



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 1.33512015

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del R. D. 167411980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 7 de marzo de 2016

EL PRESIDENTE,



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

7 Mar. 2016

Número 1.33512015 Hora 14:03

SALIDA

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 1.335/2015

SEÑORES:

Romay Beccaría, Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma **Bartret**
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 3 de marzo de **2016**, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden de V. E. de 23 de diciembre de **2015**, con registro de entrada el día **28** siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- Contenido del proyecto

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, sesenta y ocho artículos distribuidos en cinco títulos, nueve disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.



CONSEJO DE ESTADO

El preámbulo comienza recordando que la Ley **711985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), consagra como funciones necesarias en todas las corporaciones locales las de secretaría y control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, así como las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, reservando el ejercicio de todas ellas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El régimen aplicable a estos funcionarios se encuentra recogido en el artículo **92 bis**) de la citada ley, que fue introducido por la Ley **2712013**, de 27 de diciembre, de **racionalización** y sostenibilidad de la Administración Local, uno de cuyos objetivos fue garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno de las Entidades locales. Dicho precepto prevé la regulación mediante reglamento de las especialidades de la creación, clasificación, supresión y provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, **así** como la de las relativas a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas.

En desarrollo de dicha previsión se dicta la norma en proyecto, con la que se pretenden solucionar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones que han existido hasta ahora, reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y clarificar las funciones que la ley les atribuye, garantizando una mayor profesionalidad y eficacia en su ejercicio y permitiendo una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional.

Sentado lo anterior, la parte expositiva resume la estructura y contenido de la norma y destaca las novedades más relevantes. En particular, explica que el reglamento en proyecto efectúa una descripción detallada y actualizada de las funciones reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, hasta ahora establecidas en el Real Decreto **117411987**, de **18** de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. Asimismo, introduce modificaciones en materia de





CONSEJO DE ESTADO

clasificación de puestos, titulaciones, nombramientos accidentales, situaciones administrativas y régimen disciplinario, incorporando además algunas medidas para facilitar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas mediante medios electrónicos, para reforzar la transparencia y para favorecer la conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

Finaliza el preámbulo señalando que, durante la tramitación de la norma, se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), las organizaciones sindicales más representativas y al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), habiendo sido también sometido el proyecto a informe de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, la encabeza el título preliminar, integrado por el artículo 1, en el que se definen el "objeto y ámbito de aplicación" de la norma.

El título I se ocupa "de la delimitación de las funciones necesarias y puestos reservados a la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional". En él se integran los artículos 2 a 16, organizados en dos capítulos, el primero de los cuales aborda la delimitación de funciones mencionadas en la rúbrica; a él se dedican los artículos 2 a 5, en los que se identifican y definen las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales (artículo 2), esto es, la función pública de Secretaría (artículo 3), la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de contabilidad (artículo 4) y las funciones de tesorería y recaudación (artículo 5). El capítulo II, por su parte, comprende los artículos 6 a 16, en los que se desarrolla el segundo de los aspectos señalados en la rúbrica del título I. En particular, tras establecer el artículo 6 ciertas reglas comunes a los "puestos reservados" definidos en los preceptos anteriores, se regulan las siguientes cuestiones: Secretaría, clasificación de las Secretarías, agrupaciones de Secretaría y supuestos de exención de la obligación de crear o mantener el puesto de Secretaría (artículos 7 a 10), Intervención, agrupaciones de Intervenciones y clasificación de intervenciones (artículos 11 a 13), Tesorería



CONSEJO DE ESTADO

(artículo 14) y puestos de colaboración y servicios de asistencia (artículos 15 y 16, respectivamente).

El título II establece el régimen "de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional", al que se dedican los artículos 17 a 56, organizados en seis **capítulos**. El primero de ellos comprende, bajo la rúbrica "estructura de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y acceso a la misma", los artículos 17 a 22, relativos a las subescalas y categorías, la **titulación**, el ingreso y la selección, el acceso a una categoría superior dentro de la misma subescala, la promoción interna a otras subescalas y el primer destino, respectivamente.

El **capítulo II** tiene por objeto el "Registro integrado de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional", regulado en el artículo 23.

El capítulo III, en el que se integran los artículos 24 a 27, regula la "provisión de los puestos de trabajo" y, en particular, el desempeño de los puestos de Secretaría, Intervención y Tesorería (artículos 24 a 26, respectivamente) y los sistemas de provisión (artículo 27).

El capítulo IV, por su parte, tiene por objeto la "provisión por concurso de méritos", de la que se ocupan los artículos 28 a 44. En ellos se regulan las siguientes cuestiones, respectivamente: puestos vacantes; clases de concurso; méritos; puntuación; méritos generales; méritos de determinación autonómica; méritos **específicos**; concurso ordinario y bases de la convocatoria; participación; publicación de las convocatorias; solicitudes; valoración de méritos y resolución del concurso; coordinación y formalización de nombramientos; plazo posesorio; **formalizaciones** de cese y toma de posesión; concurso unitario y supuestos en que procede; y trámites especiales del procedimiento.

El capítulo V se dedica a la "provisión por libre designación", regulada en los artículos 45 a 47, el primero de los cuales establece los supuestos en que resulta procedente este sistema de provisión, ocupándose los





CONSEJO DE ESTADO

otros dos preceptos de los trámites especiales del procedimiento y del cese en puestos de libre designación, respectivamente.

Por último, bajo la rúbrica "otras formas de provisión", el capítulo VI regula en los artículos 48 a 56 las formas de cobertura de puestos reservados distintas del concurso, la libre designación y la asignación de puestos mediante nombramientos de primer destino (artículo 48), como son los nombramientos provisionales (artículo 49), las acumulaciones (artículo 50), las comisiones de servicios (artículo 51), los nombramientos accidentales (artículo 52) y los nombramientos interinos (artículo 53), ocupándose asimismo de los efectos de la provisión o reincorporación (artículo 54), de las comisiones circunstanciales (artículo 55) y de las revocaciones y comunicaciones (artículo 56).

A las "situaciones administrativas de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional" se dedica el título III, que comprende los artículos 57 a 59. En particular, el artículo 57 declara aplicable la normativa que rige para los funcionarios de la Administración del Estado, con las particularidades previstas en los artículos 58 y 59.

El título IV desarrolla el "régimen disciplinario". En él se incluyen los artículos 60 a 68, que definen el régimen aplicable a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, los Órganos competentes para la incoación del procedimiento y para la imposición de sanciones, las faltas disciplinarias, las sanciones, la destitución, la prescripción de faltas y sanciones, los trámites especiales para el ejercicio de la potestad disciplinaria y la cancelación de la anotación de sanciones, respectivamente.

Por lo que se refiere a la parte final de la norma, la integran, en primer lugar, las disposiciones adicionales, nueve en total, que se ocupan de las siguientes cuestiones: modificaciones en la clasificación o forma de provisión de puestos de trabajo; agrupaciones de puestos; régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra; expedientes disciplinarios a funcionarios accidentales e interinos; régimen aplicable a los municipios de gran población; régimen de las entidades de ámbito territorial





CONSEJO DE ESTADO

inferior al del municipio; puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional en consorcios locales creados con anterioridad a la Ley 2712013; procesos de integración; y ejercicio electrónico de las funciones reservadas.

A ellas les siguen las seis disposiciones transitorias, en las que se define el régimen aplicable a los expedientes disciplinarios que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la norma en proyecto, el de validez de la clasificación actual de los puestos reservados, el aplicable a los funcionarios no integrados en las actuales subescalas de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a los extinguidos cuerpos nacionales de secretarios, interventores y depositarios de administración local, y el del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional perteneciente a la subescala de secretaría-intervención que no se haya integrado en el grupo A, **subgrupo A1**, así como el sistema de concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la norma en proyecto y, en fin, el régimen transitorio de las funciones de tesorería.

La norma consta, además, de una disposición derogatoria, que extiende sus efectos al Real Decreto 117411987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, al Real Decreto 173211994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, y a cuantas normas de igual o inferior rango se opongán a lo establecido en el Real Decreto en proyecto, y de tres disposiciones finales: la primera declara que la norma tiene carácter básico al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18^a de la Constitución; la segunda autoriza al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para dictar las normas necesarias para la aplicación y desarrollo del Real Decreto y para actualizar periódicamente las referencias cuantitativas contenidas en él; la tercera y última prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.





CONSEJO DE ESTADO

Por último, forma parte de la norma en proyecto un anexo, en el que se incluye el modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que han de regirse los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

SEGUNDO.- Contenido del expediente

Al proyecto de Real Decreto remitido en consulta se acompaña el expediente instruido con ocasión de su elaboración.

En él constan las sucesivas versiones de la norma y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo, que comienza examinando en el primero de sus tres apartados la oportunidad de la propuesta, invocando a tal efecto el artículo **92 bis** de la LBRL, introducido por la Ley 2712013, que, tras establecer cuáles son las funciones reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, prevé el desarrollo reglamentario de las especialidades correspondientes a estos funcionarios. Asimismo, la memoria enuncia los principales objetivos que se persiguen con la aprobación de la norma en proyecto, en términos coincidentes con los que recoge el preámbulo extractado en el antecedente anterior.

A continuación, la memoria resume en su segundo apartado la estructura de la norma y efectúa un análisis jurídico de su contenido, que incluye, en primer lugar, una descripción detallada de las funciones reservadas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y una enumeración y clasificación de los puestos de trabajos mínimos necesarios que deben existir en todas las corporaciones locales y a los que se atribuye la responsabilidad de tales funciones. El reglamento en proyecto regula, además, la selección y formación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, la estructura de la habilitación y la revisión de puestos de trabajo a ellos reservados, determinando los criterios básicos de participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos de selección y formación, así como en la convocatoria de concursos de méritos para la provisión de los puestos de trabajo. También se incluyen en él las especialidades en materia de situaciones administrativas y régimen disciplinario



CONSEJO DE ESTADO

aplicable a este tipo de funcionarios y se desarrolla, en fin, la normativa relativa a las anotaciones e inscripciones en el Registro integrado de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Tras resumir las novedades más relevantes del Real Decreto en proyecto, la memoria explica que la regulación contenida en él resulta necesaria no solo para cumplir el mandato legal de desarrollo contenido en la LBRL, sino también para contar con una normativa de carácter básico que permita superar la falta de homogeneidad existente entre las distintas regulaciones que las Comunidades Autónomas han dictado para adaptar su legislación a la Ley **2712013**, que modificó el régimen de competencias de gestión de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, si bien mantiene en vigor la normativa anterior, contenida en la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley **712007**, de **12** de abril, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario del artículo **92 bis** de la LBRL.

En relación con ello, la memoria destaca que el proyecto se adecua al orden constitucional de distribución de competencias y cita como título que le **sirve** de fundamento el contenido en el artículo **149.1.18ª** de la Constitución.

Este apartado concluye con una breve descripción del procedimiento de tramitación seguido.

Finalmente, la memoria incluye en su tercer y último apartado el "análisis de impactos". Desde el punto de vista económico, considera que la reforma tendrá un impacto positivo, al facilitar, agilizar y uniformizar la regulación y la gestión de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional en todo el territorio, favoreciendo una mayor coordinación entre las Administraciones públicas. Además, al reforzarse el papel de estos funcionarios, se permitirá un mejor cumplimiento de la normativa presupuestaria y financiera de las entidades locales, lo que favorecerá el ahorro. En relación con ello, la memoria aclara que la clarificación de las funciones de estos funcionarios no implica atribución de nuevos cometidos





CONSEJO DE ESTADO

respecto de los que hasta ahora han tenido encomendados y tampoco exige la creación de nuevos puestos de trabajo, habida cuenta de que las entidades locales ya han creado y presupuestado los puestos reservados.

Realiza a continuación un análisis del posible coste derivado de los cambios en la clasificación de los funcionarios, teniendo en cuenta que la determinación de las retribuciones de los puestos reservados se realiza en la actualidad libremente por las corporaciones locales, sin ninguna limitación específica, de tal modo que la modificación en la clasificación no produce por sí sola efectos económicos.

Asimismo, analiza el impacto aproximado que los procesos de integración previstos en la disposición adicional novena (**sic**) del proyecto pueden tener, llegando a la conclusión de que el número de funcionarios que potencialmente podrían participar en un proceso de integración asciende a 701, si bien recuerda que la norma prevé expresamente que este proceso carezca de impacto económico, **señalando** que no podrá suponer cambio de puesto de trabajo ni dar lugar a un incremento de las retribuciones legales que correspondan a dicho puesto.

Por lo que se refiere a las cargas administrativas, la norma en proyecto carece de impacto alguno, pues no introduce en los procedimientos nuevas obligaciones de información.

También el impacto presupuestario del Real Decreto proyectado es nulo, ya que no crea competencias ni realiza modificaciones **organizativas** que no estén previstas en la ley que desarrolla. Además, el incremento de competencias de gestión por parte de la Administración General del Estado se realizará con los medios humanos y las dotaciones presupuestarias existentes, sin implicar incremento de gasto público. En particular, los procedimientos selectivos se realizarán con medios propios a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); los procesos de provisión de puestos, los cambios de situaciones administrativas y la gestión del Registro integrado se llevarán a cabo con los medios humanos disponibles en la Dirección General de la Función Pública; y, finalmente, los procesos disciplinarios serán instruidos por



CONSEJO DE ESTADO

funcionarios cuya residencia se encuentre próxima a la del inculcado, debiendo en su caso abonarse las correspondientes indemnizaciones por desplazamiento, cuyo coste variará en función del número de expedientes incoados, lo que impide efectuar una estimación. En todo caso, la memoria recuerda que las actuaciones se financiarán con cargo a las dotaciones de los programas presupuestarios 921N y 9210.

Finalmente, la memoria indica que el Real Decreto proyectado carece de impacto en materia de unidad de mercado y producirá un impacto de género positivo, al incorporar medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, a efectos de concursos de traslados.

Han intervenido en la tramitación del expediente la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dependencias todas ellas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, habiendo sido acogidas en la versión final del proyecto la mayor parte de sus observaciones.

Asimismo, han informado el proyecto el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas y la Subsecretaría del departamento, que han manifestado su conformidad con el texto definitivo.



Se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla, habiendo formulado alegaciones Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y el País Vasco, muchas de cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta en la Última versión del proyecto.



CONSEJO DE ESTADO

Igualmente han intervenido en la tramitación del expediente, formulando observaciones en fase de audiencia, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de España (COSITAL), cuyas sugerencias han quedado en gran medida incorporadas al texto final.

Asimismo, se ha dado audiencia a las organizaciones sindicales más representativas, como son, en particular, CIG (Confederación Intersindical Galega); CSIF (Central Sindical Independiente y de Funcionarios); FEP-USO (Federación de Empleados Públicos de la Unión Sindical Obrera); FSC-CC.OO. (Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras) y FSP-UGT (Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores).

Obra en el expediente un certificado expedido el 2 de noviembre de 2015 por la Subdirectora General de Relaciones con otras Administraciones (Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), haciendo constar que el proyecto fue examinado durante la Jornada Técnica de la Comisión de Coordinación del Empleo Público de 21 de octubre de 2015, sin que se realizaran observaciones.

Se ha incorporado también el certificado del Subdirector General de Relaciones Laborales (Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), de 5 de noviembre de 2015, en el que se da cuenta de la reunión mantenida con las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas el 26 de octubre de 2015, en la que se les informó acerca de las modificaciones que el proyecto introduce en el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Ha emitido su preceptivo informe la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuyas observaciones han sido atendidas en el texto definitivo.





CONSEJO DE ESTADO

El expediente se completa con numerosos escritos en los que la Dirección General de la Función Pública examina las observaciones formuladas por las distintas dependencias y órganos que han intervenido en la tramitación y con varios cuadros en los que se resumen tales observaciones y se exponen sucintamente los motivos por los que se aceptan o rechazan.

En tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

Estando el expediente en este Consejo, solicitó audiencia D. Ángel David Murado Codesal, funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, que presentó escrito de alegaciones dentro del plazo que le fue concedido al efecto. Asimismo, han presentado escritos de alegaciones sin previa petición de audiencia D. David Fresno Cabal y D. José Ramón Echegoyen Maeztu y D.^a María Angeles Lázaro, también funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, habiendo quedado incorporados al expediente. Con fecha 20 de febrero de 2016, tuvo entrada en el Registro del Consejo de Estado un escrito en el que D. Alvaro Casas Avilés, perteneciente a la citada escala de empleados públicos, realizaba ciertas observaciones al proyecto, solicitando que se le otorgara audiencia a fin de ampliar tales consideraciones. Mediante escrito de 23 de febrero de 2016, el Presidente de COSITAL solicitó audiencia al Consejo de Estado, acompañando dicha solicitud de un escrito de alegaciones.

Ambas peticiones fueron denegadas por encontrarse el expediente en despacho, si bien los escritos han quedado incorporados al expediente.

I.- Objeto y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.



CONSEJO DE ESTADO

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emite el presente dictamen con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 311980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

II.- Tramitación del expediente

Por lo que se refiere a la tramitación del proyecto y en el marco de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 5011997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pueden considerarse atendidas las exigencias básicas de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Efectivamente, constan en el expediente, y así se recoge en los antecedentes, las distintas versiones del proyecto sometido a consulta, incluida la definitiva, y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo, así como los informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de los distintos Órganos y centros directivos que han intervenido en la tramitación del expediente, habiendo manifestado su conformidad con el texto final la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Subsecretaría del departamento.

Asimismo, se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas, a las Ciudades de Ceuta y Melilla, a la FEMP y a las organizaciones sindicales más representativas de los intereses del sector afectado por la norma en proyecto.

III.- Habilitación legal y rango de la norma

La habilitación que sirve de base al proyecto sometido a consulta se encuentra recogida en la Ley 711985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 92 *bis*, introducido por la Ley 2712013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece en su apartado 4 lo siguiente:





"El Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional así como las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas".

Y añade en el apartado 6 que "el Gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades correspondientes de la forma de provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional", señalando que "el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo" y tendrá, en cuanto a su ámbito, "carácter estatal", y estableciendo las reglas a las que deberán ajustarse la celebración de los concursos ordinario y unitario y la valoración de méritos, así como las relativas al sistema de libre designación.

Atendiendo a lo anterior, puede concluirse que existe habilitación legal suficiente para dictar la norma proyectada, cuyo rango –real decreto- es el adecuado, habida cuenta, además, de que deroga y sustituye a dos normas de idéntico rango, como son el Real Decreto 117411987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, y el Real Decreto 173211994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

IV.- Consideraciones sobre el proyecto

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto, según ya ha quedado expuesto, aprobar el Real Decreto por el que se establece el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Tal y como se ha indicado, esta norma trae causa de lo dispuesto en el artículo 92 *bis* de la LBRL, precepto que fue introducido por la Ley 2712013, de 27 de diciembre, con el objetivo de "garantizar la profesionalidad y





CONSEJO DE ESTADO

eficacia de las funciones de control interno", según reconoce su exposición de motivos, y que, entre las novedades más significativas, **llevó a cabo una redistribución** de las competencias que sobre este cuerpo de funcionarios estatales pueden ostentar las Administraciones estatal, autonómica y local.

Partiendo de la regulación contenida en este precepto, el proyecto lleva a cabo una delimitación de las funciones necesarias en las corporaciones locales y de los puestos reservados a la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y desarrolla las previsiones legales relativas, entre otras cuestiones, a los sistemas de provisión de puestos de trabajo, la distribución porcentual de los méritos que puede determinar cada Administración en los concursos y el régimen disciplinario aplicable a los referidos funcionarios.

Aun cuando la norma proyectada reproduce en gran medida el contenido de los reales decretos vigentes que pretende derogar, introduce también algunas novedades destacables. **Así**, junto a la descripción detallada y actualizada de las funciones reservadas a estos funcionarios, se regula la posibilidad, en materia de clasificación de puestos, de que se efectúen agrupaciones para el **desempeño** del puesto de Tesorería y la de clasificar el puesto de Secretaría en una clase inferior a la que le correspondería cuando se produzca una reducción de cargas administrativas como consecuencia de la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades, Cabildos y Consejos **Insulares**. Se establece, además, la obligación de la corporación de garantizar al titular de un puesto de colaboración cubierto con carácter definitivo que sea suprimido otro puesto de su mismo grupo de titulación, adecuado a las funciones o tareas propias de su condición profesional.

En materia de titulaciones, se exige la titulación universitaria necesaria para el ingreso en los cuerpos o escalas clasificados en el **subgrupo A I** y se otorga a los puestos de primer destino carácter definitivo, incluyéndose una nueva regulación de los méritos generales, modificando determinadas puntuaciones.





CONSEJO DE ESTADO

La norma determina las circunstancias que deben concurrir para que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueda efectuar nombramientos provisionales excepcionales a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que no lleven dos años en el último puesto obtenido con carácter definitivo e incluye el régimen aplicable a los nombramientos accidentales en los supuestos de incapacidad temporal o ausencia por periodos inferiores a un mes, admitiendo, además, que las Comunidades Autónomas elaboren una relación de candidatos para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Por lo que se refiere a las situaciones administrativas, se incluye dentro de los supuestos de la situación de servicio activo el de los funcionarios a los que se haya adscrito a un puesto de su grupo de titulación en la misma corporación como consecuencia de haber sido cesados por libre designación en un puesto reservado o cuando se haya suprimido el puesto de colaboración del que eran titulares.

En relación con el régimen disciplinario, se regula de forma más extensa la sanción de destitución y se establecen las peculiaridades en la tramitación de los expedientes.

A la vista de lo anterior y examinada la regulación proyectada, el Consejo de Estado considera que, en líneas generales, resulta adecuada a las previsiones que desarrolla, no obstante lo cual se considera necesario realizar algunas observaciones:

a) Preámbulo

El preámbulo de la norma describe sucintamente el marco normativo en que se inserta el proyecto y enuncia sus principales objetivos, resumiendo su estructura y contenido y destacando algunas de las novedades más significativas. En relación con ello, señala en su penúltimo párrafo que la norma incluye determinadas medidas para facilitar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas mediante medios electrónicos





en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Sin embargo, las únicas referencias al uso de medios electrónicos que el texto incluye son las relativas a la posible transcripción en soporte electrónico del acta de las sesiones del Pleno, la Junta de Gobierno y demás órganos colegiados de la Corporación (artículo 3.1.d)) y la posibilidad de presentar la documentación que acompaña a las solicitudes de participación en concursos por medios electrónicos (artículo 38). Se trata, por tanto, de dos menciones aisladas y parciales que, por sí solas, no pueden considerarse como "medidas para facilitar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas mediante medios electrónicos", por lo que incluir una afirmación tal en la parte expositiva puede inducir a error en cuanto al verdadero alcance de las referencias que el texto en proyecto contiene a este respecto.

Se sugiere por ello suprimir tal afirmación o reformularla de tal modo que sea expresiva del verdadero alcance de tales medidas. En ese caso, habrá de completarse la cita de la Ley 11/2007, incluyendo su fecha.

Por otro lado, al resumir la estructura y contenido de la norma, la parte expositiva comienza por el título preliminar, si bien por error lo denomina título I, trasladando dicho error al resto de los títulos de la norma. Debe corregirse la identificación de los títulos en que se divide la parte dispositiva, a fin de que haya una coincidencia exacta entre la estructura que describe el preámbulo y la que realmente adopta la norma.

b) Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

El artículo 1 del proyecto define el objeto de la norma o, lo que es lo mismo, su ámbito objetivo o material de aplicación. Basta, pues, con que en su rúbrica se incluya una de estas dos expresiones ("objeto" o "ámbito objetivo de aplicación"), resultando reiterativa y confusa la mención conjunta que de una y otra contiene el título proyectado.





CONSEJO DE ESTADO

c) Artículo 3. Función pública de Secretaría

Este precepto regula el ejercicio de la función de Secretaria, que integra la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

En su apartado 2.a), señala que el asesoramiento legal comprende "la emisión de informes previos (...) con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente". La expresión "antelación suficiente" resulta poco concreta; se sugiere que se precise cuál es el plazo ordinario de emisión de estos informes, tal y como se ha solicitado en trámite de audiencia.

Por otro lado, este mismo apartado hace referencia en su letra b) a la "emisión de informes previos siempre que un precepto legal o reglamentario así lo establezca" y, en su letra h), a la emisión de informes "cuando así se establezca en la legislación sectorial". Ambas funciones –que difieren únicamente en atención al carácter previo de los informes mencionados en la letra b)- podrían refundirse en un único apartado.

Finalmente, desde el punto de vista de la técnica normativa, la sistemática del precepto debe modificarse en el sentido indicado en la letra q) de este apartado.

d) Artículo 4. Función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y función de contabilidad

Este artículo establece en su primer apartado que el control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria se ejercerá con arreglo a lo dispuesto en la normativa de desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 212004, de 5 de marzo (TRLRHL), y comprenderá la función interventora y el control financiero en las modalidades de control permanente y auditoría pública. A ellas se suma la función contable, a la que se dedica el apartado 2.





Frente al detalle con que este precepto delimita el alcance de las funciones de control financiero y de contabilidad, llama la atención la omisión de toda referencia al contenido de la función interventora, omisión que convendría suplir mediante la inclusión de una definición de esta función y la indicación de las actuaciones que comprende.

e) **Artículo 8.** Clasificación de las Secretarías

De conformidad con lo dispuesto en este artículo, "los puestos de trabajo de Secretaria de las Entidades Locales serán clasificados por las Comunidades Autónomas" en alguna de las clases que se indican a continuación, admitiéndose la reclasificación del puesto en una clase inferior en aquellos municipios en que los se produzca una reducción de cargas administrativas (apartado 4).

En relación con ello, el proyecto se limita a indicar que serán las Comunidades Autónomas quienes podrán llevar a cabo dicha clasificación. Sería conveniente precisar que esta puede realizarse a instancia de la entidad local interesada o de oficio por aquellas, dando audiencia a la entidad afectada.

Desde el punto de vista formal, se considera más correcto emplear el verbo "producir" que el verbo "efectuar" al hacer referencia a la reducción de cargas administrativas.

f) **Artículo 9.** Agrupaciones de Secretaría

Este precepto permite que las entidades locales cuyo volumen de servicios o recursos sea insuficiente puedan sostener en común y mediante agrupación el puesto de Secretaría y establece las reglas básicas que deben observarse en el procedimiento de agrupación. A este respecto, exige en todo caso que se recabe el informe previo de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular correspondiente. A dicho informe hacen referencia tanto el segundo párrafo del apartado 2 como el apartado 3.a), en términos que resultan redundantes. Se recomienda por ello corregir dicha reiteración mediante una





redacción como la del **artículo 12**, con el que el precepto examinado guarda indudable paralelismo.

Al margen de ello, en el segundo párrafo del primer apartado de ambos artículos se alude a "los convenios o acuerdos que se puedan **llevar a cabo**", siendo más correcto utilizar en este **contexto** el verbo "**celebrar**".

g) **Artículo 10. Exenciones**

En su primer apartado, este artículo permite que las entidades locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros sean eximidas de la obligación de crear o mantener el puesto de Secretaría.

Esta misma exención se recoge en el apartado 2 para las Mancomunidades de municipios cuyo "volumen de servicios o recursos sea insuficiente para el mantenimiento de dichos puestos". Dado el carácter abierto e indeterminado de las expresiones empleadas para acotar los supuestos en que pueden quedar eximidas estas entidades, **se ha sugerido en el expediente la posibilidad de introducir algún límite concreto** (por ejemplo, uno presupuestario por debajo del cual pueda entenderse que se produce la mencionada insuficiencia), lo que sin duda contribuiría a reforzar la seguridad jurídica.

h) **Artículo 20. Acceso a categoría superior dentro de la misma subescala**

Este precepto regula el acceso a la categoría superior en las subescalas de Secretaría y de Intervención-Tesorería por parte de los funcionarios que posean la categoría de entrada en la Subescala correspondiente, estableciendo en su tercer apartado lo siguiente:

"Una vez sean nombrados funcionarios de la categoría superior, podrán ocupar puestos de dicha categoría, de conformidad con las previsiones establecidas en este Real Decreto.





CONSEJO DE ESTADO

Con la toma de posesión en un puesto de la categoría superior, dejarán de pertenecer a la categoría de entrada.

Asimismo, quienes estuvieran desempeñando un puesto reservado con carácter definitivo en la categoría de entrada, podrán permanecer en dicha categoría mientras continúen ocupando el citado puesto, pero no podrán concursar a puestos reservados a la categoría de entrada dentro de la subescala correspondiente".

Lo dispuesto en este apartado debe ponerse en relación con la previsión contenida en el artículo 92 *bis.3* de la LBRL, que exige que "los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería" estén integrados "en una de estas dos categorías: entrada o superior". Esta exigencia, contenida -es importante recordarlo- en una norma legal de carácter especial, determina, pues, la imposibilidad de que los mencionados funcionarios se encuentren integrados simultáneamente en ambas categorías, lo que explica que, una vez que han accedido a la categoría superior, dejen de pertenecer a la categoría de entrada, en vez de permanecer incluidos en ella en situación de excedencia voluntaria, como resultaría de la aplicación del artículo 29.3.a) de la Ley 3011984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que debe en este caso ceder frente a lo dispuesto en la norma legal de carácter especial.

Ahora bien, dado que la categoría de entrada únicamente se pierde con la toma de posesión en un puesto de categoría superior –previsión lógica, pues el acceso a la categoría superior no está numéricamente limitado y no garantiza per se la existencia de un puesto vacante de dicha categoría-, el proyecto admite que el funcionario que ha pasado a dicha categoría pueda permanecer en el puesto reservado que venía desempeñando con la categoría de entrada, prohibiendo en cambio que pueda concursar, dentro de la subescala a la que pertenezca, a puestos reservados en esta última categoría.

Esta prohibición constituye una novedad respecto del régimen contenido en la normativa que el proyecto pretende derogar, que no limita en





CONSEJO DE ESTADO

modo alguno las posibilidades de los referidos funcionarios de concursar a los puestos de la categoría de entrada que, dentro de su subescala, queden vacantes. Tal prohibición, que carece de justificación en el expediente y que no puede en modo alguno deducirse como consecuencia necesaria de la exigencia contenida en el artículo 92 *bis*.3 de la *LBRL*, impide que el funcionario de una subescala que ha **accedido** a la categoría superior pero que aún no ha tomado posesión de un puesto de tal categoría y, por tanto, no ha perdido aún la categoría de entrada, pueda aspirar a cambiar a un puesto de la categoría inferior distinto del que va a continuar desempeñando en dicha categoría, quedando de este modo colocado en peor situación que los funcionarios de categoría de entrada que no hayan querido o podido acceder a la categoría superior. Pues, sin duda, **la señalada prohibición cercena por completo las posibilidades de movilidad del funcionario que, habiendo accedido a la categoría superior, no ha podido aún tomar posesión de ningún puesto de tal categoría y queda obligado a continuar desempeñando el puesto que ocupaba en la categoría de entrada en tanto no pase a ocupar uno de la categoría superior.**

A juicio del Consejo de Estado, **una previsión de esta naturaleza deba estar amparada en una norma de rango legal, al tratarse de una medida restrictiva del derecho de todo funcionario a la promoción y a la carrera profesional.**

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 16741/1980, de 18 de julio.



Al margen de ello, debe hacerse notar la disfunción a la que el juego conjunto de los párrafos primero y segundo de este apartado puede dar lugar en relación con el momento en que se produce el cambio de una categoría a otra. **Pues, en efecto y de conformidad con el primer párrafo, el mero nombramiento como funcionario de categoría superior le permite ocupar un puesto de esta categoría, pero la pérdida de la categoría de entrada solo se produce con la toma de posesión en el puesto de la categoría superior, de tal modo que, en tanto esta no se haya producido, podría suceder que un**



funcionario hubiera sido nombrado funcionario de la categoría superior y no hubiera dejado de pertenecer a la de entrada, por no haber tomado aún posesión en un puesto de la categoría superior. Debe, por tanto, introducirse alguna previsión que permita cohonestar adecuadamente ambos párrafos.

i) **Artículo 23. Registro integrado**

Este precepto desarrolla lo dispuesto en el artículo 92 *bis.9* de la LBRL, que establece que "en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas existirá un Registro de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional integrado con las Comunidades Autónomas, donde se inscribirán y anotarán todos los actos que afecten a la vida administrativa de estos funcionarios".

En sus párrafos tercero, cuarto y quinto, el precepto proyectado concreta los distintos actos que han de ser objeto de inscripción y anotación, omitiendo toda referencia al grado personal consolidado (mencionado en el artículo 32.1.c) a efectos de méritos generales) y a los nombramientos mediante el sistema de libre designación, cuestiones que deberían quedar reflejadas en el mencionado Registro.

j) **Artículo 38. Solicitudes**

En su segundo apartado, el artículo 38 prevé la presentación de la documentación que debe acompañar a la solicitud para participar en los concursos "en cualquiera de los medios electrónicos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Al margen de que la cita de esta ley deba completarse con su número y fecha de publicación (Ley 3912015, de 1 de octubre), ha de advertirse que dicha ley no entrará en vigor hasta el 2 de octubre de 2016, quedando aplazada la vigencia de determinadas normas relativas a la llamada "Administración electrónica" hasta el 2 de octubre de 2017. Se sugiere, por ello, incluir en el proyecto, mediante la oportuna disposición transitoria, una previsión relativa a la aplicación de la Ley 1112007 en tanto no entren en vigor las correspondientes disposiciones de la Ley 3912015.



Asimismo, se considera acertado sustituir el adjetivo "requeridos" que califica a "los requisitos" por "exigidos".

k) Artículo 46. Trámites especiales del procedimiento

Este artículo regula los trámites especiales del procedimiento de provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación.

En el segundo apartado, podría precisarse que el plazo de diez días se computa desde la recepción por la Comunidad Autónoma de la convocatoria.

Por otro lado, se entiende aconsejable exigir de manera expresa que la resolución que se adopte se motive adecuadamente de tal modo que quede acreditado que el nombramiento recae sobre un candidato que reúna los requisitos necesarios para desempeñar el puesto de que se trate.

Finalmente, debe modificarse la redacción del último párrafo del apartado 3, en el que se reitera innecesariamente el término procedimiento.

l) Artículo 47. Cese en puestos de libre designación

Este artículo regula el cese de los funcionarios que ocupan un puesto de libre designación, exigiendo que el órgano que acuerde el cese garantice un puesto de trabajo de su grupo de titulación, adecuado a las funciones o tareas propias de su condición profesional cuya remuneración no sea inferior, en más de dos niveles, a la del puesto para el que fue designado.

El proyecto innova en este punto el régimen aplicable, desarrollando la previsión contenida en el último párrafo del artículo 92 *bis*, a cuyo tenor "la corporación local deberá asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación".





Ahora bien, tal régimen contrasta con el que establece el Real Decreto 17321/1994 en su artículo 29, que reza así:

"El funcionario nombrado para un puesto de libre designación podrá ser cesado (...) siempre que se le garantice un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la corporación, que deberá figurar en la relación de puestos de trabajo de ésta y cuya remuneración no será inferior en más de dos niveles a la del puesto para el que fue designado".

Así pues, la norma aún vigente no se limita a garantizar un puesto de la misma titulación, sino que va más allá, exigiendo que el funcionario cesado sea destinado a un puesto de su subescala y categoría en la misma corporación en que desempeñaba el puesto de libre designación, previsión esta que sin duda resulta más favorable para el funcionario. Por ello y aun cuando ninguna objeción de legalidad cabe formular al régimen contenido en el artículo 47 del proyecto, se sugiere que se valore la posibilidad de mantener el que establece el Real Decreto de 1994 que, siendo compatible con la exigencia contenida en el artículo 92 bis de la LBRL, otorga al funcionario mayores garantías, no ya solo por imponer que sea destinado a un puesto de su misma subescala y categoría, sino por exigir que sea en la misma corporación local.

m) Artículo 49. Nombramientos provisionales

Establece este precepto el régimen aplicable a los nombramientos provisionales, que pueden efectuarse a solicitud de la corporación local que lo necesite o del funcionario interesado.

La competencia para efectuar tales nombramientos corresponde en la actualidad a las Comunidades Autónomas, tal y como establece el artículo 30 del Real Decreto 1732/1994. El proyecto mantiene tal competencia y así se infiere del contenido de este precepto, si bien no lo establece de forma expresa. Se sugiere por ello mencionarlas al comienzo del primer apartado, como sujeto de la oración.





En cuanto al régimen sustantivo, debe objetarse la referencia que el tercer párrafo del apartado 1 hace a los supuestos de "cese en puestos de libre designación", por resultarles de aplicación el régimen contenido en el artículo 47 del proyecto, en el que se preven unas consecuencias distintas de las que establece el artículo 49.

Por otro lado, el apartado 3 establece los supuestos en que, de forma excepcional, pueden efectuarse nombramientos provisionales a favor de funcionarios que no hayan permanecido dos años en el último puesto obtenido con carácter definitivo, desarrollando así lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 92 bis.8 de la LBRL. A este respecto ha de observarse que dicho precepto previene en su primer párrafo que "los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo, obtenido por concurso, un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, salvo en el ámbito de una misma entidad local". La excepción prevista en el inciso final no aparece recogida en el proyecto, lo que puede inducir a confusión pues, al omitirse esa posibilidad, podría interpretarse que no se admite. Resulta conveniente, por ello, incluirla en el apartado 3 examinado, junto al resto de supuestos en que los funcionarios que no han cumplido dos años en un puesto definitivo pueden ser nombrados para un puesto con carácter provisional.

Por lo que se refiere a la técnica normativa, este precepto debería reordenarse de acuerdo con las reglas señaladas en la letra q) de este apartado.

n) Artículo 52. Nombramientos accidentales

En el penúltimo párrafo de este artículo debería especificarse que son las Comunidades Autónomas las que pueden "nombrar" (verbo más adecuado que "habilitar") accidentalmente a un funcionario propio de la entidad local.





ñ) Artículo 59. Reingreso al servicio activo

De conformidad con lo dispuesto en el primer apartado del artículo 59 del proyecto, el reingreso al servicio activo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional sin reserva de puesto de trabajo se efectuará a través de la solicitud de un nombramiento provisional o la participación en un concurso de traslados o en un procedimiento de libre designación.

No obstante y según previene este precepto en su segundo apartado, "en el supuesto de que el funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional se encontrase en situación de servicios en otra Administración Pública por estar desempeñando un puesto no reservado a su escala de pertenencia y al que hubiera accedido por el procedimiento de libre designación, en caso de cese en dicho puesto, y en los términos indicados en el artículo 84.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, deberá solicitar su reingreso al servicio activo mediante la solicitud de un nombramiento provisional a puesto reservado a la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, preferentemente en la Comunidad Autónoma en la que hubiese sido cesado".

Pues bien, el precepto legal al que este apartado remite establece un régimen de reingreso distinto con arreglo al cual "la Administración de destino, en el plazo máximo de un mes a contar desde el día siguiente al del cese, podrá acordar la adscripción del funcionario a otro puesto de la misma o le comunicará que no va a hacer efectiva dicha adscripción. En todo caso, durante este periodo se entenderá que continúa a todos los efectos en servicio activo en dicha Administración".

Añade a continuación que, "transcurrido el plazo citado sin que se hubiera acordado su adscripción a otro puesto o recibida la comunicación de que la misma no va a hacerse efectiva, el funcionario deberá solicitar en el plazo máximo de un mes el reingreso al servicio activo en su Administración de origen, la cual deberá asignarle un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración, con efectos



CONSEJO DE ESTADO

económicos y administrativos desde la fecha en que se hubiera solicitado el reingreso...".

La lectura de los párrafos transcritos revela que, en la norma legal, hay un trámite previo al de la solicitud de nombramiento provisional por parte del interesado, como es el de su adscripción a otro puesto por parte de la Administración de destino o, en su defecto, la comunicación por dicha Administración de la no adscripción, que es lo que motiva que sea el funcionario quien deba solicitar un nombramiento.

A la vista de la disparidad de regulaciones apreciada, debe modificarse la redacción del artículo 59.2 del proyecto a fin de adecuarla a lo dispuesto en la norma legal.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

o) Artículo 67. Trámites especiales para el ejercicio de la potestad disciplinaria

En su artículo 67, el proyecto sometido a consulta regula las especialidades del procedimiento disciplinario en el ámbito de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, tomando como punto de partida lo dispuesto en el artículo 92 bis de la LBRL, que articula un sistema en el que la atribución de las competencias para incoar el expediente y la imposición de sanciones se establece en función de la gravedad de la infracción: cuando se trate de una infracción leve, actuarán los órganos de la corporación local; si se trata de una infracción grave, los de la Comunidad Autónoma; y si es una infracción que pueda merecer la calificación de muy grave, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En sus letras e), f) y g), el artículo 67.4 aborda los supuestos en que los hechos constitutivos de una infracción puedan ser considerados al mismo tiempo como faltas graves y muy graves, aquellos en que no existe





CONSEJO DE ESTADO

acuerdo entre las Administraciones en cuanto a la calificación de la falta por unos mismos hechos –y, por ende, en cuanto a la competencia para la incoación del expediente disciplinario- y aquellos en que varios hechos distintos puedan ser constitutivos de faltas graves y muy graves y estén conectados de tal modo que no sea posible instruir expedientes separados. En todos estos casos, la norma en proyecto opta por atribuir competencia al órgano que lo sea si la falta fuera considerada como grave, invocando como fundamento el derecho a la presunción de inocencia y el principio *in dubio pro reo*.

Se ha objetado reiteradamente a lo largo de la tramitación la opción seguida por el proyecto en este punto, por considerarse que, en caso de duda y ante la eventualidad de que la falta pueda finalmente ser considerada como muy grave, es la competencia autonómica la que debe ceder frente a la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y no a la inversa.

A la vista de tales objeciones, se sugiere que se revise la regulación proyectada en este punto concreto.

p) Disposición adicional cuarta. Expedientes disciplinarios a funcionarios accidentales e interinos

El proyecto introduce como novedad una previsión relativa al régimen disciplinario aplicable a los funcionarios accidentales e interinos a través de su disposición adicional cuarta, que establece lo siguiente:

"En el caso de expedientes disciplinarios a funcionarios accidentales e interinos que desempeñen puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la incoación de expedientes disciplinarios e imposición de sanciones por faltas graves y muy graves se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente".

Debe recordarse que los funcionarios accidentales e interinos no pertenecen a la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni se integran en ella a ningún efecto, sino que dependen orgánica y jerárquicamente de la corporación local, de cuya plantilla forman



CONSEJO DE ESTADO

parte, ya sea de forma definitiva si se trata de funcionarios de carrera de la corporación a los que se confiere un nombramiento accidental, ya provisionalmente cuando sean funcionarios nombrados con carácter interino por la Comunidad Autónoma a puestos reservados.

Atendiendo a ello, no existen razones por las que la norma en proyecto deba necesariamente proceder a la determinación del órgano competente para incoar expedientes disciplinarios e imponer sanciones cuando se trate de faltas graves y muy graves, máxime si se tiene en cuenta que no existe en el artículo 92 *bis* de la LBRL una habilitación expresa para regular esta materia. Por lo demás, se trata de una cuestión prevista en los artículos 150 y 151 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 78111986, de 18 de abril, cuyo contenido no coincide en este punto con la regulación prevista en la norma en proyecto.

En consecuencia, debe suprimirse esta disposición.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 167411980, de 18 de julio.

q) Observaciones de técnica normativa y de carácter formal

El proyecto sometido a consulta presenta en algunos puntos una técnica normativa que debe necesariamente ser revisada. A fin de mejorar la calidad de la norma y dotarla de una sistemática más clara y ordenada, se considera preciso atender las siguientes observaciones:

1.- La cita de las normas debe realizarse completa, al menos la primera vez en que se mencionan. Junto a la mención incompleta de la Ley 1112007 contenida en el preámbulo y apuntada en la letra a) de este apartado, debe señalarse la que el artículo 4 hace al texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el primer párrafo del apartado 1, en el que dicha norma se identifica mediante sus siglas, opción que no se considera correcta.



CONSEJO DE ESTADO

Al margen de lo anterior, ha de recordarse que, al citar una norma, no es preciso hacer referencia a sus modificaciones posteriores. Sin embargo, en numerosos preceptos (artículo 16.3, disposición adicional tercera y anexo, entre otros), el proyecto incorpora tras la cita de la LBRL una mención a la Ley 2712013 que no es necesaria y debe por ello suprimirse.

2.- Por lo que se refiere a la ordenación interna de los **artículos**, ha de tenerse en cuenta que estos se dividen en apartados identificados con números cardinales arábigos y los apartados, a su vez, en subapartados identificados mediante letras minúsculas ordenadas alfabéticamente; si estos párrafos deben también dividirse, las divisiones se numerarán con ordinales arábigos, no mediante guiones, como sucede en numerosos preceptos del proyecto.

Debe revisarse el texto a fin de acomodar la sistemática a las reglas mencionadas. En particular y sin ánimo exhaustivo, se considera imprescindible modificar la ordenación interna de los **artículos 3.2.d), 4.1.b), 5.1.b), 27, 48 y 49.**

Asimismo, han de revisarse los artículos 14 y 22, en los que la numeración de los apartados no es correcta (en el primero de ellos se ha omitido el cardinal 3, mientras que en el segundo se agrupan varios párrafos en un único apartado 1, sin incluir ningún apartado más).

Ha de tenerse en cuenta, además, que, en los casos en que un precepto se divide en apartados, todos los párrafos deben quedar integrados en alguna de tales divisiones, lo que lleva a sugerir que se revise el criterio seguido en el artículo 3.

Por otro lado, la identificación de los apartados ha de hacerse, según se ha indicado, mediante cardinales arábigos; estos van seguidos de un punto tras el cual no es correcto colocar un guion. Ello aconseja revisar los artículos 15, 25, 26, 49, 51.1, 51.2 y 59. Ha de tenerse en cuenta, además, que



CONSEJO DE ESTADO

tales números no van destacados en negrita, por lo que debe corregirse el artículo 3.3.

Finalmente, es recomendable que los artículos de cierta extensión se dividan en apartados. Tal es el caso de los **artículos** 23, 30, 37 y **52**, entre otros.

3.- Los títulos y capítulos en que se divide la parte expositiva se identifican mediante números romanos. Atendiendo a ello, es preciso modificar la referencia al capítulo VI del título II del proyecto, identificado en **él** como "sexto". Asimismo, debe corregirse la remisión que a tal **capítulo** hace el artículo 27.

4.- Las remisiones que los artículos 66 y 67 del proyecto hacen al Estatuto Básico del Empleado Público lo son a su texto refundido, no al Real Decreto Legislativo de aprobación.

5.- En la medida de lo posible, una buena técnica normativa aconseja evitar los preceptos de extensión desmesurada, de los que son ejemplos claros los artículos 3 y 67 del proyecto.

6.- Debe unificarse el uso de iniciales mayúsculas en **términos** y expresiones tales como "escala", "**subescalas**", "administración local", "entidades locales", "corporación local" o "Pleno", entre otras muchas.

7.- A lo largo del texto se emplean reiteradamente las expresiones "el mismo" o "la misma", cuyo uso como elemento anafórico no resulta adecuado.

8.- Con carácter general, se encarece una exhaustiva revisión de los criterios de puntuación empleados a lo largo del texto. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que, con pocas excepciones, es incorrecto el uso de la coma entre el sujeto y el verbo. Por el contrario, este signo de puntuación debe emplearse para separar o aislar elementos u **oraciones** dentro de un mismo enunciado, y para delimitar incisos, **entre** otros casos.





CONSEJO DE ESTADO

V.- Consideración final

Finalmente, el Consejo de Estado significa que resulta necesario confrontar la presente iniciativa reglamentaria con la disciplina relativa al Gobierno en funciones que recoge en su artículo 21 la Ley 5011997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En este sentido, el expediente debe dejar constancia de que la **aprobación** del proyecto encaja en el carácter ordinario del despacho de asuntos públicos que, en la **situación** actual, corresponde al Gobierno o, subsidiariamente, acredite la urgencia o las razones de interés público que concurren en su aprobación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales formuladas en las letras h), A) y p) del apartado **IV** del cuerpo del presente dictamen y consideradas las restantes, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto sometido a consulta."

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

Madrid, 3 de marzo de 2016
LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.