

A.G.- 78/2023

S.G.C.- 137/2023

S.J.C.S.- 193/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, relativa al **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 del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el día 4 de agosto de 2023, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo de 28 de julio de 2023, suscrita por el Director General de Reequilibrio Territorial.
- Informe 10/2023 de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, hoy Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 24 de febrero de 2023.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de fecha 21 de febrero de 2023, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 21 de febrero de 2023.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 21 de febrero de 2023.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 31 de marzo de 2023.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 6 de marzo de 2023.
- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 21 de febrero de 2023.
- Escritos en los que se indica que no formulan observaciones al Proyecto de Decreto, de las siguientes Consejerías:
 - *Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 21 de febrero de 2023.
 - *Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 21 de febrero de 2023.
 - *Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 28 de febrero de 2023.
 - *Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 27 de febrero de 2023.
 - *Consejería de Sanidad, de 2 de marzo de 2023.

*Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 21 de febrero de 2023.

*Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 27 de febrero de 2023.

- Escrito de observaciones de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 1 de marzo de 2023.
- Memoria justificativa de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, para la reducción del plazo del trámite de audiencia pública, de 17 de marzo de 2023.
- Ofrecimiento de audiencia a la Federación de Municipios de Madrid y al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad de Madrid (COSITAL), de 4 de abril de 2023.
- Memoria justificativa de no realización del trámite de información pública del Director General de Reequilibrio Territorial, de 28 de julio de 2023.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 1 de agosto de 2023.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Objeto y estructura de la disposición proyectada.

El Proyecto normativo sometido a Informe tiene por objeto, según expresa su propio artículo 1, 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 la 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.

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta esta última de doce artículos, organizados en torno a tres capítulos, a los que le siguen dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y un Anexo.

En cuanto a su contenido, el capítulo I, bajo la rúbrica “disposiciones generales”, contiene los artículos 1 a 4 y regula el objeto del decreto, la provisión de puestos reservados, el nombramiento, toma de posesión y cese y el inicio del expediente; el capítulo II, referente a la selección de funcionarios interinos por entidades locales, comprende los artículos 5 a 7, dedicados al procedimiento de selección, bases de selección y convocatoria y propuesta de nombramiento; y, por su parte, el capítulo III, que abarca los artículos 8 a 12, viene referido al procedimiento de constitución y gestión de la lista de candidatos por la Comunidad de Madrid, regulándose la constitución de la lista de candidatos, la gestión de la lista de candidatos constituida, la exclusión de la lista de candidatos constituida, las excepciones a la exclusión y las comunicaciones.

Por lo demás, la disposición adicional primera hace referencia a los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en agrupaciones de Municipios, para el sostenimiento en común de un puesto reservado a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

La disposición adicional segunda se refiere a la excepción de uso de la relación de candidatos, constituida para una subescala para cubrir puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de otra subescala.

Por último, las disposiciones finales primera y segunda aluden, respectivamente, a la habilitación normativa para el desarrollo del decreto y a su entrada en vigor; mientras que el Anexo I recoge el modelo de “Solicitud de Nombramiento de funcionario interino en puesto reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en Entidades Locales de la Comunidad de Madrid”.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

El artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española otorga al Estado la competencia exclusiva, entre otras, en materia 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; (...)”*.

De acuerdo con esta atribución, se ha aprobado la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), cuyo artículo 92 establece, en su apartado 1, que *“Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público [actualmente, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TREBEP), por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18^a de la Constitución”*.

Por su parte el artículo 92. bis establece que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada al personal funcionario con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría comprensiva de la fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económica - financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación. Asimismo, señala que le corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, regular las especialidades correspondientes a la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, atribuyendo, en su apartado 7, la competencia a las Comunidades Autónomas, para efectuar, de conformidad con la normativa estatal *“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”*.

El desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 92.bis de la LRBRL, en relación con las especialidades correspondientes a la selección, formación y habilitación, creación, clasificación, supresión y provisión de puestos reservados, funcionarios de

Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como las que afecten a su régimen disciplinario y situaciones administrativas, además de por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, Estatuto Básico del Empleado Público), se ha realizado mediante el 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), cuyo artículo 53, establece que cuando no fuese posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, 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.

Además, el apartado segundo del citado artículo 53 contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas constituyan, en su ámbito territorial, una relación de candidatos para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, estableciendo la preferencia de aquellos candidatos que hubiesen aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente.

Y en desarrollo de este Real Decreto se aprobó 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 (en adelante, Orden TFP/297/2019).

Por otro lado, el artículo 26.1.1. del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), le atribuye la competencia exclusiva, entre otras, en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y, su artículo 27.1 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 local”.

En el ejercicio de tales competencias, se ha dictado la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2003), cuyo artículo 110, en lo referente a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, establece que corresponden a la Comunidad de Madrid las siguientes competencias:

“En los términos previstos en la normativa estatal básica y respecto de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, corresponden a la Comunidad de Madrid las siguientes competencias:

- a) La ejecución en materia de creación y clasificación de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en las Entidades Locales madrileñas de acuerdo con los criterios fijados por la normativa estatal básica.
- b) La modificación de la clasificación de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios.
- c) La autorización, excepcionalmente y a petición fundada de las Entidades Locales, para el desempeño del puesto de tesorería por un funcionario de la propia Entidad Local debidamente cualificado.
- d) La clasificación de los puestos de colaboración creados discrecionalmente por las Entidades Locales para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de secretaria, intervención o tesorería.
- e) La supresión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de acuerdo con los criterios fijados en la normativa estatal básica.
- f) La exención de la obligación de mantener el puesto de trabajo de secretaría cuando no fuese posible la constitución de una agrupación para sostenerla en común. En este caso se establecerá la prestación de los servicios conforme a la normativa estatal.
- g) La exención de la obligación de mantener en las Mancomunidades de Municipios puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional y, en

su caso, acordar la acumulación para el desempeño de las funciones de secretaría e intervención de la Mancomunidad.

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.

i) Autorizar la acumulación de funciones reservadas en el supuesto de vacante, ausencia o enfermedad en funcionarios con habilitación de carácter nacional de Entidad Local próxima a su puesto de trabajo, de acuerdo con las Entidades Locales afectadas y previa conformidad con los interesados.

j) Conferir comisiones de servicios y comisiones circunstanciales en caso de ausencia enfermedad o abstención, de acuerdo con las Entidades Locales afectadas.

k) La autorización de las permutas entre titulares de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en el territorio de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con las Entidades Locales y funcionarios afectados.

l) La publicación coordinada de las convocatorias de los concursos ordinarios de méritos para la provisión de puestos de trabajo, así como las relativas a la provisión mediante libre designación.

ll) El establecimiento de los méritos propios de la Comunidad de Madrid que hayan de regir en los concursos para la provisión de puestos de trabajo, así como la determinación de la forma y medios para acreditarlos" (énfasis añadido).

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la legislación en materia de función pública local aplicable, al amparo de lo dispuesto en el artículo 92.1 de la LBRL y 37 del EACM, se recoge en el artículo 104 y siguientes de la precitada Ley 2/2003.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que hemos citado.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), según el cual:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así

como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

El Consejo de Estado afirmaba ya, en su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de Decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el

artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“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”*.

En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de ésta, explicitando y aclarando sus mandatos, con el único límite de no contradecir normas de rango legal.

En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

*“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que *“el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria”*, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.*

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de *“sus normas reglamentarias”* [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...).

Cabe afirmar, por tanto, la suficiencia de competencia jerárquica del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de "*Decretos del Consejo de Gobierno*" las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno, por lo que nada cabe oponer al rango de la norma.

Cuarta.- Tramitación.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación 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 en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto "*establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento*".

De conformidad con la disposición transitoria única del citado Decreto, "*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*".

Así, habiéndose iniciado la tramitación del proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

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.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN".

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el expediente analizado no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la última memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 28 de julio de 2023 (MAIN, en lo sucesivo), en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, NO se estima necesario realizar el trámite de consulta pública, dado que el proyecto de

Decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios”.

Esta justificación se amplía en el punto 4 de la MAIN cuando da contestación a las alegaciones formuladas, en este sentido, por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad de Madrid y la Federación Madrileña de Municipios, en los siguientes términos.

“En el caso del 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 del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se dan ambas excepciones.

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.

Respecto del procedimiento de selección de funcionario interino por las Entidades Locales, el proyecto de decreto no impone obligaciones, ni innova el ordenamiento jurídico, y mucho menos regula cómo ha de realizarse la provisión de los puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter general”.

Constatado lo anterior, cabe reseñar que el Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Reequilibrio Territorial, que resulta así la promotora del Proyecto.

Por su parte, el Proyecto se acompaña de la correspondiente memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), de fecha 28 de julio de 2028, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021.

De la MAIN se desprende (pag. 12), que, se han emitido, al menos, tres versiones previas a la última MAIN, de fechas 19 de enero de 2023, 15 de febrero de 2023 y 17 de abril de 2023, sin que consten en el expediente remitido, por lo que el mismo deberá completarse con dichas MAINs.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

En cuanto a los informes preceptivos, incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 24 de febrero de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad, de fecha 21 de febrero de 2023, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de la Dirección General de Igualdad, de fecha 21 de febrero de 2023, en virtud de lo previsto en el artículo 45 de 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 y en el artículo

21 de 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.

- Informe de impacto en materia de infancia, adolescencia y familia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de fecha 21 de febrero de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

- 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.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de fecha 6 de marzo de 2023, al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados automáticamente para el año 2023, rigiéndose por el Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios para la 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.

- Informe de Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de fecha 31 de marzo de 2023, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 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.

También se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 1 de agosto de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que solo ha formulado observaciones al Proyecto la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En otro orden de cosas, conforme consta en la MAIN, se ha efectuado el preceptivo "trámite de audiencia e información pública a través del Portal de transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid" -apartado III. Adecuación a los principios de buena regulación-, si bien de la documentación remitida solo consta la concesión de trámite de audiencia de forma directa a la Federación de Municipios de Madrid y al Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local en fecha 4 de abril de 2023 por plazo de 7 días hábiles, de conformidad con los artículos 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, habiéndose recibido observaciones por parte de ambas entidades y cuya contestación se encuentra detallada en la MAIN.

Consta en la MAIN que con fecha 17 de abril de 2023 tiene entrada en el Registro de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por Don Alberto Bravo Queipo de Llanos; con fecha 19 de abril de 2023; las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por Doña Antonia Santiago Fernández, en nombre y representación de APSITAL, asociación profesional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local; y con fecha 24 de abril de 2023, las alegaciones formuladas por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, de Madrid (COSIT), sin que obren en el expediente remitido, por lo que deberá completarse el mismo con dichas alegaciones.

En este punto se advierte que pese a lo establecido en la MAIN de que "se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid", no obra en el expediente documento alguno acreditativo de dicho extremo, ni se ha localizado en el Portal de Transparencia, por lo que sería conveniente revisar dicho extremo y en su caso, completar el expediente con la documentación correspondiente.

Por otro lado, consta en el expediente remitido una Memoria justificativa de la omisión del trámite de información pública, de fecha 28 de julio de 2023, y se recoge en la MAIN, en la que se argumenta:

"La omisión del trámite información pública tiene su fundamentación jurídica en el artículo 133.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento común de las Administraciones Públicas, y el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de Madrid.

Se consideró que, en 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 del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se daba la excepción prevista en el artículo 133.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad de Madrid, al concurrir razones graves de interés público que así lo justificaban (...).

La omisión del trámite de información pública obedece a la importancia y a 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 (...)"

Esta misma fundamentación es la que justifica la reducción del plazo de audiencia de 15 días a 7 días, como permiten los artículos 4.2 d) y 9 del Decreto 52/2021.

Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. 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.

4. 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 cumplimiento de dicha previsión y de la establecida en el artículo 132 de la Ley 39/2015) referido este último a la difusión de la voluntad de elaborar el presente Proyecto de Decreto, el mismo se incluye en el Plan Normativo para la XII Legislatura, aprobado por Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, 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.

Se advierte que la MAIN definitiva deberá incluir una referencia a si la norma debe someterse a evaluación “*ex post*”, dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3.3 y 6.1.i) del Decreto 52/2021.

En este punto, cabe recordar el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que recoge lo ya expuesto en los Dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, “de que 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, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia. (...)”.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones realizadas.

Quinta.- Análisis del Contenido

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “*Directrices*”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 de la Ley Orgánica 3/1983), tal como ha reconocido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)*”.

I.- *Prima facie*, observamos que el **título** de la norma se acomoda a lo indicado en la Directriz 6 en tanto se identifica como “Proyecto de Decreto”.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, establece la Directriz 7 que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla

y describir su contenido esencial. A continuación, precisa que la redacción del nombre deberá ser clara y concisa y que evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición, respondiendo el nombre de la norma proyectada a tales características.

II.- La **parte expositiva** del Proyecto se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes normativos y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, sería conveniente ahondar en la habilitación en cuyo ejercicio se dicta, haciendo referencia en concreto a la Ley 2/2023 y a su disposición final primera que señala: “*se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de esta Ley*”.

Se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “*(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

No obstante, en relación al principio de transparencia, el párrafo 15º señala que se cumple con “*los trámites de audiencia e información públicas*, a través del Portal de

Transparencia de la Comunidad de Madrid". Al respecto cabe formular las siguientes observaciones: por una parte, el término públicas, debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021, al referirse a esos dos únicos trámites como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023. En el mismo sentido se expresa el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, siendo lo correcto referirse a que se han realizado "*los trámites de audiencia e información pública*", extremo que debería corregirse.

Por otra parte, tal y como ya se ha expuesto, consta en el expediente remitido la emisión de una Memora justificativa de la omisión del trámite de información pública, por lo que sería aconsejable suprimir en este párrafo que se ha cumplido con el mismo, pues de la redacción del artículo 2 del Decreto 52/2021, se desprende que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir a los trámites efectuados. Así se evidencia al señalar el artículo 2 que en la disposición normativa "*quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

Este párrafo 15 deberá revisarse y comprobar si efectivamente se han cumplimentado los trámites de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en coherencia con lo expuesto en el apartado correspondiente a la tramitación de este Proyecto.

Por otro lado, en el párrafo 16º se señala que "*una vez aprobado se publicará en el boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid*". Al respecto cabe decir que dichas publicaciones, no tienen encaje en el artículo 2 del Decreto 52/2021, del que se desprende que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir, como hemos apuntado, a los trámites efectuados y no de futuro.

En aplicación del principio de transparencia conforme establece el artículo 2.6 del Decreto 52/2021, se posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa

en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (ex art. 14 del Decreto 52/2021).

Por otro lado, respecto a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, cabe traer a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por tanto, debe eliminarse el inciso señalado, a fin de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 52/2021, referido a la justificación de los principios de buena regulación.

Por otro lado, sería conveniente revisar la redacción de los párrafos 12 y 14, a fin de sustituir las expresiones “*presente iniciativa normativa*” y “*decreto propuesto*”, más propias de la MAIN, por expresiones tales como el “*presente decreto*” o “*presente disposición*”.

Por lo demás, procede advertir que el Proyecto al referirse al principio de seguridad jurídica, señala que “*es imprescindible contar con una norma que regule el nombramiento de funcionario, con carácter interino, en puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*”, recomendándose desde esta sede que el término “*funcionario*” debería expresarse en

plural, al venir la norma, objeto de informe, refiriéndose a los funcionarios siempre en plural.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: se han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los análisis de impactos de carácter social, de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de la Función Pública, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En relación con el consignado preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, procede advertir que dicho informe ha de ir referido al emitido por la vigente Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 1 de agosto de 2023, dictado en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, y en cuanto al informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Finalmente, en el expositivo VII, que recoge la fórmula promulgatoria: se alude a la propuesta del consejero de Administración Local y Digitalización, y si bien es cierto que dicha Consejería fue la que inicialmente propuso el presente Proyecto normativo, al haber cambiado la estructura orgánica de las nuevas Consejerías con el Decreto 76/2023, de 5 julio del Consejo de Gobierno, se hace necesario aludir a la Consejería actual de Presidencia, Justicia y Administración Local.

III.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda a la normativa y al bloque competencial que le sirve de cobertura, y al que anteriormente hemos hecho referencia, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- El artículo 1 regula el objeto de la norma, cual es, por un lado, 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; y, por otro, la regulación de la constitución y gestión de las listas autonómicas de candidatos para la provisión, de forma interina, de dichos puestos.

En efecto, ya hemos visto como el Real Decreto 128/2018, establece en su artículo 53 la posibilidad de regular las dos opciones que comprende el objeto de este Proyecto.

Por un lado, permite que cuando no sea posible la provisión de los puestos reservados por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las Corporaciones Locales puedan proponer a la Comunidad Autónoma, el nombramiento de un funcionario interino; y, por otro contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas constituyan, en su ámbito territorial, una relación de candidatos para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

No obstante, y de acuerdo con la Directriz 17, sería recomendable incluir en estas disposiciones generales, de forma expresa, el ámbito de aplicación de la norma, aunque se deduzca del propio objeto.

- El artículo 2 recoge los requisitos que deben reunir los puestos reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional para ser provistos por funcionarios interinos. Se exige para ello que concurren razones de

necesidad y urgencia y que se den alguna de las dos circunstancias que se indican a continuación:

“a) Que se encuentren vacantes o que deba sustituirse transitoriamente a sus titulares por alguna de las circunstancias previstas legalmente.

b) Que no sea posible proveerlos mediante funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional mediante nombramiento provisional, comisión de servicios o acumulación de funciones.

Con respecto a la exigencia de que concurren razones de necesidad y urgencia, ya el artículo 10 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 (en adelante, Estatuto Básico del Empleado Público), hace alusión a este requisito al señalar que *“1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera (...)”*, por lo que de acuerdo con este precepto se podría añadir al artículo objeto de análisis que dichas razones consten expresamente justificadas en el expediente administrativo de provisión de puestos.

En cuanto al requisito de que concorra una de las dos circunstancias transcritas, conviene tener presente las siguientes precisiones:

Por lo que respecta a la primera de las circunstancias indicadas, esto es, que los puestos se encuentren vacantes o que deba sustituirse transitoriamente a sus titulares por alguna de las circunstancias previstas legalmente, el citado artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público se refiere a las mismas, entre otras, al señalar que procederá el nombramiento de funcionarios interinos cuando existan plazas vacantes y no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera; y cuando proceda la sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.

Por su parte, y de acuerdo con el artículo 27 del Real Decreto 128/2018, dichos puestos estarán vacantes cuando no hayan sido cubiertos por funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional mediante el sistema de concursos de méritos, que es el sistema normal de provisión de los mismos.

Respecto a la segunda de las circunstancias previstas, el artículo 53 del Real Decreto 128/2018 se refiere en su apartado 2 a otras formas de provisión al establecer que *“Con independencia de los sistemas de provisión de carácter definitivo a que se refiere el apartado anterior, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse mediante nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicio, nombramientos accidentales o de interinos, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VI de este título”*, de manera que el artículo 2 que estudiamos, recoge correctamente los supuestos en los que se podrá proveer un puesto de trabajo reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional por funcionarios interinos.

Por lo demás, y con carácter meramente formal, se aconseja en la redacción del apartado b) *“Que no sea posible proveerlos mediante funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional mediante nombramiento provisional, comisión de servicios o acumulación de funciones”*, sustituir la expresión *“mediante funcionario”* por otra como *“por o con funcionario”*, para evitar su repetición en la misma frase.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere que el título del artículo haga referencia a *“Provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional por funcionarios interinos”*, en coherencia con el contenido de la disposición, siguiendo la Directriz 28.

Por otro lado, sería más adecuado referirse en el primer párrafo a *“los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local, con habilitación nacional, en las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid”* en vez de *“puestos de trabajo reservados de las entidades locales”*, por lo que se sugiere su revisión. Observación extensiva a todo el articulado en coherencia con el Real Decreto 128/2018.

-El artículo 3 regula el nombramiento, toma de posesión y cese, y lo hace siguiendo lo establecido en los artículos 48, 53, 54 y 56 del Real Decreto 128/2018 -de carácter básico conforme a lo dispuesto en la disposición final primera-.

-Acaban las disposiciones generales con el artículo 4 relativo al inicio del expediente, que siempre principiará a solicitud de la entidad local correspondiente, dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, dirigida al centro directivo competente en materia de Administración Local, actualmente y como veíamos, la Dirección General de Reequilibrio Territorial.

Respecto a la solicitud en sí misma se indica que *“se cumplimentará en el modelo normalizado que se encuentra disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid, en la dirección electrónica: sede.comunidad.madrid”*. En este punto, siguiendo la Directriz 45, se hace necesario que conste en la parte dispositiva una referencia al Anexo que contiene el modelo de solicitud, de forma clara y expresa, el cual debe seguir la composición que se expresa en la Directriz 44, extremo que deberá adicionarse.

Se establecen los documentos que han de acompañarse a la solicitud, respetando lo establecido en la Ley 39/2015 a los efectos de que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

En último término, desde una perspectiva formal, se ha detectado en el apartado 3 la omisión de la preposición “por” entre los términos “provisión” y “funcionario”, extremo que deberá corregirse.

Se sugiere incluir un apartado referido a la publicidad de las resoluciones de nombramiento, revocación y cese.

-El capítulo II regula el procedimiento de selección de funcionarios interinos, propuesto y seleccionado por la propia entidad local interesada. El artículo 5 regula el procedimiento de selección. En él se recogen, en el primer apartado, los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad en el que debe basarse, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 53.1 del Real Decreto 128/2018.

El apartado 2, en coherencia con el principio de publicidad de las convocatorias y de sus bases –artículo 55.2.a) del Estatuto Básico del Empleado Público–, señala que la convocatoria será pública, dejando libertad a las entidades locales para el diseño del sistema selectivo.

Finalmente, y en cuanto a los requisitos para poder participar en el proceso selectivo, el artículo 5 exige que los aspirantes cumplan los mismos requisitos que para acceder a la condición de funcionario de carrera de la subescala y categoría a la que pertenezca el puesto de trabajo en cuestión, es decir, los requisitos previstos en los artículos 18 y 19 del Real Decreto 128/2018.

- Por lo que respecta al artículo 6, regula las bases de selección y convocatoria, que deberán ser aprobadas por el órgano competente de la entidad local, y publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El apartado 1 in fine, señala respecto de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que puede referirse *“dicha publicación a un extracto de las mismas, para su remisión a la publicación íntegra efectuada en el portal de internet y tablón de anuncios de la entidad”*. Al respecto, y a fin de garantizar en mayor grado el principio de publicidad, se recomienda que en el Boletín Oficial de la Comunidad figure la publicación íntegra, sin perjuicio de que pueda reproducirse en el portal de internet y tablón de anuncios de la entidad local.

Estas bases deberán de tener el contenido mínimo que recoge el apartado 2 de este precepto, acomodándose a las previsiones del artículo 35 del Real Decreto 128/2018.

Desde un punto de vista formal, ha de hacer notarse que en la letra i) falta terminar la proposición con el signo de puntuación de punto final y que en la letra k) se podría evitar reiterar dos veces la expresión *“de la misma”*.

- El apartado 1 del artículo 7, se ajusta a lo establecido en el artículo 53.1 del Real Decreto 128/2018 y en su apartado 2 se recoge la documentación que deberá acompañarse a la propuesta de nombramiento de funcionario interino, toda ella tendente a acreditar “la imposibilidad” de proveer el puesto de funcionario de administración local con carácter nacional, como exige el artículo 53.3 del Real Decreto 128/2018 y el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad exigidos.

-El capítulo III se dedica al procedimiento de constitución y gestión de la lista de candidatos por la Comunidad de Madrid. Comienza, precisamente con la regulación en su artículo 8 de la constitución de la lista de tales candidatos, tal y como le habilita el citado artículo 53 del Real Decreto 128/2018 al señalar que “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 (...)”.

Estas listas de candidatos tendrán carácter único para cada subescala -no se prevé distinción por categorías-, de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a que hace referencia el artículo 17 del Real Decreto 128/2018; y se constituirán únicamente con las relaciones de candidatos que a tal efecto remita el Instituto Nacional de Administración Pública en virtud de la Orden TFP/297/2019, 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.

De modo, que el Proyecto de Decreto ha optado por constituir la citada lista solo con las relaciones de candidatos que a tal efecto le remita el Instituto Nacional de Administración Pública, en lugar de constituir su propia lista convocando su propio proceso selectivo en el que se diera preferencia a aquellos aspirantes que hubieran aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la subescala correspondiente. No obstante lo anterior, el apartado 5 del Proyecto, señala que si durante la vigencia de la lista de candidatos constituida conforme a lo ya indicado, fuera necesaria la ampliación de la misma por resultar insuficiente o haber quedado vacía de contenido, el centro

directivo competente en materia de Administración Local, podrá convocar un proceso de selección para dicho fin.

Sin embargo, la norma sujeta a informe, no regula en concreto cuál sería ese proceso selectivo, ni su tramitación, por lo que, para mayor seguridad jurídica, se aprecia la conveniencia de contemplar la posibilidad de incluir su regulación en este mismo artículo o en otro de este capítulo III, recogiendo expresamente que *“se dará preferencia a 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.

El párrafo segundo se ajusta al punto cuarto de la Orden TFP/297/2019, en el que se señala que *“las relaciones de candidatos elaboradas conforme al procedimiento establecido en esta Orden tendrán validez hasta la elaboración de nuevas relaciones de candidatos resultantes del desarrollo de nuevos procesos selectivos”*. Por otro lado, entendemos que la referencia que se hace *“al apartado cinco de este artículo”*, debería hacerse al apartado tres.

En último término, y desde una perspectiva formal, se ha detectado que en el apartado 6 de este precepto se ha omitido el artículo *“la”* cuando se dice *“La resolución del centro directivo competente en materia de Administración Local por que se”* (el subrayado es nuestro), extremo que deberá corregirse.

-El artículo 9 regula la gestión de la lista de candidatos constituida, que corresponderá al centro directivo competente en materia de Administración Local, pudiendo *“el Presidente de la entidad local”* interesada solicitar a dicho centro el nombramiento de funcionarios interinos de los relacionados en tal lista.

A esa solicitud de nombramiento se deberá de acompañar determinada documentación, a fin de acreditar igualmente la imposibilidad de proveer el puesto de funcionario de administración local con carácter nacional, como exige el artículo 53.3 del Real Decreto 128/2018 y el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad exigidos.

El apartado 6 indica que se nombrará al aspirante que hubiera aceptado y que tuviera mejor derecho por orden de lista, el cual deberá presentar la documentación que acredite que está en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a la que está reservado el puesto de trabajo en cuestión, que es la exigida en el citado artículo 18 del Real Decreto 128/2018 y en los artículos 56 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público.

En este punto, teniendo en cuenta que la lista constituida es única para cada subescala, como se desprende del artículo 8.2 del Proyecto, no es correcto hacer referencia en este apartado a la “*categoría*”, extremo que debería suprimirse.

Como cuestión de técnica normativa el segundo párrafo del apartado 6, debería conformar un apartado independiente, el apartado 7, atendiendo a su contenido.

Con carácter meramente formal, se advierte que en el artículo 10 falta la preposición “*de*” entre los términos “*supuesto*” y “*que*”.

Por otro lado, se sugiere valorar la revisión del apartado 1, en el que se señala que “*En el supuesto que un aspirante renuncie o rechace el ofrecimiento de nombramiento por tercera vez, será excluido definitivamente de la lista de candidatos de la subescala correspondiente*” (el subrayado es nuestro). Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 9.5 del Proyecto, en el que se señala que si el candidato, no contesta el ofrecimiento en plazo y forma, pasa al último lugar de la lista, y que el artículo 11 del Proyecto recoge las circunstancias que suponen excepción a la exclusión de la lista de candidatos excluida, entendemos que lo correcto sería fijar en el apartado 1 que la renuncia o rechazo del ofrecimiento de nombramiento “por segunda vez” conlleva la exclusión definitiva de la lista.

No obstante, de mantenerse la exclusión a la tercera vez que se renuncie o rechace un ofrecimiento, debería consignarse, por seguridad jurídica, la consecuencia de esa segunda renuncia o rechazo.

-En el artículo 11 se contemplan las excepciones a la exclusión de la lista a que se refiere el artículo anterior. Se sugiere revisar la redacción del apartado 1 a fin de ajustarse en mayor medida al título del artículo, pudiéndose expresar como sigue: “1. *No serán excluidos de la lista de candidatos, y pasarán a la situación de “no disponible”, conservando el orden de prioridad, los candidatos que acrediten alguna de las siguientes circunstancias: (...)”*”.

En relación a la acreditación de la circunstancia de ser víctima de violencia de género, se señala expresamente que “*se acreditará con la presentación de la orden de protección vigente en el momento del ofrecimiento del puesto, o en su caso, sentencia donde conste la adopción o mantenimiento de las medidas de protección”*”.

El Proyecto restringe los modos de acreditación, respecto de los previstos en el artículo 31 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, que reconoce, con carácter ordinario, el acceso al título habilitante que acredita la condición de víctima de violencia de género a los efectos de los derechos reconocidos en dicha Ley. Es cierto que los artículos 22 y 23 de la referida Ley omiten referencia al derecho a la excepción de la exclusión de las listas de interinos, por lo que sería de aplicación el artículo 31.

Ello no obstante, puede tenerse en cuenta la sugerencia que ya hiciera el Dictamen 402/2022, de 4 de agosto de 2022, del Consejo Consultivo de Castilla y León, elaborado al hilo del análisis del Proyecto de Decreto 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 y se crean y regulan las bolsas de trabajo autonómicas para la provisión interina de dichos puestos, “*debería valorarse la inclusión de otros medios de acreditación de la violencia de género”*”.

IV.- Por lo demás, y como ya se ha dicho, la parte final del Proyecto consta de dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, respecto de las cuales no se constata óbice jurídico alguno.

No obstante lo anterior, la disposición final segunda, dedicada a la entrada en vigor, debería ajustar su redacción a la disposición tipo contenida en la Directriz 43 y señalar que *“el presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V. I. resolverá.

Madrid a fecha de firma,

La Letrada de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Carolina Almagro Morcillo.

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**