



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de febrero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regulan los procedimientos de selección de funcionarios interinos para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de enero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regulan los procedimientos de selección de funcionarios interinos para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de enero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 145/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos distribuidos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

En este sentido, el texto proyectado se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que ha sido, a su vez, modificado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Esta regulación normativa viene impuesta por la creciente demanda por parte de los ciudadanos de una mayor implicación del poder local en todos sus problemas y necesidades, contribuyendo así a la elevación del nivel de vida. Se origina de este modo un notable despliegue de la actividad pública desarrollada por las Administraciones locales, que han pasado de ser simples prestadoras de servicios mínimos obligatorios, como los sanitarios o de policía, a convertirse en uno de los principales impulsores del Estado del Bienestar. Estas nuevas funciones requieren, naturalmente, nuevos recursos humanos y la actualización de los antiguos.

En este marco se integra el colectivo de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, compuesto por los Secretarios, los Interventores y los Depositarios, denominados actualmente Tesoreros. Las Entidades Locales pueden crear discrecionalmente otros puestos de trabajo reservados también a funcionarios habilitados con denominaciones diversas como las de Vicesecretario, Viceinterventor, Vicetesorero, Adjunto a la Tesorería u Oficial Mayor. Todos ellos están integrados en la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional, dividida a su vez en las subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención. Las dos primeras se dividen en dos categorías a su vez, la de entrada y la superior. La competencia de ejecución para la creación y clasificación de estos puestos reservados para funcionarios corresponde a las Comunidades Autónomas y, por consiguiente, la existencia de hecho de las respectivas plazas depende en buena medida de la ejecución que la respectiva Comunidad haga de la normativa estatal al respecto.



La decisiva tarea que históricamente han desarrollado, su categoría profesional y sus funciones (fe pública, asesoramiento legal, intervención y auditoría de las cuentas), así como la necesaria categorización de las funciones recaudadoras de las Entidades Locales inclinan a defender su existencia y delimitar aún más sus funciones, tanto para dotar a aquéllas de personal profesional cualificado imprescindible en todo gobierno local, como por la necesidad de que su gestión se realice ajustada al derecho. En este sentido, algunos autores opinan que habría que actualizar su formación y controlar la gestión externa o privada de los servicios públicos locales.

En cualquier caso, la importancia estadística de los problemas de este colectivo se refleja en los siguientes datos: de los 8.108 Ayuntamientos existentes en 2002, 3.823 pueden ser eximidos de tener en su plantilla funcionario habilitado alguno por tener menos de 500 habitantes y, presumiblemente, un presupuesto inferior a veinte millones de pesetas. En sentido contrario, sólo 123 municipios tienen preceptuado en razón de su población y presupuesto tener un Tesorero con habilitación nacional. No es, pues, una sorpresa que el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, de 1 de enero de 2004, contabilice el número de funcionarios con habilitación nacional en 5.524 frente al de 553.261 del resto del personal local, incluidos tanto los demás funcionarios como los contratados laborales. Los porcentajes comparativos son especialmente significativos en cuanto los primeros suponen el 1 por cien frente al 99 por cien de los segundos, y esta desproporción presumiblemente se irá acentuando si se tiene en cuenta que en el año 1996 los habilitados eran 5.741 y los demás empleados sumaban 419.721.

En Castilla y León, tal y como señala el preámbulo del texto proyectado, el alto número de municipios (2.248) y nuestra gran extensión territorial dan lugar a que las consecuencias de los problemas de este colectivo funcional sean mayores, ya que el alto grado de dificultad existente para que estos puestos sean cubiertos con habilitados nacionales y, por lo tanto, el elevado número de vacantes, originan la necesidad de acudir a otras formas de provisión de puestos de trabajo, como es el nombramiento de interinos.

En respuesta a las circunstancias anteriormente reseñadas, y en ejercicio de las competencias que más adelante señalaremos (principalmente, los artículos 149.1.18^a de la Constitución y 34.1.3^a y 39.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León), la Junta de Castilla y León



aprueba el Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, que regula el nombramiento de funcionarios interinos para puestos de trabajo reservados a los que tengan habilitación de carácter nacional. Este texto quedará derogado con la aprobación del decreto objeto de dictamen, que tiene por finalidad, de acuerdo con su preámbulo, adaptar la regulación autonómica a los cambios normativos existentes en la legislación estatal básica, así como introducir las pertinentes modificaciones exigidas por las especiales circunstancias de nuestra Comunidad.

La parte dispositiva del proyecto tiene el siguiente sumario:

- El capítulo I (artículos 1 a 5), bajo la rúbrica de "Disposiciones Generales", determina el objeto de la norma, el régimen aplicable, los sistemas selectivos, el cese de los funcionarios interinos, así como la publicidad de los nombramientos.

- El capítulo II (artículos 6 a 9), con el rótulo de "Concurso específicamente convocado al efecto por la Corporación Local", regula el contenido de las bases de selección, la aprobación de éstas, así como la convocatoria, la composición de la comisión de selección y la propuesta de nombramiento.

- El capítulo III (artículos 10 a 14), sobre la "Bolsa de trabajo", establece las reglas para su constitución, los requisitos de acceso a la misma, su mantenimiento, la composición de la comisión de valoración, así como las reglas de funcionamiento de la bolsa de trabajo.

- La disposición adicional primera se refiere a la constitución de la primera bolsa de trabajo y la segunda establece la posibilidad de nombrar como funcionario interino de forma excepcional a los funcionarios que, habiendo superado el curso selectivo de acceso a cualquiera de las subescalas de la habilitación nacional, no tenga cumplido el requisito de la publicación del nombramiento en el "Boletín Oficial del Estado" (BOE).

- La disposición transitoria regula el régimen aplicable a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del texto proyectado.



- La disposición derogatoria abroga específicamente el Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, que regula el nombramiento de funcionarios interinos para puestos de trabajo reservados a los que tengan habilitación de carácter nacional y, genéricamente, las disposiciones de igual o inferior rango que se opusieran a la norma.

- La disposición final primera establece la habilitación de desarrollo normativo y la segunda la entrada en vigor del decreto, al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León" (BOCyL).

- El anexo I regula las bases por las que se rige la convocatoria pública para la provisión con carácter interino del puesto de... de clase... de esta corporación. Incorpora, además, un "modelo de solicitud de participación".

- El anexo II establece el modelo de "solicitud de admisión en la bolsa de trabajo para el desempeño en régimen de interinidad de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

1.- Texto del proyecto de decreto.

2.- Memoria con los documentos e informes exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:

- Marco normativo, tanto estatal como autonómico.

- Necesidad y oportunidad del proyecto de decreto.- Viene dada por los propósitos expresados en el preámbulo y cuyo contenido se transcribe literalmente en él.

- Estudio económico.- Según indica la memoria, la aprobación del decreto no conllevará coste económico alguno.



- Audiencias y consultas.- El proyecto, elaborado por la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, tuvo un primer borrador en julio de 2004 que ha sido objeto de un estudio general por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la mencionada Consejería, realizando una serie de observaciones de técnica legislativa y sobre el fondo, que han sido, en su mayoría, tomadas en consideración en el texto definitivo remitido para dictamen. No consta en el expediente, sin embargo, informe alguno de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Remitido a las distintas Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, sólo realizaron alegaciones las de las provincias de Salamanca y Burgos, centrándose, sobre todo, en la necesidad de fijar un plazo de duración de la situación de interinidad, en la conveniencia de arbitrar algún tipo de intervención de las Delegaciones Territoriales en los procedimientos de nombramiento, o en la inadecuación de la incorporación al proceso selectivo de "entrevistas".

Igualmente, el borrador se sometió a consulta de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León, así como de las distintas Diputaciones Provinciales, realizando alegaciones la de Salamanca, que señala que la previsión de la celebración de "pruebas" convierte la forma de selección del concurso en un concurso-oposición, debiendo justificarse su utilización. También ha sido remitido a los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de las diferentes provincias de nuestra Comunidad, así como a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León. Presentaron observaciones el Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local de Segovia, la Federación de Servicios Públicos-UGT de Zamora, así como la Asociación de Funcionarios Interinos de Administración local de Castilla y León. Las observaciones de estas últimas entidades se centran, sobre todo, en la proposición de nuevos baremos para la selección a través de concurso y en la introducción de las correspondientes referencias a las Agrupaciones de Ayuntamientos para el sostenimiento del puesto de Secretaría-Intervención.

3.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.- Proporciona comentarios y sugerencias relativas a



las causas de revocación del nombramiento de los funcionarios interinos, a los méritos que pueden ser objeto de baremación en los concursos, así como al funcionamiento de la bolsa de empleo. Por último, realiza una serie de consideraciones de técnica legislativa.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Cabe únicamente señalar que el expediente no está debidamente foliado, puesto que el folio número 15 debería ser el número 17.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre,



dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

A la vista de lo expuesto, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco competencial.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

Este proyecto se dicta en el marco normativo constituido por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; y los artículos 34.1.3ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. El primero de los preceptos estatutarios mencionados establece que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de nuestra



Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de Régimen Local. Por su parte, el artículo 39.3 señala que “en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 32.1.1ª del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución”.

La legislación básica del Estado en materia de Régimen Local está constituida, fundamentalmente, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), cuyo artículo 92 establece, en su apartado 1, que “los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 148.1.18ª de la Constitución”. Este mismo texto normativo dedica a la selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y al sistema de provisión de plazas los artículos 98 y 99. Por otra parte, es preciso tener en cuenta lo establecido por los artículos 126 y siguientes del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, cuyo carácter básico se infiere de su disposición final séptima, apartado 1.b).

En lo relativo a la provisión de estas plazas mediante el nombramiento de funcionarios interinos, la legislación estatal básica se completa, además de con lo dispuesto en materia de función pública en general (tanto por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública –en adelante LMRFP–, como, en lo no previsto por ésta y de acuerdo con la inferencia material de su carácter básico, por el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero –en lo sucesivo LFCE–), con lo señalado en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, relativo a la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

El artículo 34 de este último texto normativo, regulador de los nombramientos de funcionarios interinos como forma de provisión, afectado por lo previsto en el artículo 64 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, atribuye al órgano competente de



la Comunidad Autónoma la facultad de dictar las resoluciones de nombramiento de estos funcionarios interinos. El referido artículo 64 fue a su vez modificado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, poniendo de relieve la obligación de que se acredite en el expediente la imposibilidad de provisión por los procedimientos de nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios. Estos cambios legislativos originan la modificación del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, mediante el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la legislación en materia de función pública aplicable al amparo de lo dispuesto en el artículo 92.1 de la LBRL y 39.3 de nuestro Estatuto de Autonomía estará formada por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y por el Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Además, en relación con la posible constitución de una bolsa de empleo para la selección de este personal interino, será preciso tener en cuenta lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, sobre la selección de personal interino y temporal.

En desarrollo de las competencias anteriormente señaladas, la Junta de Castilla y León aprobó el Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, que regula el nombramiento de funcionarios interinos para puestos de trabajo reservados a los que tengan habilitación de carácter nacional. Ahora se somete a consulta de este Órgano Consultivo un proyecto de decreto que sustituye al mencionado y que regula "los procedimientos de selección de funcionarios interinos para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional".

Corresponde al titular de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).



En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

4ª.- Observaciones preliminares.

Título o rúbrica del proyecto.

Es preciso señalar que, si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.b) del texto proyectado, se pretende crear una bolsa de trabajo mediante este decreto, sería necesario que se incluyera tal previsión en el título de la disposición. Así, el nombre de la disposición 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 (Dictamen del Consejo de Estado número 621/2004).

Preámbulo.

Se echa en falta la existencia de una referencia a los títulos competenciales concretos que habilitan a la Comunidad de Castilla y León para la regulación de los procedimientos de selección de funcionarios interinos para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En el caso de los proyectos de reales decretos (especialmente en los reglamentos ejecutivos), el propio Consejo de Estado (Dictamen número 621/2004) considera conveniente que se incluya una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al deferimiento o llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria.

Por otra parte, merece la pena advertir que en el primer párrafo se indica que la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, modificó el artículo 34 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio. Si bien el significado de la redacción parece claro, no resulta muy correcto desde el punto de vista formal expresar que una ley ha modificado un precepto reglamentario. Ni éste es el sentido literal del artículo 64 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, ni la relación entre ley y reglamento se plantea en términos estrictos de mera temporalidad (*lex posterior derogat priori*), sino, ante todo, en términos estrictos de jerarquía.



Téngase en cuenta que, interpretando literalmente la redacción actual de este primer párrafo del preámbulo, llevaría necesariamente a concluir que en la versión “consolidada” del referido Real Decreto estaría incluido un precepto que en realidad tiene rango formal de Ley.

5ª.- Observaciones al capítulo I.- *Disposiciones Generales.*

Artículo 1.- *Objeto.*

Se reitera la observación realizada anteriormente al título del texto proyectado acerca de la necesidad de incluir, en este objeto, la constitución de la bolsa de trabajo.

Artículo 2.- *Régimen aplicable.*

En este precepto también es necesario hacer referencia a los supuestos en los que procede la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional mediante el nombramiento de funcionario interino, regulado en su apartado 2. Los casos en que procede este nombramiento en el caso del personal al servicio de la Comunidad Autónoma se infieren claramente del propio artículo 6, apartado 1, del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, según el cual el funcionario interino es aquel que, “por razones de necesidad y urgencia y mediante nombramiento por plazo no superior a un año, ocupa provisionalmente puestos de trabajo vacantes adscritos a funcionarios en las correspondientes relaciones y dotados presupuestariamente, así como el nombrado para cubrir las vacantes temporales producidas por funcionarios en los casos o situaciones en que éstos tengan derecho a reserva de plaza”. Quizá sería más coherente adaptar la redacción del precepto comentado a la normativa autonómica, poniendo de relieve que “la temporalidad es consustancial a la situación jurídica del funcionario interino, el cual no ostenta los requisitos de permanencia e inmovilidad en la función” (tal y como ha señalado en nuestra Comunidad el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, Sentencia de 21 de junio de 2000).

Por otra parte, el apartado 2.3 parece incluir la comunicación al órgano competente de la Comunidad Autónoma de la vacante producida como un medio para acreditar en el expediente la imposibilidad de llevar a cabo la



provisión del puesto de trabajo mediante cualquiera de las vías establecidas en los artículos 30, 31 y 32 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, cuando en realidad, por sí sola, esta comunicación, sin mayores requisitos, no prueba esta imposibilidad. Así, en aras de una mayor seguridad jurídica, se deberían recoger dos obligaciones diferentes: por un lado, la obligación de acreditar de modo fehaciente en el expediente la imposibilidad de cubrir el puesto de trabajo mediante nombramiento provisional, acumulación o comisión de servicios, por otro, la comunicación al órgano competente de la Comunidad Autónoma de la vacante producida.

Artículo 3.- *Sistemas selectivos.*

La regulación de los sistemas selectivos configurada en este artículo origina algunos problemas interpretativos. Así, no se entiende muy bien cuál es la intención del legislador al emplear el término "concurso específicamente convocado al efecto por la Corporación Local". El concurso al que se refiere el texto proyectado se configura como un procedimiento de selección de personal interino para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, no pudiendo ser identificado con el concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo, caracterizado porque en él se tienen únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad (artículo 20.1.a de la LMRFP, de carácter básico, y 25.1.a del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre). Con el fin de evitar posibles confusiones con otros términos generalmente utilizados, como es el de concurso específico (en el caso de traslados de funcionarios), sería conveniente emplear el término habitual de "concurso".

Artículo 4.- *Cese de los funcionarios interinos.*

En cuanto al cese de los funcionarios interinos es preciso tener en cuenta que, al ser competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, según el artículo 149.1.18ª de nuestra Constitución, la legalidad aplicable no puede ser otra que la establecida en el título IV de la Ley de



Funcionarios Civiles, articulada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y disposiciones complementarias. El referido título, dedicado a los funcionarios de empleo, establece en su artículo 104 como condición inexcusable para nombrar funcionarios interinos que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera y, además, que el nombramiento recaiga en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el Cuerpo al que pertenezca el puesto de trabajo, debiendo justificarse debidamente estos extremos. Así, su relación de servicio se extinguirá cuando desaparezca la urgencia o necesidad que determinó su nombramiento y, en todo caso, cuando la plaza sea cubierta por el correspondiente funcionario, siendo, en consecuencia, una relación de servicios de naturaleza administrativa que se regula por el mismo régimen estatutario de los funcionarios de carrera, salvo en aquellos extremos que resulten de aplicación exclusiva para éstos.

También es necesario partir de la regulación general en esta materia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, que se concreta en el artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, que señala que “el personal interino cesará automáticamente en el desempeño del puesto de trabajo, sin derecho a indemnización alguna: a) cuando el puesto de trabajo sea cubierto por funcionarios; b) cuando se incorpore el funcionario titular sustituido; y c) cuando la plaza sea suprimida en la plantilla y en las relaciones de puestos de trabajo”.

Es evidente, entonces, que la interinidad sólo debe terminar, salvo el caso de amortización de la plaza, cuando ésta se cubra, bien por reintegrarse a la misma su titular, bien por la incorporación de un nuevo titular mediante el procedimiento reglamentario, bien por haber desaparecido las razones de urgencia que motivaron el nombramiento.

Puesto que el nombramiento de funcionario interino en estos casos no sólo se producirá en caso de vacante, sino también cuando el puesto no esté siendo desempeñado por sus titulares por encontrarse en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 30.1 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, sería deseable que la redacción de este apartado mantuviera una mayor coherencia con la normativa estatal y autonómica y estableciera un glosario de causas del cese, solucionando en parte los problemas que origina la revocación del nombramiento que apuntamos a continuación.



Así, es necesario analizar el apartado que este artículo dedica a la revocación del nombramiento del funcionario interino, regulado en el apartado 2. La única previsión que la normativa estatal básica hace en este sentido es la establecida en el artículo 37 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, que determina que “los órganos competentes para efectuar los nombramientos a que se refiere el presente capítulo lo son asimismo para su revocación”. Añade, además, la obligación de que el órgano que efectúe dichos nombramientos o revocaciones los comunique a la Dirección General de la Función Pública en el plazo de diez días, a efectos de anotación en el registro al que se refiere el artículo 94.4 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, obligación a la que también se refiere el artículo 5.1 del texto proyectado.

Lo lógico es que la revocación del nombramiento del funcionario interino se produzca como consecuencia de la concurrencia de una causa de cese, cuestión anteriormente analizada, por lo que la posibilidad establecida en este apartado de que esa revocación se produzca “libremente”, aunque sea “por causa justificada”, supone un grave atentado contra el principio de seguridad jurídica al dejar prácticamente al libre albedrío del órgano competente para el nombramiento la decisión sobre su revocación. Esta inseguridad se ve acrecentada por el empleo de conceptos jurídicos indeterminados como el de “causa justificada”, no entendiéndose en cualquier caso qué se entiende por tal, si únicamente el supuesto de desaparición de las circunstancias que motivaron el nombramiento y el de la resolución del procedimiento disciplinario incoado al funcionario interino en los términos previstos en este precepto, o, por el contrario, se considera causa justificada la calificada como tal por el órgano competente para el nombramiento, siempre que se motive.

Una posible solución a las cuestiones anteriormente planteadas sería la de completar el precepto relativo al cese, señalando de forma más concreta las causas del mismo, y realizar una remisión a la normativa básica estatal en lo referente a la revocación del nombramiento.

6ª.- Observaciones al capítulo II.- Concurso específicamente convocado al efecto por la Corporación Local.

Además de dar por reproducidas las observaciones realizadas en el comentario al artículo 3 del texto proyectado, en lo relativo a la inadecuada



terminología empleada en el título del presente capítulo, se formulan las siguientes.

Artículo 6.- *Contenido de las bases de selección.*

Este precepto, dedicado al contenido de las bases de selección, debe tener en cuenta que, o bien se hace una remisión completa al régimen del concurso como procedimiento de selección, señalando de modo más detallado las especialidades presentes en el caso del nombramiento de funcionarios interinos para proveer puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, o bien se reproduce íntegramente lo dispuesto en la normativa vigente en esta materia.

Esta última opción nos obligaría a remitirnos, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, relativo a las convocatorias en el caso de los procesos de selección de personal interino. Este precepto señala que “la convocatoria deberá contener como mínimo las siguientes bases:

»a) Número, identificación y características de las plazas convocadas.

»b) Requisitos que deben reunir los aspirantes, que en todo caso serán los de titulación y demás condiciones exigidas para la participación en las pruebas de acceso a los correspondientes Cuerpos o Escalas como funcionarios de carrera.

»c) Órgano al que deben dirigirse las instancias y el plazo de presentación de las mismas, que no podrá ser inferior a cinco días hábiles.

»d) Modelo de solicitud.

»e) Relación de méritos que para cada plaza serán tenidos en cuenta en la selección (...).

»f) Podrán asimismo realizarse, cuando la comisión de selección lo considere necesario, cualquier otro tipo de pruebas que permitan determinar con mayor precisión la idoneidad de los aspirante”.



Según el criterio del Consejo de Estado (Dictamen número 4641/1997), sería conveniente que el proyecto se abstuviese de intentar ofrecer un texto completo sobre la materia, bastando aquellos artículos que realmente añaden contenido o precisión a la regulación legal. Sería así recomendable que se eliminasen aquellos artículos vacíos o por demás obvios. No obstante, en el caso de que se mantuviera la redacción actual del precepto comentado, y puesto que la Administración, al fijar las bases de la convocatoria, ha de atenerse a las reglas jurídicas vigentes a la sazón, para cuyo desconocimiento carece de potestad, esta redacción debería adaptarse al precepto señalado (incluyendo, por ejemplo, el órgano al que deben dirigirse las instancias).

Por otra parte, el apartado 3.2 de este artículo 6, relativo a los méritos por “experiencia profesional desarrollada mediante nombramiento de administración competente”, nos obliga a realizar las siguientes observaciones:

En primer lugar la expresión parece no ser muy coherente: si se quiere incluir entre los méritos que pueden ser objeto de baremación cualquier tipo o clase de servicio prestado a cualquier Administración, incluidos los prestados en virtud de contrato laboral, tal y como parece deducirse de la redacción de los apartados c) a f), sería más adecuado referirse simplemente a “servicios prestados en cualquier Administración Pública” (tal y como señala el artículo 35 del Decreto 67/1999, de 15 de abril), o a cualquier otra expresión semejante. De mantenerse la redacción actual, no podrían incluirse los servicios prestados por el personal laboral, puesto que definido éste como “aquel que, en virtud de contrato de naturaleza jurídico-laboral, desempeña puestos de trabajo calificados como tales en las correspondientes relaciones de puestos” (artículo 7.1 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre), podemos observar que no se produce nombramiento de ninguna clase, simplemente la firma de un contrato, formalizado siempre por escrito. Así, en su actual redacción, el precepto parece excluir como susceptibles de baremación los servicios prestados por esta clase de personal, algo que, a buen seguro, no es la intención del legislador.

En segundo lugar, y en el caso de que se decidiera obviar la contradicción anteriormente apuntada, es preciso señalar que “el nombramiento” siempre se realizará por una Administración “competente”. La competencia o incompetencia sólo podrá predicarse del órgano que realiza el nombramiento, no de la Administración en el que éste esté incardinado, por lo



que, en cualquier caso, sería conveniente que la redacción de este apartado fuera corregida.

Además, se aprecia una discrepancia entre el apartado f) de este artículo 6.3.2, que atribuye 0,005 puntos por mes completo hasta un máximo de 1 punto por experiencia profesional en puestos de trabajo de otras Administraciones diferentes de la local clasificados en los grupos C y D, o grupo equivalente para el personal laboral con funciones propias de la actividad administrativa, y el apartado 1.2.f) de la base cuarta del anexo I, que en el mismo supuesto valora los servicios prestados con 0,01 puntos por mes completo hasta un máximo de 1 punto. Tratándose seguramente de un error tipográfico, sería conveniente corregirlo con el fin de evitar cualquier clase de divergencia interpretativa.

Sería adecuado, por otra parte, incluir un apartado relativo a la forma de acreditar los méritos, tal y como hace el artículo 12, en su apartado 1, en el caso de la valoración de méritos en la bolsa de trabajo.

Por último, es necesario hacer una referencia a la realización de pruebas para determinar con mayor precisión la aptitud de los aspirantes en relación con el puesto de trabajo y/o entrevistas para ponderar las circunstancias académicas y profesionales del aspirante, a las que se refiere el apartado 4.2 de este precepto, que tantas alegaciones ha originado durante el trámite de audiencia. En lo que se refiere a la entrevista, la propia jurisprudencia ha señalado que se trata de un medio a través del cual la Comisión puede conocer los méritos específicos del candidato y los extremos que se expresan en la memoria personal sobre el puesto al que opta, pudiendo exigir al mismo las explicaciones que considere oportunas. El Tribunal Supremo ha señalado (Sentencia de 17 de mayo de 1993, reiteradamente citada y aplicada en el mismo sentido por distintos Tribunales Superiores de Justicia) que no existe incompatibilidad entre la entrevista y el concurso, entendiéndose que "no estimamos que la entrevista desnaturalice el concurso, ni que sea contraria a su estructura (...) se trata tan sólo de un medio de comprobación de los méritos alegados, y en tal sentido sirve para hacer efectivos los principios de mérito y capacidad. Resulta excesivo calificar la entrevista de examen secreto sin garantías, pues en ella, si se efectúa correctamente, cual debe presumirse, tan sólo se deben evaluar los méritos alegados por el concursante, lo que es base de objetividad suficiente".



Puesto que entre la entrevista y el concurso de méritos, aquélla como medio para el control de éstos, no existe incompatibilidad conceptual, la utilización de la entrevista no presupone la utilización de meras valoraciones subjetivas y, por derivación, partidista o arbitraria. Este método está, además, avalado por lo establecido en el artículo 45 de Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, y por lo señalado en el apartado f) del artículo 35 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, que, en relación con la selección del personal interino, incluye como base de la convocatoria la posibilidad de que se realicen “cuando la comisión de selección lo considere necesario, cualquier otro tipo de pruebas que permitan determinar con mayor precisión la idoneidad de los aspirantes”.

Así, siempre que la finalidad de la celebración de la entrevista sea la anteriormente señalada, esto es, evaluar los méritos alegados por el concursante, será posible su celebración.

Artículo 7.- Aprobación de las bases de selección y la convocatoria.

La terminología empleada en el título de este artículo puede resultar un poco confusa puesto que de ella parece deducirse que se trata de dos actos diferentes (por un lado, la aprobación de las bases, por otro, la de la convocatoria) cuando, en realidad, las bases forman parte del contenido de la convocatoria por lo que la aprobación de ésta conllevará la de aquéllas. Así, las convocatorias deben contener una serie de especificaciones, que son sus bases, constitutivas, según la expresión tradicional, de la “ley del concurso”.

En relación con la publicidad de la convocatoria y de las bases de selección, recogida en el apartado 2 del precepto comentado, es preciso referirse al artículo 91.2 de la LBRL, que dispone que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante la convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garantice, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad; norma que desarrolla el texto refundido de las disposiciones



legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en sus artículos 167 y siguientes. Tales normas tienen por objeto regular la selección del personal de carrera, por lo que cuando del nombramiento de un funcionario de urgencia se trata, si bien rigen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, como anteriormente hemos indicado, es preciso conciliar tales principios con la necesidad del nombramiento urgente.

En tal sentido no son de aplicación las formalidades que rigen para el nombramiento de funcionarios de carrera, pero sí es necesario que exista un conocimiento público de la necesidad de provisión del puesto, sus características esenciales y los requisitos exigidos para su provisión, de forma que haga posible la concurrencia que permita efectuar la selección de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. En cualquier caso resulta necesaria la publicidad de la convocatoria, aunque lo sea en forma limitada mediante edictos y anuncios en periódicos de difusión territorial, para garantizar un mínimo de posible concurrencia. Esta es la razón por la que, a pesar de las alegaciones efectuadas en sentido contrario a lo largo del trámite de audiencia, la publicación en el "Boletín Oficial de la Provincia" y en el tablón de anuncios de la Entidad, ya establecida por el artículo 4.2 del Decreto 250/1995, de 14 de diciembre, ha de ser considerada suficiente.

Artículo 8.- Composición de la comisión de selección.

En esta regulación es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, relativo a la comisión de calificación en los procesos de selección del personal interino, que señala que en la Orden de convocatoria se determinará la composición de la comisión de calificación a la que se encomienda el proceso selectivo, la cual deberá estar constituida por cinco miembros, un presidente, tres vocales y un secretario, estos últimos nombrados entre "funcionarios en situación de servicio activo", requisito que sería conveniente que fuera incorporado al texto del artículo comentado.

Artículo 9.- Propuesta de nombramiento.

Este artículo suscita observaciones de diversa índole.



En primer lugar, se observa en el apartado 1 una terminología que puede resultar confusa, al emplear la expresión “propuesta de resolución”, cuando quizá sería más adecuada o rigurosa la de “propuesta de nombramiento”.

En segundo lugar, no parece coherente que, siendo la Corporación Local la competente para efectuar la propuesta de nombramiento y el órgano competente de la Comunidad Autónoma el que debe resolver definitivamente, el apartado 3 atribuya a la Corporación Local la facultad de resolución del procedimiento de selección cuando éste finaliza al ser declarado desierto. Lo conveniente sería que el órgano competente para la resolución del procedimiento cuando éste finaliza de forma normal, esto es, mediante el correspondiente nombramiento, lo fuera también cuando la terminación del procedimiento es anormal o excepcional, con independencia de que sea la Corporación convocante la que proponga que el proceso de selección se declare desierto.

Por último, el apartado 4 resulta ciertamente confuso, tanto en su redacción como en su contenido, ya que regula un supuesto de nombramiento de suplente fuera de los establecidos en el apartado 2. Así, de acuerdo con este último, el uso de la figura del suplente está reservado a los supuestos en los que el nombramiento de que el candidato seleccionado no sea posible por no haber acreditado los requisitos necesarios para tomar parte en el proceso de selección, no tomen posesión en el plazo establecido o manifiesten por escrito su renuncia al nombramiento, lista cerrada que excluye cualquier otro supuesto.

Sin embargo, el apartado 4 prevé la posibilidad de que, en el supuesto de “revocación del nombramiento del funcionario interino” (con los problemas que suscita el empleo de esta expresión), la Corporación convocante pueda proponer al órgano competente de la Comunidad Autónoma el nombramiento, “por una sola vez”, del candidato suplente que corresponda del mismo proceso selectivo, siempre que no hayan transcurrido 6 meses desde que se produjo el nombramiento, lo que no parece ser muy coherente.

Quizá sería aconsejable que, en aras de una mayor seguridad jurídica y con el fin de facilitar la interpretación y aplicación de los apartados comentados, ambos se refundieran en uno solo que regulara los supuestos en



los que procede el uso de la figura del suplente y los requisitos de esta utilización. En cualquier caso, el recurso de la figura del suplente no puede producirse sólo como consecuencia de la libre “revocación del nombramiento del funcionario interino”, puesto que no es jurídicamente correcto el “cese” arbitrario que supone esta libre revocación con la finalidad de que sea nombrado otro funcionario, con el mismo carácter de interinidad. Tal solución no es adecuada a la normativa vigente y es contraria a la propia naturaleza de la interinidad y a los principios de interdicción de la arbitrariedad –artículo 9.3 de nuestra Constitución– y de la estabilidad en el empleo, aunque tal estabilidad haya de entenderse referida a la conservación del puesto de trabajo con carácter interino hasta el momento en que se produzca su cobertura definitiva u otra causa justificativa del cese.

7ª.- Observaciones al capítulo III.- *Bolsa de trabajo.*

Artículo 10.- *Constitución de la bolsa de trabajo.*

La redacción de este precepto contiene un concepto jurídicamente incorrecto, como es el del “nombramiento interino”, que debería ser sustituido por el de “nombramiento de funcionario interino”, puesto que el carácter de interinidad no es atribuible al nombramiento, sino al desempeño del puesto.

Por otra parte, la redacción del apartado 3 podría ser completada puesto que la bolsa de trabajo no sólo estará integrada por los que simplemente manifiesten su voluntad de formar parte de la misma, sino que también se requerirá que cumplan los requisitos exigidos para ello en la normativa aplicable.

Las previsiones de que las solicitudes para formar parte de la bolsa de trabajo se limiten a las listas correspondientes sólo a dos provincias, o, en el caso de que se aplique la ampliación prevista en el apartado 2, a dos categorías dentro de las provincias elegidas, han de ser admitidas, a pesar de los reparos que, desde el punto de vista del derecho constitucional de igualdad en el acceso a la función pública, pueden originar. Esto es así porque ya el Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma, con sede en Valladolid, en la Sentencia 1537/2003, de 26 de diciembre, consideró que el requisito de no estar inscrito en la lista de otra provincia para entrar a formar parte del procedimiento de nombramiento de personal interino en puestos



adscritos a funcionarios sanitarios no era irracional o arbitrario, basándose en que “la Administración, en la concreta materia que ahora nos ocupa, está ejerciendo una potestad de autoorganización, en virtud de la cual la misma goza de un amplio margen de apreciación, que en este caso se manifiesta a la hora de fijar los perfiles que considera más adecuados para la cobertura de puestos de trabajo a través de personal interino. Y contra una concreta elección de la Administración, puesta de manifiesto en un reglamento, no puede servir como motivo de impugnación el hecho de que pueda existir otra alternativa que pueda ser más conveniente, ello siempre que la opción de la administración no sea irrazonable o absurda, en cuyo caso sí que sería susceptible la revisión judicial”.

No obstante, y a pesar de lo anteriormente señalado, quizá sería conveniente permitir que las solicitudes se presenten a todas las provincias o categorías que desee el interesado, arbitrando otras medidas alternativas para paliar, en la medida de lo posible, los problemas prácticos que de esta libertad de elección se pueden derivar. Así, se podría establecer que la aceptación del llamamiento por una provincia y, en su caso, bolsa de trabajo de una categoría, de estar en varias, suspenderá la situación del afectado en las restantes, previsión que sí recoge el artículo 4.6 de la Orden PAT/618/2004, de 19 de abril, por la que se establece el procedimiento de gestión y funcionamiento de las bolsas de empleo derivadas de las pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos, Escalas y Especialidades de funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 11.- Requisitos de acceso a la bolsa de trabajo.

Cabe hacer la misma observación que en el artículo 6, sobre el contenido de las bases de la convocatoria, en el sentido de que, existiendo una regulación legal sobre la materia que ha de ser tenida en cuenta, bastaría con una remisión a la misma detallando las especialidades derivadas de las características de la bolsa de trabajo que se constituye mediante este decreto. Éste es también el criterio del Consejo de Estado (Dictamen número 4641/1997), según el cual sería conveniente que el proyecto se abstuviese de intentar ofrecer un texto completo sobre la materia, bastando aquellos artículos que realmente añaden contenido o precisión a la regulación legal.



En cualquier caso, es preciso detenernos en el apartado 2 de este artículo 11, según el cual, “mediante Orden del titular de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, podrá aumentarse o reducirse la puntuación mínima para ser incluido en la bolsa de trabajo, recogida en el apartado anterior”. Puesto que la aparente intención del legislador es la de constituir, mediante el proyecto de decreto remitido para dictamen, una bolsa de trabajo al parecer de carácter permanente, y puesto que la primera bolsa se formará, de acuerdo con la disposición adicional primera, con las solicitudes que se reciban en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor del decreto, es evidente que la regulación que el proyecto realiza de la bolsa de trabajo es “la base” por la que se va a regir el funcionamiento de la misma. En el caso de las convocatorias, o sus bases, es preciso señalar que, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las reglas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así, la posibilidad de que los requisitos de acceso fijados por el decreto sean modificados por una orden del titular de la Consejería competente en materia de régimen local supone, en cualquier caso, la introducción de un alto grado de inseguridad jurídica, circunstancia ciertamente no deseable en una regulación tan novedosa como la que se pretende. El propio Tribunal Constitucional ha declarado en repetidas ocasiones que dicha seguridad jurídica “viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad” (Sentencias 27/1981, 71/1982, 227/1988 ó 65/1990, entre otras). Es decir, en términos de la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, “la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses tutelados (...), como la claridad del legislador y no la confusión normativa”.

La plena realización de este principio ha de presidir, pues, toda regla de técnica normativa, tanto las que propugnan la claridad en la enunciación y ordenación de las normas como las que se dirigen a procurar la racionalidad en la producción jurídica. Por ello, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa utilizada, como en aras de garantizar la plena efectividad del principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución, sería conveniente atenuar este elemento de inseguridad.



Artículo 12.- *Mantenimiento de la bolsa de trabajo.*

El apartado 1 de este precepto permite que quien aspire a formar parte de una lista de interinos tenga la posibilidad de aportar toda cuanta documentación se refiere a sus méritos en el momento de solicitar su integración en dicha lista, lo que debe llevar también aparejado el hecho de que si periódicamente se actualizan los méritos de los integrantes de dicha lista, se pueda también incorporar en ese momento cuantos méritos posea cualquiera de los integrantes de la lista.

Esta posibilidad aparece acertadamente recogida en el apartado 2, conllevando la adecuada satisfacción del interés público, que requiere, por tanto, que cualquier integrante de la lista pueda acreditar y poner a disposición del servicio cuantos méritos posea al momento de la actualización, hayan sido obtenidos estos en un momento inmediatamente anterior o en un momento más remoto del tiempo. Sin embargo, para que esta actuación no suponga ningún impedimento a una ágil gestión de dichas listas de interinos, la actualización no se debería poder hacer en cualquier momento, sino única y exclusivamente en el periodo de tiempo que la Administración abra a tal efecto.

Por otra parte, este artículo establece en su apartado 4 que “todas las solicitudes presentadas hasta el último día hábil del mes de octubre de cada año serán evaluadas por la comisión de valoración, que procederá a incluir en la categoría y provincia que corresponda de la bolsa de trabajo a los solicitantes que hayan acreditado el cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo anterior, y a realizar las modificaciones que procedan de acuerdo con el apartado anterior, fijando el orden de prelación en virtud de la puntuación obtenida por cada uno de ellos”.

La mecánica de funcionamiento de la bolsa esbozada en este apartado resulta un poco confusa, puesto que, igual que en el caso de las actualizaciones de los datos de las solicitudes, no fija un plazo concreto para su presentación (únicamente señala que se valorarán las presentadas hasta el último día hábil del mes de octubre de cada año, pero no desde cuándo). Así, las solicitudes presentadas a partir del mes de noviembre no serán valoradas hasta el mes de noviembre del año siguiente, y estos solicitantes no entrarán en realidad a formar parte de la bolsa de trabajo hasta el 1 de enero posterior (es decir, un año y un mes después del momento de su presentación),



momento en el que se producirán los efectos de la bolsa de trabajo que resulte de la valoración efectuada por la comisión de valoración, previa su aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León”. Todo ello parece contradecir el principio de necesidad o urgencia que ha de presidir la provisión de estos puestos mediante el nombramiento de un funcionario interino, puesto que la utilización del sistema de bolsa o lista abierta como sistema de selección de este tipo de personal pretende, garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad, posibilitar la necesaria agilidad en la selección.

El establecimiento de plazos concretos de presentación, tanto de las solicitudes como de la actualización de los datos en ellas contenidos, redundaría no sólo en beneficio de los posibles interesados en participar en el proceso selectivo, sino igualmente de la Administración, al permitir que los puestos de trabajo estén desempeñados por los más capacitados, lo que repercute en el principio de eficacia (artículo 103.1 de nuestra Constitución) que debe guiar la actuación administrativa.

Por otra parte, este mismo apartado regula las reglas aplicables en el caso de empate entre los seleccionados, dando prioridad al que reúna más puntuación en el apartado 3.2 del artículo 6 (relativo a “la experiencia profesional”); en caso de persistir el empate, al que tenga más puntos por aplicación del apartado 3.1 del mismo artículo (relativo a la superación de alguno o algunos de los ejercicios de pruebas selectivas para el acceso a la función pública) y, si aún se mantiene el empate, al que tenga más puntos en el apartado 3.3 del artículo 6 (que valora la realización de cursos). Sólo si se mantiene el empate aplicando estos criterios, se tendrá en cuenta la antigüedad en la bolsa y, en última instancia, se resolverá el empate mediante sorteo.

La prioridad de los que tengan una mayor puntuación en concepto de “experiencia profesional” sobre los que hayan obtenido más puntos por haber superado alguno o algunos ejercicios de las pruebas selectivas de acceso a la función pública, aunque posiblemente pretenda que el nombramiento recaiga, en caso de igualdad de puntos, sobre el que tenga más experiencia, no parece ser muy coherente con la regulación que de las bolsas de empleo se realiza en el marco normativo autonómico.



Así, la disposición final segunda de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, sobre la selección de personal interino y temporal, señala que “se constituirá una bolsa de empleo por cada Cuerpo, Escala, Especialidad o Categoría Profesional con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes Ofertas de Empleo Público, en la que se integrarán preferentemente aquellos aspirantes que, habiendo ejercido esta opción que vendrá prevista en la propia solicitud de participación en los procesos selectivos, hubieren aprobado alguna de las fases o pruebas de que consten éstos, sin llegar a su superación y consiguiente nombramiento”. Este mismo criterio es el manifestado en el capítulo V del título III del Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración Autonómica de Castilla y León.

La deseable coherencia con la normativa existente en la materia, ya reiterada a lo largo de este dictamen, haría aconsejable que, en el caso de empate, se diera prioridad al solicitante seleccionado con más puntuación, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.1 del artículo 6, es decir, al que más puntos hubiera obtenido como consecuencia de la superación de algún ejercicio en los procesos selectivos de acceso a la función pública.

Por último, es preciso señalar la existencia de un error en la enumeración de los apartados del precepto comentado. Así, el apartado 3, situado a continuación del anteriormente comentado, relativo a los efectos de la bolsa, debería ser el apartado 5.

Artículo 13.- *Composición de la comisión de valoración.*

Se echa en falta en este artículo una referencia a la forma de funcionamiento de esta comisión. Si, como se deduce del artículo anterior, no va a ser un órgano permanente, sino que se va a constituir *ex novo* cada mes de noviembre de cada año para la valoración de las solicitudes y actualizaciones de solicitudes presentadas, sería necesario consignarlo de forma expresa en el texto proyectado.

Si, por el contrario, va a ser un órgano de funcionamiento permanente, puesto que la bolsa se constituye por una sola vez y de forma indefinida, por medio del presente decreto (artículo 3.b), será necesario observar el régimen jurídico aplicable a los órganos colegiados compuestos,



cuya creación prevé el artículo 53.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El artículo 52 de este mismo texto legal establece que “los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad se regirán por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las normas contenidas en este Capítulo, por las disposiciones o convenios de creación, y por sus reglamentos de régimen interior”.

Artículo 14.- *Funcionamiento de la bolsa de trabajo.*

Podría suscitarse alguna duda acerca del carácter sancionador o no de la previsión contenida en el apartado 4 de este artículo, según el cual “la no aceptación o renuncia a un puesto de trabajo ofertado supondrá la exclusión automática del aspirante a la bolsa de trabajo, de forma que no podrá incluirse en las actualizaciones que se realicen, si no ha transcurrido un mínimo de dos años desde la fecha de la no aceptación o renuncia. Dicha exclusión se notificará al interesado”. Se exceptúan una serie de supuestos que se relacionan en una lista cerrada, en lo que constituye una peligrosa técnica normativa, puesto que se pueden producir vacíos normativos en los que la no aceptación o renuncia sí esté justificada, pero, sin embargo, acarree la exclusión de la bolsa.

En cualquier caso, los distintos Tribunales Superiores de Justicia han venido reiterando (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 27 de junio de 2000, o del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha de 17 de mayo y de 15 de noviembre de 2000) que estos criterios no responden a una finalidad sancionadora, sino al establecimiento de condiciones para formar parte de la bolsa, tratándose, por lo tanto, de la aplicación automática de un acuerdo cuya ignorancia no puede el interesado alegar. En definitiva, la exclusión por renuncia a un llamamiento supone una norma más de las que regulan el funcionamiento de esta bolsa de trabajo.

La obligación establecida por el apartado 5, cuyo último párrafo establece que “el incumplimiento del deber de comunicación del cese a la Dirección General de Administración Territorial por parte del interesado, supondrá la automática exclusión de la bolsa, cuando transcurran seis meses desde el nombramiento”, podría ser sustituida, con idéntico efecto, pero sin las connotaciones negativas que la actual redacción origina, por la imposición a la



Corporación Local en la que prestaba sus servicios el funcionario interino, de la obligación de comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma el cese producido. Además, esta comunicación por parte de la Entidad Local debería ser, en todo caso, obligatoria a efectos de la revocación del nombramiento, puesto que, como señala el artículo 37 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, "los órganos competentes para efectuar los nombramientos a que se refiere el presente capítulo lo son asimismo para su revocación".

8ª.- Observaciones a la parte final y anexos.

Disposición adicional segunda.-

Esta disposición configura un sistema de provisión, adicional y preferente sobre los que este decreto prevé, según el cual, en los casos de superación del curso selectivo de acceso a cualquiera de las subescalas de la habilitación nacional, cuando aún no se haya cumplido el requisito de publicación del nombramiento en el "Boletín Oficial del Estado", el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá efectuar nombramiento como funcionario interino a su favor, siempre que cuente con la conformidad de la Corporación afectada. Además, también se incluye la previsión de que este mismo órgano efectúe un nombramiento provisional para el mismo puesto, una vez que se produzca la publicación del nombramiento del funcionario, ahora de carrera, en el boletín correspondiente.

El primero de estos sistemas excepcionales necesariamente ha de respetar los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, que han de presidir los procedimientos de acceso a la función pública, sobre los que existe una reiterada doctrina constitucional.

Así, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2004, de 11 de marzo, "la prohibición de la discriminación, enunciada con carácter general en el artículo 14 de la Constitución Española, y concretamente en cuanto al acceso y a la permanencia en los cargos y en las funciones públicas, en el artículo 23.2 de la Constitución, responde a unos de los valores superiores que según la Constitución han de inspirar el ordenamiento jurídico español, el valor de la igualdad (artículo 1.1). El derecho a la igualdad tiene así un carácter general que comprende a los servidores públicos y actúa, en el acceso a la



función pública, y a lo largo de la duración de la relación funcional, de modo que los ciudadanos no deben ser discriminados para el empleo público o una vez incorporados a la función pública”.

Sin embargo, como el precepto cuestionado afecta directamente al acceso a la función pública, resulta evidente que su licitud constitucional debe abordarse desde la perspectiva del artículo 23.2 de la Constitución, que “garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio”. Otorga “un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria, y, en último extremo, ante este Tribunal Constitucional toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad” (Sentencias del Tribunal Constitucional 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6, y 166/2001, de 16 de julio, FJ 2, que evocan las Sentencias 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 9; 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 5; 200/1991, de 13 de mayo, FJ 2; 293/1993, de 18 de octubre, FJ 4; 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6). El artículo 23.2 de la Constitución consagra, por sí sólo, la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio o de referencias individualizadas y concretas (Sentencias del Tribunal Constitucional 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 67/1989, de 18 de abril, FJ 2; 27/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.b; o 138/2000, de 29 de mayo, FJ 5.b).

En la Sentencia 96/2002, de 25 de abril, se señalaba que “la valoración que se realice en cada caso [del principio de igualdad en la Ley] ha de tener en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte”. Y, en lo que afecta al derecho de acceso a las funciones públicas, es la propia Constitución la que dispone, en su artículo 103.3, que el acceso a la función pública debe atenerse a los principios de mérito y capacidad. Por eso debemos ahora reiterar que, en lo que aquí interesa, el procedimiento de nombramiento como funcionario interino de una persona que, aun habiendo superado el curso selectivo de acceso a cualquiera de las subescalas de la habilitación nacional, no es funcionario todavía (puesto que no se ha cumplido el requisito de publicación del nombramiento en el “Boletín Oficial del Estado”), sino que se encuentra en una situación de expectativa, podría ser completado introduciendo alguna previsión que permitiera verificar el respeto de los principios constitucionales ya mencionados en relación con el



resto de aspirantes seleccionados en el mismo proceso de acceso a la función pública.

En cuanto a la posibilidad de efectuar un nombramiento provisional a favor del funcionario de carrera al que le esté reservado el puesto, es preciso señalar que tal nombramiento provisional se deberá llevar a cabo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 1.732/1994, de 29 de julio, de carácter básico. En cualquier caso, este nombramiento provisional no podrá recaer en "el mismo puesto", ni en ningún otro puesto de trabajo predeterminado, ya que sólo podrá ser utilizado como forma de provisión de puestos vacantes o que no esté siendo efectivamente desempeñado por sus titulares por encontrarse en alguna de las circunstancias previstas en el apartado 1 del precepto básico señalado.

Anexo I.- Bases por las que se rige la convocatoria pública para la provisión con carácter interino del puesto de... de clase... de esta Corporación.

En la base novena, relativa a la declaración del proceso de selección desierto, y sin perjuicio de que esta declaración se deba realizar mediante resolución o acuerdo motivado (con el fin de que sea coherente con el texto del decreto), sería conveniente que, de acuerdo con la observación realizada por este Órgano Consultivo, se sustituyera la expresión "podrá declarar desierto", por la de "podrá proponer que se declare desierto".

Además, el título del modelo de solicitud de participación debería completarse, tal y como ha sugerido la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de modo que el escrito fuera plenamente identificable como solicitud para participar en el proceso de provisión con carácter interino del puesto de... de clase... de esa Corporación.

9ª.- Observaciones de técnica legislativa.

Sería adecuado, de acuerdo con las técnicas normativas imperantes en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, que se eliminaran las determinaciones de órganos concretos (por ejemplo, Consejería de Presidencia y Administración Territorial o Dirección General de Administración Territorial), sustituyéndolas por referencias genéricas



a los órganos o servicios competentes, ya que este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone. El propio Consejo de Estado señala, en el Dictamen número 3.445/96, que la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas, y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras.

Sería conveniente que las referencias a textos normativos se hiciera de forma completa, incluyendo el número, fecha y título completo (por lo menos la primera vez que se cite). Véase, por ejemplo, el apartado 2 del artículo 14.

La unificación de la terminología empleada (aspirantes, candidatos, solicitantes, interesados –véase a modo de ejemplo los artículos 10, 11 y 12 del texto proyectado–) facilitaría la interpretación y aplicación del decreto.

Por otra parte, en la medida de lo posible, sería conveniente que se completaran ciertos términos que, sin llegar a ser conceptos jurídicos indeterminados, son de difícil comprensión en el contexto de los distintos preceptos. Tal es el caso del término “actualización”, del cual se abusa en algunos preceptos sin aclarar si se refieren a la actualización de la lista de trabajo o de los datos consignados en las solicitudes de los interesados en formar parte de dichas listas.

Además, y a pesar de que ya se ha advertido en el comentario a algunos preceptos, sería conveniente eliminar el uso de expresiones inadecuadas o erróneas, que pueden dar lugar a equívocos, como la de “concurso convocado específicamente al efecto por la Corporación Local” o “nombramiento interino”.

Por otra parte, y según el criterio del Consejo de Estado (Dictamen número 4.641/1997), sería conveniente que el proyecto se abstuviese de intentar ofrecer un texto completo sobre la materia, bastando aquellos artículos que realmente añaden contenido o precisión a la regulación legal. Sería también recomendable que se eliminasen aquellos artículos vacíos o por demás obvios.



Por último, y en relación con la disposición final segunda, el Consejo de Estado (Dictamen número 621/2004) considera recomendable que estas cláusulas de habilitación reglamentaria acoten con precisión el ámbito material, los plazos y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo, sin que quepan habilitaciones genéricas, debiendo circunscribirse a su ámbito propio ya que, dependiendo de la materia o de la norma en que se inserte, hay supuestos en que las habilitaciones pueden ser genéricas o los criterios y principios deducirse de la regulación habilitante.

10ª.- Propuestas de redacciones alternativas al articulado y correcciones lingüísticas y gramaticales.

En el apartado 2 del artículo 10, sería aconsejable cambiar la situación de los signos de puntuación con el fin de facilitar su comprensión: así, debería sustituirse la expresión “puestos de trabajo de secretaría, segunda e intervención segunda” por la de “puestos de trabajo de secretaría segunda, e intervención segunda”.

En el apartado 3 del mismo precepto, convendría sustituir la expresión “la bolsa de trabajo se integrará” por la de “la bolsa de trabajo estará integrada”, más correcta.

En el apartado 2 del artículo 11, debería sustituirse la coma final por un punto y aparte.

En el anexo I, relativo a las bases por las que se rige la convocatoria pública para la provisión con carácter interino del puesto de... de clase... de esta Corporación, sería conveniente corregir, en la base cuarta, el apartado 1.2.e), sustituyendo la expresión “A y B, O” por la de “A y B, o”.

En el apartado 1.2.f) de la base cuarta de este mismo anexo, debería eliminarse la preposición “en” antes de la expresión “con funciones propias (...)”.

Por último, cabría hacer una observación general al texto proyectado en el sentido de que sería conveniente realizar una revisión tanto para verificar el uso correcto de los acentos, como la adecuada numeración de los apartados de los artículos, con lo que se facilitaría su comprensión.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regulan los procedimientos de selección de funcionarios interinos para la provisión temporal de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

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