están obligados a remitir todos los actos administrativos que preceptivamente han de ser inscritos y anotados, en el plazo máximo de quince días hábiles desde su adopción y se previene que el incumplimiento de esa obligación de colaboración con el registro podrá dar lugar a la exigencia de responsabilidad, en los términos previstos en el régimen disciplinario que resulte de aplicación y será comunicada al respectivo órgano superior jerárquico.

Sin perjuicio de lo indicado, el precepto dispone que, se promoverá el envío de documentos electrónicos válidos, a través de documentos registrales normalizados en formato electrónico, por medio de los canales habilitados al efecto en la base de datos informatizada del Registro de Personal, de manera simultánea a su adopción. Se trata esta de una previsión un tanto imprecisa que, en caso de concretarse, exigiría modificar la precedente obligación a cargo de los órganos

obligados a efectuar actualmente las comunicaciones al Registro de Personal.

El artículo 16 desarrolla una suerte de procedimiento de calificación de los actos inscribibles o anotables, destinado a comprobar la veracidad de la información, que llevarán a efecto los gestores de personal, refiriéndose a “*preinscribir*” o “*preanotar*” y, más tarde, a “*validar*” el asiento, una vez que se materialice la labor de comprobación, previendo además que dichas actuaciones deberán efectuarse en el plazo de 15 días hábiles desde su recepción. También contempla la rectificación de los posibles errores materiales, de hecho, o aritméticos; la corrección de incumplimientos de los requisitos formales de los actos a inscribir o anotar, a efectuar en un plazo adicional de 10 días y de la existencia de vicios susceptibles de determinar la nulidad o anulabilidad de los actos registrables, que deberá comunicarse al órgano que los dictó a los efectos procedentes, con la subsiguiente paralización del procedimiento registral. Pareciera oportuno depurar la sistemática del precepto, para dotar de mayor claridad al desarrollo del procedimiento.

El punto 5, del artículo 16, anuda una presunción de veracidad *irus tantum* a la información del Registro de personal, que debería diferenciarse del procedimiento registral, en un artículo independiente, por tratarse de uno de los efectos principales de la información inscrita.

Juntamente con la inscripción en el Registro de Personal, el artículo 17 previene que se asignará al titular de la inscripción un número de Registro de Personal y que a una misma persona podrán asignarse tantos números de registro de personal como relaciones profesionales diferenciadas mantenga o haya mantenido con la Administración en la Comunidad de Madrid. Se previene igualmente cual será la estructura de ese número y que se notificará a la correspondiente habilitación de personal de la consejería u organismo

de destino, a efectos de su imprescindible constancia en el expediente de alta en nómina.

Además, del número de Registro de Personal, se asignará un número de identificación personal a cada titular de inscripción en el Registro de Personal, que se corresponderá con el número del documento nacional de identidad de los ciudadanos españoles y/o con el número de identidad de extranjero, en su caso; que no podrá ser modificado una vez asignado, salvo para corregir errores materiales, previéndose la anulación y/o corrección de oficio, de los números inválidos o erróneos que se detectaren.

Sobre la cancelación de inscripciones y anotaciones, el artículo 19 dispone que tendrá lugar a resultas de la anulación por la Administración o por sentencia judicial firme de los actos inscritos registrados; por la advertencia de error en la persona o inexactitud en el contenido apreciada de oficio, a instancia del órgano proponente de la inscripción o anotación, o a instancia del interesado o por la aplicación de disposición específica en materia de cancelación de sanciones disciplinarias, que precisará de resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de la consejería competente en materia de Hacienda y se notificará tanto al interesado como, en su caso, a los órganos correspondientes.

En cuanto a sus efectos, se indica que las inscripciones o anotaciones producirán efectos en tanto no se proceda a su cancelación, si bien en este punto debiera añadirse que habrá de estar a la fecha de producción de efectos de cada uno de los actos y/o resoluciones que motivan la cancelación.

El capítulo IV -artículos 20 al 23- regula los expedientes personales y los certificados de historia profesional.

El primero de los preceptos que incluye, define el “expediente personal” a estos efectos como el conjunto de todos los asientos que reflejan el desarrollo de la vida administrativa del personal inscrito en la base de datos del Registro de Personal. Se irá completando y actualizando a través de las sucesivas anotaciones registrales posteriores a la inscripción.

El titular del expediente podrá acceder al conocimiento del mismo, por medios telemáticos, en la forma y condiciones que se desarrollen mediante orden y su utilización por la administración estará sujeta a las limitaciones previstas en el artículo 18.4 de la Constitución española.

El artículo 21 dispone que los interesados podrán ejercer el derecho de acceso, rectificación y cancelación a sus datos de carácter personal, solicitándolo en la oficina central o en las oficinas delegadas del Registro de Personal, “*en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta materia*”, resultando más correcto completar con la referencia a la normativa referida a la protección de la intimidad y de la propia imagen.

En cuanto al acceso por la propia administración autonómica, se indica que los sistemas de información de recursos humanos de la Comunidad de Madrid facilitarán el acceso de los órganos con competencias en materia de personal, con objeto de realizar las consultas y transferencias de información necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines y que, los datos que figuren en el Registro de Personal sólo podrán ser cedidos a un tercero para el cumplimiento de los fines previstos en el presente decreto y en los casos previstos en la normativa aplicable sobre transparencia y acceso a la información pública, así como en la normativa de protección de datos de carácter personal, su normativa de desarrollo y resto de normativa en la materia.

El punto 4 del artículo 21 recoge, en su primera parte, una enumeración de determinadas circunstancias y/o datos personales,

tales como la raza, religión, opinión, afiliación sindical o política y/o identidad sexual, lógicamente excluidos de constancia registral y que, pareciera más oportuno emplazar en el artículo 10, al referirse al contenido mismo de los asientos del registro. El resto del punto 4, indica que el uso oficial de la información del Registro de Personal estará condicionado a las instrucciones que establezca el titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la consejería competente en materia de Hacienda.

El artículo 22 regula los certificados de historia profesional, pareciendo oportuno definirlos técnicamente con mayor precisión, como un documento administrativo acreditativo de los datos registrales profesionales del interesado en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que se emite para su constancia en otro expediente o por interés de la persona que lo solicita.

El modelo de certificado oficial del Registro de Personal, será el establecido por la Dirección General de Recursos Humanos de la consejería competente en materia de Hacienda.

Según dispone el artículo siguiente, corresponde al responsable de la oficina central del Registro de Personal o, en su caso, a las oficinas delegadas, expedir a las personas interesadas del colectivo de personal gestionado que así lo requiera, certificaciones de su historia profesional, careciendo de validez las certificaciones expedidas por órganos que no tengan atribuida o delegada expresamente dicha competencia; aunque serán válidas las obtenidas por los interesados a través de las plataformas habilitadas para empleados públicos en el portal corporativo de la Comunidad de Madrid, o en otros espacios web que puedan habilitarse a tal fin.

El capítulo V -artículos 24 al 27-, regula la información sobre recursos humanos al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid y de su sector público, obtenida a través de los datos del

Registro de Personal, que comprende la referida al número de efectivos personales, su distribución y evolución, así como aquellos datos desagregados que se consideren necesarios, por el titular de la oficina central del Registro de Personal o se establezcan en la normativa vigente.

Según dispone el artículo 25, esa información se obtendrá a partir de los datos contenidos en el propio Registro, complementados, en su caso, por la información adicional solicitada a los órganos gestores correspondientes y, en cuanto a los recursos humanos de los entes del sector público autonómico no incluidos en el ámbito del Registro de Personal, a partir de la proporcionada por los órganos con competencia en la gestión de los recursos humanos de tales entes.

Igualmente se previene que el Registro de Personal establecerá la periodicidad, los formatos y contenidos detallados a los que deberán ajustarse las remisiones de información, los soportes y los medios de transmisión que deberán utilizarse.

Finalmente, el artículo 26 del reglamento, con el título de *“destinatarios de la información”*, realmente se ocupa de la publicidad e intercambio de la información registral, por lo que se sugiere la revisión de su nomenclatura, de conformidad con la directriz 28 de técnica normativa que indica que los títulos de los artículos indiquen con claridad el contenido o la materia a la que se refieren.

En el mismo se indica que, el Registro de Personal de la Comunidad de Madrid publicará en el portal corporativo, con periodicidad semestral, un boletín estadístico de sus datos de personal, desagregados, ofreciendo así información evolutiva de interés en materia de Personal.

Igualmente que, en el marco de los convenios que puedan celebrarse con otras Administraciones públicas, se podrá acordar el

intercambio de la información registral, para facilitar el ejercicio de las respectivas competencias en materia de Personal y facilitar un mejor conocimiento de los recursos humanos del sector público.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005).

No obstante, conviene revisar el uso de mayúsculas y minúsculas en el texto. Teniendo en consideración que, de conformidad con las normas de la Real Academia Española, los nombres de los cargos (consejero/a, secretario general...) deben escribirse con minúscula; por el contrario, los órganos y entidades, siempre que consten en singular, así como las materias sobre las que recae su competencia, deben iniciarse con mayúscula -por ejemplo “*Hacienda*”- y las menciones en plural a las administraciones públicas, deberán escribirse en minúsculas.

Deberá también reconsiderarse el emplazamiento del penúltimo párrafo de la parte expositiva y eliminar “*hh*” al finalizar del artículo 6.1 del Reglamento.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede

someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 28 de septiembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 508/23

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid