



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente en  
funciones.

Martínez Ripoll.

Gálvez Muñoz.

Letrado-Secretario General:  
Contreras Ortiz.

Dictamen nº **414/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, mediante oficios registrados los días 17 de julio y 4 de noviembre de 2019 (COMINTER 237390/2019), sobre Proyecto de Orden de la Consejería de Salud por la que se modifica la Orden de 12 de noviembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regula la selección del personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud (expte. **230/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha indeterminada, la Dirección de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud elabora un primer borrador de “*Orden de la Consejería de Salud, por la que se regula la selección del personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud*”.

El referido texto consta en el expediente acompañado de la siguiente documentación inicial:

- Acta de la sesión de 3 de julio de 2018, de la Comisión Mixta de Selección de Personal Temporal del SMS.

- Informe jurídico, de 11 de julio de 2018, que expone la situación de la selección del personal estatutario temporal bajo la vigencia de la Orden de 12 de noviembre de 2002 y las características del sistema que pretende sustituir al vigente.

Las notas características del actual sistema que destaca el informe son las de integridad de la regulación en una sola Orden, suficiencia





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

(pueden cubrirse la mayor parte de las demandas de personal), actualización anual de méritos, baja litigiosidad y escaso coste económico.

Por el contrario, el informe valora muy negativamente el sistema proyectado, pues entiende que acaba con buena parte de esas notas positivas, singularmente las de suficiencia, pues no se valorarán los méritos de todos los aspirantes, sino sólo los de un porcentaje preestablecido, y baja litigiosidad, dado que el sistema se basa en la autobaremación, de modo que cada aspirante valora sus propios méritos.

Pone el informe de relieve, además, diversas omisiones procedimentales en la justificación de la nueva norma y señala varias objeciones sustantivas de legalidad en la configuración de los órganos de selección; la extralimitación de la habilitación reglamentaria al Consejero de Salud, al regular la promoción interna temporal; la vulneración de los principios de acceso a la función pública al efectuarse la valoración de los méritos por los propios aspirantes, sin aclarar el papel de los órganos de selección respecto de dichas autovaloraciones; e indeterminación acerca de qué órganos son competentes para dictar determinadas resoluciones en el procedimiento selectivo y sobre los recursos procedentes.

- Acta de la reunión de la Mesa Sectorial de Sanidad celebrada el 16 de julio de 2018 en la que se facilita el texto del Proyecto a las organizaciones sindicales, que ya habían participado en la redacción por medio de sus representantes en un Grupo de Trabajo constituido al efecto.

- Propuesta de 24 de julio de 2018 que eleva el Director Gerente del SMS al Consejo de Administración del referido ente para la aprobación de la iniciativa normativa.

- Certificado del Secretario del Consejo de Administración del SMS relativo al Acuerdo, de 24 de julio de 2018, por el que se aprueba la iniciativa normativa y se eleva al Consejero de Salud para su tramitación y aprobación como Orden.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- Memoria económica de la Subdirección General de Tecnologías de la Información que valora en 35.000 euros el coste de implementar la funcionalidad de autobaremación en el actual sistema informático que gestiona las bolsas de trabajo del SMS.

- Certificado del Secretario de la Mesa Sectorial de Sanidad, según el cual el Proyecto de Orden fue objeto de negociación y aprobada con el visto bueno de una Organización Sindical en la sesión de 21 de marzo de 2019.

- Nueva propuesta, ésta de 27 de marzo de 2019, que eleva el Director Gerente del SMS al Consejo de Administración del referido ente para la aprobación de la iniciativa normativa.

- Certificado del Secretario del Consejo de Administración del SMS relativo al Acuerdo, de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba la iniciativa normativa y se eleva al Consejero de Salud para su tramitación y aprobación como Orden.

- Informe de impacto económico y presupuestario del Proyecto, elaborado el 2 de abril de 2019, según el cual la implantación del sistema de autobaremación de méritos supone un gasto inicial de 42.350 euros por el desarrollo e implantación de la aplicación informática y una reducción de costes de 222.329,84 euros.

**SEGUNDO.-** El 6 de mayo de 2019 evacua informe el Servicio Jurídico de Recursos Humanos del SMS, que propone diversas modificaciones sobre el Proyecto.

**TERCERO.-** Dada cuenta de dichas modificaciones al Consejo de Administración del SMS, en sesión de 16 de mayo de 2019, el referido órgano toma conocimiento de aquéllas y les da su conformidad.

**CUARTO.-** El 16 de mayo se evacua nuevo informe por el Servicio Jurídico de Recursos Humanos del SMS, que concluye en sentido favorable al Proyecto. El informe sintetiza la justificación de la necesidad y





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

oportunidad de las modificaciones que se proponen y sus líneas maestras en los siguientes términos:

*“En este contexto legislativo, se ha puesto de manifiesto que es necesario introducir modificaciones al texto de la Orden de 12 de noviembre de 2002, con el fin de adaptar el procedimiento establecido para la selección del personal temporal de este organismo a las nuevas exigencias de tramitación electrónica, incorporando la presentación telemática de las solicitudes de inscripción en bolsa junto con la hoja de autobaremación de méritos por parte de los aspirantes e introducir mejoras en la gestión de los procedimientos de selección para adecuarlo a las necesidades asistenciales actuales. Entre estas mejoras a introducir, cabe destacar la posibilidad de seleccionar los tipos de nombramiento en los que los aspirantes deseen figurar inscritos; de reducir los plazos para obtener respuesta en el ofrecimiento de nombramientos; la priorización de la experiencia profesional para la cobertura de puestos del subgrupo A2 sanitario en Unidades de Cuidados intensivos y en Unidades de Diálisis en circunstancias de vacaciones del personal o de llamamientos masivos; la alteración del orden de llamamiento, con carácter excepcional, para los subgrupos A1 y A2 cuando la plaza venga definida en plantilla como de especial cualificación y, únicamente para el desempeño de nombramientos de interinidad y de larga duración”.*

**QUINTO.-** Dada cuenta al Consejo de Administración del SMS de las modificaciones introducidas en el Proyecto, en sesión de 23 de mayo de 2019 el referido órgano toma conocimiento de aquéllas y les da su conformidad.

**SEXTO.-** El 27 de mayo evacua informe el Servicio de Selección, destacando la mejora que en la agilidad y eficiencia de la labor de valoración y gestión de las bolsas de trabajo conllevará el uso de medios electrónicos así como la implantación del sistema de autobaremación, que no debe ser entendido como una voluntad de la Administración de hacer dejación de sus funciones de valoración de los méritos de los aspirantes, pues no se hará llamamiento alguno sin antes haber comprobado la realidad





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de los méritos acreditados por los interesados y la valoración que conforme al oportuno baremo les corresponde.

A tal efecto se priorizará la valoración de aquellos aspirantes que de forma más probable puedan acceder a un llamamiento, racionalizando el esfuerzo de valoración. Como dato significativo, destaca que en el año 2017, de 244.000 aspirantes inscritos a las Bolsas de Trabajo, entre nuevas instancias y aportaciones de nuevos méritos, únicamente accedieron 7.657 aspirantes a nombramientos temporales, sin perjuicio de que fueran valorados todos los méritos presentados. De esta forma, la Orden pretende equilibrar el esfuerzo de la baremación a las necesidades reales de contratación para cada categoría/opción, priorizando la valoración de aquellas opciones con una mayor demanda de contrataciones de personal temporal.

Se afirma, asimismo, que el Proyecto de Orden recoge las modificaciones en el procedimiento de llamamiento que han sido demandadas por las Organizaciones Sindicales con representación en la actual Comisión Mixta de la Bolsa de Trabajo, y que dan respuesta a cuestiones que se suscitan de forma habitual en la práctica.

En relación con los órganos de selección, la creación de la Comisión Técnica permitirá homogeneizar los criterios en la aplicación de los baremos por las distintas Comisiones de Selección, que en la actualidad actúan y valoran sin someterse a criterios comunes.

**SÉPTIMO.-** En fecha indeterminada se incorpora al expediente una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). En el expediente constan dos documentos datados el 5 de junio de 2019, por lo que se presume que esa debe de ser la fecha de elaboración de la MAIN. De hecho, al parecer, constituye el último documento que la Dirección General de Recursos Humanos del SMS incluye en la iniciativa normativa antes de su remisión a la Secretaría General de la Consejería de Salud para su tramitación como Orden.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La justificación de la oportunidad y necesidad de la norma se realiza en los términos que ya han quedado expresados en los Antecedentes de este Dictamen al reseñar algunos de los informes que jalonan el expediente. En cuanto a las principales novedades que se incorporan al sistema de selección del personal estatutario temporal, las concreta la MAIN en las siguientes:

*“a) Procedimiento íntegramente electrónico.*

*b) La autobaremación de los méritos presentados por los propios interesados.*

*c) Libre elección por el interesado de las Áreas de Salud, ámbitos asistenciales y tipos de nombramientos a los que opta, además de la libre determinación de los periodos de disponibilidad en la bolsa de trabajo.*

*d) Incorporación de la reducción de la tasa para familias monoparentales.*

*e) Actualización de los méritos con mayor frecuencia que la establecida actualmente, contemplándose la posibilidad de que se realice semestral o trimestralmente.*

*f) Clasificación de los tipos de nombramientos, a efectos de los llamamientos, en función de la duración prevista de los mismos.*

*g) Posibilidad de que al personal que preste servicio en la Administración Regional se le pueda ofertar cualquier tipo de nombramiento temporal, eliminándose la limitación actual por la que sólo se le puede ofertar un nombramiento en una opción distinta a la que tengan en la misma.*

*h) Positivación del derecho de incorporación al puesto ofertado, a las aspirantes que se encuentren en las situaciones protegidas derivadas de embarazo, haciéndose extensivo este derecho a los aspirantes que se encuentren disfrutando el permiso de paternidad.*

11/11/2019 11:08:11  
11/11/2019 10:59:43 GOMEZ FAYREN, ANTONIO  
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) CARM-470568e4-046b-c15b-6d06-005056934e7





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*i) Regulación específica de los procedimientos de selección extraordinarios o de urgencia, y para la cobertura temporal de puestos de trabajo con características especiales.*

*j) La unificación de criterios que corrijan las diferencias de interpretación y aplicación de los baremos en cada categoría/opción a través de la Comisión Técnica de Selección”.*

En el análisis de los impactos de la norma, se incorporan a la MAIN el informe de impacto económico y presupuestario y la memoria de la Subdirección General de Tecnologías de la Información ya reseñados en el Antecedente Primero de este Dictamen, al tiempo que efectúa un detenido análisis de las cargas administrativas ya existentes y de las resultantes de la implementación de las medidas proyectadas, que concluye en una importante reducción de cargas para los aspirantes derivada del uso de medios electrónicos, tanto en la fase de inscripción y actualización de méritos como en la gestión ulterior de aquéllas.

El impacto de género es positivo toda vez que se introduce el derecho de la mujer a incorporarse al puesto de trabajo que le ha sido ofertado, aunque se encuentre en situación de riesgo por embarazo, en incapacidad temporal derivada de patologías del embarazo, disfrutando del permiso de maternidad o del periodo legalmente establecido para la lactancia, si el nombramiento se extendiera más allá del periodo de duración de la situación protegida y siempre que persistan las necesidades del mismo. Asimismo, se recoge expresamente el mismo derecho para los aspirantes que se encuentren disfrutando el permiso de paternidad.

También genera un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por su parte, el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género es nulo. Valora también, como otros impactos, los que generará sobre la propia sociedad y el SMS.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**OCTAVO.-** Consta en el expediente como documento 22 un borrador de Orden que parece ser el que constituye el texto de la iniciativa normativa que el Consejo de Administración eleva a la Consejería de adscripción para su tramitación y aprobación como Orden. Dicha iniciativa y su correspondiente expediente se remiten a la Secretaría General de la Consejería de Salud mediante comunicación interior de 5 de junio de 2019.

**NOVENO.-** El 11 de julio, la Vicesecretaría de la Consejería de Salud evacua el preceptivo informe jurídico sobre el Proyecto, con diversas observaciones, en su mayoría de técnica normativa o de redacción para procurar una mayor claridad en el texto resultante.

La incorporación de las modificaciones apuntadas por el indicado informe da lugar a una nueva versión del texto

**DÉCIMO.-** Por Orden de 16 de julio de 2019, el Consejero de Salud somete a consulta preceptiva del Consejo Jurídico de la Región de Murcia el Proyecto de Orden, cuya copia autorizada por el propio titular del Departamento se incorpora al expediente.

El Proyecto consta de una parte expositiva innominada y un artículo único, con 27 apartados, que modifican los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8,9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 15 bis, 15 ter, 16, 17, 19, 20, 21 y 23 de la Orden objeto de modificación. Se suprimen los artículos 18 y 22, añade un artículo 16 bis y se modifica la denominación de un capítulo y se suprimen otros dos. La parte final del texto consta de una disposición adicional, cuatro transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 17 de julio de 2019.

**UNDÉCIMO.-** Estando pendiente la evacuación del dictamen solicitado, el 4 de noviembre de 2019 se reciben en el Consejo Jurídico, vía comunicación interior, diversas correcciones sobre el texto calificado como





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

definitivo. Dichas modificaciones, que salvo una alteración puntual en el articulado afectan a la parte final del Proyecto, se justifican en que el juego combinado de las fechas previsibles de entrada en vigor de la futura norma con el régimen transitorio que en ella se prevé, podría ocasionar un retraso de cerca de un año en conseguir la plena efectividad del nuevo sistema. Para evitarlo, se propone un régimen transitorio diferente.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

Con fundamento en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, la Consejería de Salud formula la presente consulta al apreciar que su objeto es un Proyecto de reglamento elaborado en desarrollo o ejecución de una Ley dictada por la Asamblea Regional, en concreto de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de Personal Estatutario del SMS (LPE).

Las razones que motivan tal consideración se encuentran plasmadas en el informe jurídico de la Vicesecretaría y se fundamentan en el carácter de reglamento complementario de la LPE, como se aprecia claramente en la remisión expresa a la Orden que efectúa su artículo 27.1. No se trata, por tanto, de un mero reglamento organizativo independiente, limitado a la regulación de aspectos domésticos de organización interna, ya que al establecer las normas que han de regir los procedimientos de selección del personal estatutario temporal, su objeto es una regulación que ha de producir efectos *ad extra* de la organización administrativa, siendo su naturaleza la de verdadero desarrollo y ejecución de la Ley, entendido como complemento indispensable de la misma, que explicita reglas en ella sólo enunciadas y que innova el ordenamiento jurídico siguiendo tales principios (STS 5 de julio de 1996).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Sentado que conviene al Proyecto objeto de consulta el calificativo de reglamento de ejecución y desarrollo de Ley de la Asamblea Regional, se alcanza la conclusión del carácter preceptivo del presente Dictamen, de conformidad con el indicado artículo 12.5 de la Ley 2/1997.

### **SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.**

Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 203/2008), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria “*en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia*”, permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

Examinado el expediente, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración normativa seguido se ha ajustado a las normas rituaras establecidas al efecto. No obstante, se constata que no se ha cumplimentado el trámite de audiencia mediante la publicación del proyecto en el portal web correspondiente, a que se refiere el artículo 133.2 LPACAP. De conformidad con el apartado 4 del mismo texto legal, podrá prescindirse de este trámite en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Tales excepciones al deber de otorgar el trámite de audiencia no concurren en el supuesto sometido a consulta, pues como ya se ha señalado *supra* el Proyecto no constituye un mero reglamento organizativo que agote su ámbito en lo doméstico o interno de la Administración, sino que tiene unos evidentes efectos *ad extra*, al regular el procedimiento de acceso al empleo público, incidiendo en consecuencia en los derechos e intereses legítimos





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de aquellas personas que aspiren a adquirir la condición de personal estatutario temporal.

Ahora bien, consta en el expediente la preceptiva negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad, conforme exige el artículo 27.1 LPE. Además, dichas organizaciones sindicales participaron en el procedimiento de elaboración de la norma mediante su integración en el grupo de trabajo que, según se manifiesta en el informe jurídico de la Vicesecretaría y en el acta de la Mesa Sectorial que obra en el expediente, se creó a tal fin, y se ha sometido el Proyecto a la consideración de la Comisión Mixta prevista en el artículo 3 de la disposición que se pretende modificar, integrada por representantes sindicales y de la Administración, por lo que se cumpliría la excepción al deber de otorgar audiencia que prevé el artículo 52.3, letra d) de la Ley 6/2004, en cuya virtud podrá prescindirse del trámite si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos, hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración.

En cualquier caso, atendida la facilidad con la que la Administración puede dar cumplimiento al trámite, sugiere el Consejo Jurídico que aun cuando estuviera justificado prescindir de aquél por no ser preceptivo, se proceda conforme prevé el artículo 133.2 LPACAP, en la medida en que redundará en una mayor garantía del principio general de “participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa” que impone a la Administración el artículo 3.1, letra b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP),.

En otro orden de cosas, ha de advertirse que durante la tramitación interna de la iniciativa normativa en el SMS y antes de su remisión a la Secretaría General de la Consejería de Salud, se elaboraron diversos borradores del texto, sobre los que versan los sucesivos informes evacuados por unidades adscritas al indicado organismo (Servicio Jurídico de Recursos Humanos y Servicio de Selección) que, sin embargo, no han sido incorporados al expediente, lo que dificulta en cierto modo la comprensión de la evolución del texto. A ello se une que la primera MAIN que contiene





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

el expediente se realiza en el momento inmediatamente anterior a remitir el texto de la iniciativa normativa a la Secretaría General, refiriéndose dicha memoria a la versión final de dicho texto y sin pormenorizar las modificaciones efectuadas en los sucesivos borradores, con su oportuna justificación. Así, se advierte que de los términos en los que se expresan los indicados informes y la MAIN, el Proyecto habría ido evolucionando y superando los sustanciales reparos que se efectúan en el informe jurídico de 11 de julio de 2018, pero es difícil conocer cuándo y en qué términos se habría modificado y con base en qué motivación.

Por otra parte, y en relación con el contenido de la MAIN y, en particular, con los impactos sobre los que informa, cabe recordar que existen otros que han de ser objeto de análisis en el trámite de elaboración de las disposiciones reglamentarias y que, sin embargo, no han sido valorados. Así, la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha introducido en el ordenamiento español, a través del artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la necesidad de evaluar el impacto normativo en la infancia y en la adolescencia de las normas que se contengan en los anteproyectos de Ley y en los proyectos de reglamentos; añade también una Disposición adicional décima en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, para incorporar a las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos la consideración del impacto de la normativa en la familia. Tales informes de impacto no se han integrado en la MAIN.

### **TERCERA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.**

#### **1. Competencia material y escenario normativo.**

El ámbito competencial en que se sustenta la iniciativa normativa se incardina en la Función Pública regional, para cuya regulación la Comunidad Autónoma está habilitada por los artículos 51 y 52 del Estatuto de Autonomía, que le atribuyen la creación y estructuración de su propia Administración, debiendo ser su régimen jurídico y el de sus funcionarios





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

regulado por Ley de la Asamblea Regional, de conformidad con la legislación básica del Estado. En este ámbito se incluye la selección del personal estatutario temporal, en la medida en que su relación de empleo con la Administración regional reviste naturaleza funcional, si bien que especial, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Estatuto Marco del Personal de los Servicios de Salud (EM), aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuyos preceptos constituyen las bases del régimen jurídico del personal estatutario de los Servicios de Salud que conforman el sistema Nacional de Salud (Disposición final primera).

El artículo 3 EM remite a la labor reguladora de las Comunidades Autónomas el desarrollo de la normativa básica, mediante la aprobación de los estatutos y las demás normas aplicables al personal estatutario de cada servicio de salud.

Esta previsión se hizo efectiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por la LPE y, en desarrollo de su artículo 27, por la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo, de 12 de noviembre de 2002, por la que se regula la selección de personal estatutario temporal del SMS y que ahora se pretende modificar.

Del mismo modo, resulta de aplicación el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en virtud de lo dispuesto en su artículo 2.3, según el cual el personal estatutario de los servicios de salud se regirá por la legislación específica dictada por el Estado y las Comunidades Autónomas y por lo previsto en el propio EBEP, excepto en lo tocante a la carrera profesional, la promoción interna, la evaluación del desempeño, las retribuciones complementarias y la movilidad interadministrativa, aspectos éstos que no se ven afectados por el contenido del Proyecto sometido a consulta.

La normativa regional en materia de función pública, de la que es cabecera la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, cuyo Texto Refundido (TRLFP) se aprueba por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, resulta de aplicación en lo no previsto en la LPE, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de esta última.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## 2. Habilitación reglamentaria.

De conformidad con el artículo 27.1 LPE, la selección del personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Estos procedimientos serán aprobados por Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo, previa negociación con las organizaciones sindicales.

Como ya indicamos en nuestro Dictamen 106/2007 (también en el 135/2015, sobre el Proyecto de la que hasta hoy es la última modificación de la Orden de 12 de noviembre de 2002), el rigor con el que este Consejo Jurídico comprueba, en todo proyecto de desarrollo reglamentario que se somete a su consideración, la existencia de la debida conexión con el texto legal habilitante, de modo que en cualquier caso quede garantizado que su contenido se está desarrollando dentro de los límites de la facultad reglamentaria conferida por la ley, debe extremarse en el supuesto de los Proyectos de Orden, pues el destinatario de la habilitación legal no es el depositario de la potestad reglamentaria originaria, el Consejo de Gobierno, sino el Consejero titular del ramo, en este caso, el de Salud.

Esta circunstancia tiene evidentes repercusiones en el alcance de la regulación reglamentaria que, al amparo de la referida habilitación, puede dictarse. En efecto, la Ley 6/2004 limita la potestad reglamentaria de los Consejeros, pues éstos sólo podrán hacer uso de ella “cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento” (artículo 52.1, Ley 6/2004).

Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio “específicamente” reclama *“fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria”* (por todos, Dictamen 17/1998).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En el supuesto sometido a consulta, existe una habilitación legal al Consejero de Salud para ejercer la potestad reglamentaria en materia de procedimientos de selección del personal estatutario temporal, delimitando el objeto sobre el que aquélla queda facultada para dictar la regulación ejecutiva de la Ley. Y dicha habilitación tiene una doble dimensión: una positiva, en tanto que permite el desempeño de la potestad reglamentaria; y otra negativa, en tanto que límite material del contenido normativo.

Estima el Consejo Jurídico que el Proyecto se ajusta a la habilitación legal, toda vez que los extremos sobre los que versa se incardinan en el ámbito de aquélla, esto es, la regulación de los procedimientos de selección del personal estatutario temporal, sin extenderse a otros extremos o aspectos de la regulación de dicho personal, a modo de una suerte de reglamento o estatuto general de este tipo de empleados públicos, que pudieran quedar al margen de la habilitación.

#### **CUARTA.- Observaciones de carácter general.**

##### **I. La Comisión Mixta de Selección de Personal Temporal del SMS.**

El Proyecto pretende establecer un régimen más completo que el vigente de la Comisión Mixta (art. 3 de la Orden objeto de modificación), órgano colegiado integrado por representantes de la Administración y de las Organizaciones sindicales. Conforme a lo establecido en el artículo 15.2 LRJSP -en términos idénticos a lo que preveía el hoy derogado artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC)-, como órgano representativo que es, en el que participan organizaciones representativas de intereses sociales, la Comisión está habilitada para establecer o completar sus normas de funcionamiento.

En uso de esta facultad de autorregulación, la Comisión Mixta adopta el 26 de mayo de 2003 un Acuerdo por el que se establece el régimen de organización y funcionamiento de la referida Comisión.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

1. El apartado 7 del artículo 3 de la Orden, en la redacción proyectada, remite con carácter general a lo establecido en dicho Acuerdo, sin perjuicio de incluir en la Orden algunas normas extraídas del mismo, como la llamativa ponderación de voto recogida en el apartado 3, que asigna al Presidente, al Vicepresidente o al representante de la Administración “*designado con capacidad de decisión*” -a quien corresponderá fijar la posición de la Administración en las decisiones de la Comisión-, la equivalencia en número de su voto “*a la suma de todos los votos de los representantes sindicales*”, lo que unido a los votos, se entiende que estos sí de valor unitario, de los restantes miembros del órgano en representación de la Administración, le permite hacer prevalecer siempre su criterio sobre el de las organizaciones sindicales.

Este singular reparto del valor de los votos, conforme al cual viene funcionando el órgano colegiado desde hace años y que al parecer no ha sido cuestionado por las organizaciones sindicales, no ha de verse afectado por el nuevo régimen básico de los órganos colegiados dibujado por la LRJSP que, como tampoco hacía la LPAC, no impone el valor unitario de los votos de cada miembro de los órganos colegiados, tampoco de los de carácter representativo.

La nueva regulación, por el contrario, sí conlleva un cambio sustancial en la figura del Secretario del órgano, respecto de la que recoge el Acuerdo de 2003 y que debería incorporarse a la Orden, para adecuar el régimen de la Comisión a la norma básica sobre órganos colegiados. En efecto, el artículo 16.2 LRJSP atribuye al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar sus actuaciones y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas. Este elenco de funciones excede el que el Acuerdo de 2003 atribuye al Secretario de la Comisión Mixta, que queda reducido a un mero secretario de actas y de apoyo administrativo a la Comisión.

Podría, en consecuencia, incorporarse al final del apartado 2 del artículo 3 modificado, que como secretario del órgano actuará un funcionario de la Subdirección General de Recursos Humanos designado





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

por el Presidente de la Comisión, cuyas funciones serán aquellas que le asigna la normativa básica sobre órganos colegiados.

2. Es posible advertir, asimismo, que el Proyecto introduce ciertas modificaciones respecto del régimen de organización y funcionamiento contenido en el citado Acuerdo. Si bien, para respetar el carácter paccionado de la norma, lo deseable sería que las modificaciones a incorporar a dicho régimen fueron adoptadas en el seno de la Comisión Mixta y mediante la modificación expresa del Acuerdo del año 2003, lo cierto es que este tipo de normas nacidas de la voluntad concorde de los integrantes del órgano han de sujetarse necesariamente a lo establecido no solo en la legislación básica sobre órganos colegiados, sino también a las normas emanadas de la Administración regional en el uso de su potestad de organización, según declara de forma expresa la jurisprudencia constitucional. Así, la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, en interpretación del artículo 22.2 LPAC, manifiesta que *“una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad lleva a entender que la posibilidad que en él se prevé de que los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones Públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados deberán ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga”*.

En consecuencia, una modificación -conocida por la propia Comisión Mixta y objeto de deliberación en su seno- de la norma regional reguladora de la Comisión Mixta (art. 3 de la Orden de 12 de noviembre de 2002), conllevará la alteración sobrevenida del régimen de organización y funcionamiento de dicho órgano, de modo que si el Proyecto introduce previsiones distintas a las contenidas en el acuerdo, éste habrá de entenderse implícitamente modificado por la futura Orden. Así ocurre con el régimen de convocatorias extraordinarias del órgano, pues si el artículo 7 del Acuerdo de 2003 prevé que tales sesiones se convoquen a instancias del Servicio Murciano de Salud o de las organizaciones sindicales, en el





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Proyecto únicamente se reconoce la posibilidad de instar la convocatoria de reuniones extraordinarias a la mayoría de las organizaciones sindicales con representación en la Mesa Sectorial de Sanidad. Se desconoce si ésta es la voluntad del redactor de la norma, pero la regulación proyectada así lo establece.

3. Del mismo modo, el apartado 7 del artículo 3, en la redacción proyectada, que efectúa una remisión general del régimen de organización y funcionamiento del órgano colegiado a lo dispuesto en el Acuerdo de 2003, debería precisar que lo establecido en el citado acuerdo continuará vigente en tanto no se alcance un nuevo pacto que sustituya al mismo, y en lo que no se oponga a lo establecido en la Orden objeto de modificación.

## II. De la aportación de documentos por parte de los interesados.

1. Al regular la acreditación de los requisitos para participar en la bolsa de trabajo, el Proyecto (Apartado Cinco, que da nueva redacción al artículo 5 de la Orden) recoge la previsión del artículo 28 LPACAP, pero lo hace de una forma incompleta, pues únicamente contempla la exención para el interesado de presentar documentos que se hallen en poder de la Administración así como aquellos que hayan sido aportados con anterioridad, pero omite que tampoco habrá de aportar aquellos documentos que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, como contempla el artículo 28.2 de la indicada ley, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD).

Debe incorporarse esta previsión de la normativa básica al Proyecto. Esta consideración reviste carácter esencial.

Por otra parte si, como se ha señalado, no cabe obligar a los interesados a aportar documentos elaborados por otra Administración, debiendo el SMS recabar dichos documentos a través de las correspondientes redes corporativas o consultarlos a través de las oportunas plataformas de intermediación de datos, tampoco debería obligarseles a aportar copias auténticas de dichos documentos, que es lo que hace el





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

apartado 3 del futuro artículo 5 de la Orden, referido a la acreditación de los méritos, cuando establece que los documentos acreditativos de los méritos alegados, de acuerdo con lo previsto en el baremo correspondiente, se presentarán telemáticamente en la propia plataforma informática, “anexando copia auténtica de los documentos públicos administrativos”. Si la Administración puede acceder por sus propios medios al documento original no cabe imponer al aspirante la carga de aportar una copia auténtica de dicho documento.

Debe recordarse, a tal efecto, que la Disposición adicional primera del Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, establece que suprimida la obligación de aportar una determinada documentación para acreditar extremos necesarios para la tramitación y resolución de un procedimiento, no podrá obligarse al interesado a presentar otra documentación alternativa con idéntica finalidad.

2. A la luz de la regulación básica expuesta, debe revisarse también la previsión contenida en el Apartado Diecisiete, que da nueva redacción al artículo 15 ter de la Orden. En el apartado 3 de este precepto, para la acreditación de la condición de persona con discapacidad se exige “la presentación del documento oficial, expedido por el órgano competente de la Administración correspondiente”.

En la Plataforma de Interoperabilidad de la Comunidad Autónoma se encuentra disponible no sólo el certificado denominado “*Discapacidad CARM*”, que informa sobre la documentación obrante en el fichero de personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma, sino también el denominado “*Servicios de Consulta de Discapacidad (CCAA)*”, que permite conocer la existencia o inexistencia de un certificado de discapacidad expedido por otras Comunidades Autónomas para la persona consultada y que, si existe, informará de los datos asociados a ese certificado como grado y tipo de discapacidad, fecha de efectos y permanencia del reconocimiento de la discapacidad, por lo que no debería exigirse a los interesados la aportación de este documento que, además, en





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

los términos en los que se expresa el precepto, parece referirse al documento original, lo que, por añadidura, sería contrario al artículo 28.3 LPACAP, en cuya virtud, no se exigirá la presentación de documentos originales, salvo que, de manera excepcional, así lo exija la normativa aplicable. Excepcionalidad de la medida -necesidad de contar con el documento original en el procedimiento selectivo- que, por otra parte, no ha sido justificada en el expediente de elaboración normativa.

### III. Procedimientos de urgencia y extraordinario.

a) La Orden de 12 de noviembre de 2002, en su redacción actual, configura como un único tipo o modalidad de procedimiento selectivo el que denomina como “extraordinario” en su artículo 2, letra c), y como “extraordinario o de urgencia” en el título del Capítulo V y en el artículo 19, estableciendo los artículos 20 y siguientes un régimen único para este procedimiento.

Por el contrario, en el Proyecto se distingue de forma nítida entre el procedimiento extraordinario, de una parte, al que se acudirá cuando no exista bolsa de trabajo en la categoría u opción correspondiente y surja la necesidad de efectuar una cobertura excepcional de un reducido número de plazas (art. 21.2), y de otra, el procedimiento de urgencia, que se utilizará cuando existiendo bolsa de trabajo, se haya agotado al no quedar aspirantes disponibles (art. 21.2), siendo distinto el contenido de las convocatorias de ambos procedimientos.

Por ello, aun cuando los artículos 20 y 23 dibujan un régimen común a ambos procedimientos en cuanto a la propuesta de iniciación de los mismos y comparten, asimismo, la regulación relativa al desarrollo del proceso selectivo, debería remarcarse que se trata de dos procedimientos diferenciados, para ganar en claridad. A tal efecto, en el artículo 2 del Proyecto, que enumera las distintas modalidades de procedimiento selectivo, debería consignarse en la letra b) el procedimiento de urgencia y en la c) el procedimiento extraordinario, pasando el de oferta genérica del órgano gestor en materia de política de empleo, a la letra d).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Del mismo modo, la denominación del capítulo V, “procedimiento extraordinario o de urgencia”, conforme a la cual los adjetivos “extraordinario” y “urgencia” parecen utilizarse como sinónimos, debería sustituirse por otra que remaricara la existencia de dos procedimientos diferenciados, por ejemplo: “procedimiento de urgencia y procedimiento extraordinario”, o “procedimientos de urgencia y extraordinario”.

b) De la lectura conjunta de los artículos 21 y 23 de la Orden de 12 de noviembre de 2022, en la redacción proyectada, no queda claro cuál es el órgano selectivo que efectuará la valoración de los méritos, pues mientras que para el procedimiento extraordinario sí se prevé la existencia de una Subcomisión Técnica Específica (art. 21.2, letra e), cuya composición y designación constará en la convocatoria del procedimiento, la Orden guarda silencio respecto del de urgencia. Si a ello se une que el artículo 23.5 prevé, para ambos tipos de procedimiento, que será la Comisión Técnica la que apruebe las correspondientes relaciones de puntuaciones provisionales y definitivas de los aspirantes, podría interpretarse que es dicha Comisión (cuyo régimen diferenciado del de las Subcomisiones Técnicas Específicas se contiene en el artículo 6) la llamada a actuar como órgano de valoración en el procedimiento de urgencia, en el que no existiría Subcomisión Técnica Específica. Sin embargo, en el procedimiento extraordinario, sí se prevé expresamente la actuación de una Subcomisión, por lo que no sería coherente que fuera la Comisión Técnica la que asumiera la elaboración de las resoluciones que plasman la valoración efectuada por la primera.

Debe revisarse la redacción de estos preceptos en orden a clarificar cuál es el órgano selectivo en cada tipo de procedimiento.

c) Quizás convendría establecer una remisión general a lo establecido para el procedimiento ordinario de selección en todo lo no previsto de forma expresa o específica para este tipo de procedimientos, de forma que le fueran aplicables las normas relativas a presentación de instancias, acreditación de méritos, constitución de la Subcomisión Técnica Específica, en su caso, etc.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## **QUINTA.- Observaciones particulares al texto.**

### **I. A la parte expositiva.**

1. Al explicar el contenido del artículo 5, se utiliza la expresión “*sanción por renuncia a los llamamientos*”. El efecto que para el aspirante integrante de la bolsa de trabajo tiene el rechazo injustificado de los llamamientos que se le hacen durante la gestión de la lista es indudablemente negativo, pues conlleva la suspensión de su disponibilidad en la bolsa para ser llamado durante períodos de tiempo variables, que dependen de circunstancias diversas que se describen en la Orden.

No obstante, a pesar de constituir un efecto desfavorable para el interesado, en rigor, no constituye una verdadera sanción, sometida a los exigentes principios de la potestad sancionadora y disciplinaria que establecen los artículos 25 y siguientes de la LRJSP, singularmente en relación con la reserva de Ley que impone el artículo 27.1 del referido texto legal con fundamento en el artículo 25 de la Constitución, así como con las exigencias del procedimiento sancionador, por lo que debe evitarse dicha calificación para el efecto derivado del rechazo a los nombramientos.

2. La última modificación del texto sometido a consulta, remitida a este Consejo Jurídico el pasado 4 de noviembre de 2019, y que afecta de forma sustancial a la parte final de la futura disposición, no se ha reflejado de forma adecuada en la exposición de motivos, que continúa estableciendo como momento en el que será plenamente aplicable la exigencia del uso de medios electrónicos y la aplicación del nuevo sistema de autobaremación, el de “*la entrada en vigor del próximo período de referencia*”, conforme establecía la penúltima versión de la Disposición transitoria primera del Proyecto. Sin embargo, tras la última variación en el texto proyectado, el momento de plena aplicación de lo dispuesto en la Orden de 12 de noviembre de 2002 en la redacción proyectada, será el de la entrada en vigor de la futura Orden modificadora, como se especifica de forma cuasi didáctica y clarificadora en la Disposición final segunda del Proyecto.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Debe, en consecuencia, adecuarse la explicación que de este régimen transitorio se efectúa en la parte expositiva.

## II. A la parte dispositiva.

- Apartado Cinco, por el que se da nueva redacción al artículo 5 de la Orden modificada.

a) Cuando al regular la inscripción afirma que se podrá utilizar un certificado electrónico reconocido o cualificado o bien un sistema de registro previo del interesado con nombre de usuario y clave concertada, cabría completar esta última previsión con una referencia a su sujeción al decreto regional por el que se regulan estos otros sistemas de identificación y firma diferentes de la firma electrónica avanzada: el Decreto 286/2015, de 28 de octubre, por el que se autorizan otros sistemas de firma electrónica distintos la firma electrónica avanzada o reconocida, en el marco de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

b) Por otra parte, también con ocasión de la regulación de la inscripción en la Bolsa de Trabajo se indica que los aspirantes tendrán la posibilidad de elegir o renunciar con carácter previo y general, para qué tipo de nombramientos no desean ser convocados. Se sugiere, para ganar en claridad, sustituir la expresión “*elegir o renunciar, con carácter previo y general*” por la de “*elegir no ser llamados, con carácter previo y general, para*”.

De aceptarse esta sugerencia, debería revisarse también la redacción de la Disposición transitoria cuarta, apartado 1 del Proyecto.

c) Se afirma que el domicilio, teléfono y correo electrónico que figuren en la solicitud serán considerados válidos a efectos de notificaciones. Entiende el Consejo Jurídico que habría de diferenciarse entre la notificación al interesado en sentido estricto, de una parte, que tendrá por objeto un determinado acto administrativo que afecte de forma individualizada a los derechos e intereses de un concreto aspirante y que





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

habrá de cumplir con los requisitos que para su validez impone la normativa básica sobre procedimiento administrativo, y de otra, los llamamientos a efectuar en el curso de la gestión de la bolsa de trabajo, los cuales dadas las exigencias de celeridad impuestas por la perentoriedad de las necesidades a cubrir, han de hacerse por medio de llamadas telefónicas, complementadas en su caso por mensajes de texto, en los términos expresados en el artículo 15 de la Orden de 12 de noviembre de 2002.

Se hace esta precisión dado que las condiciones que para la validez de las notificaciones exige el artículo 41.1 LPACAP, no serían predicables, al menos *a priori* y sin mayores precisiones, de las comunicaciones efectuadas mediante teléfono y correo electrónico. De hecho, el propio precepto legal básico señala que el interesado puede identificar una dirección de correo electrónico que servirá para el envío de avisos informativos de la puesta a disposición de una notificación, pero que no servirá para la práctica de notificaciones *stricto sensu*.

En consecuencia, cabría establecer que el domicilio consignado en la solicitud será considerado como el designado por el interesado a efectos de notificaciones, mientras que el teléfono y el correo electrónico que figuren en la solicitud se considerarán como aquellos que designa el interesado para recibir llamamientos u ofrecimientos derivados de la bolsa de trabajo y avisos, respectivamente.

Parece oportuno destacar que, como recordábamos en nuestro Dictamen 64/2014, la posibilidad de efectuar el llamamiento para ofrecer los puestos de trabajo vacantes por vía telefónica ha sido sancionada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, en sentencia, entre otras, núm. 196/2011, de 28 de febrero, al afirmar que dicho llamamiento es *“un acto de comunicación, y que como señaló esta Sala en un supuesto semejante al que nos ocupa en el que el interesado había sido citado telefónicamente, concretamente en la Sentencia 20/01, de 24 de enero (procedimiento ordinario 1095/98), el llamamiento puede realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado (art. 59 de la Ley 30/92) (...) Si la finalidad del llamamiento es que la persona interesada pueda enterarse del mismo y la propia*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*Administración ha previsto obtener, además del domicilio, el teléfono de los integrantes de la lista de espera, cuando no es posible la notificación personal por otro medio (...), podrá hacerlo a través del teléfono, para que el llamamiento sea eficaz y cumpla con el objetivo previsto de rapidez y recepción por el destinatario”.*

d) En el proyectado artículo 5.4, bajo el epígrafe “*abono de tasas*”, se prevé la sujeción de la inscripción a “*la tasa correspondiente*”, sin especificar cuál de las previstas por la legislación tributaria sería la aplicable, lo que debe ser corregido.

Asimismo, ha de recordarse lo que ya indicó este Consejo Jurídico en el Dictamen 196/2002 sobre el Proyecto de la Orden que ahora se pretende modificar. Decíamos allí que la previsión en la Orden de exenciones y bonificaciones no dispuestas por la Ley reguladora del correspondiente tributo constituye una vulneración del principio de reserva de Ley consagrado en el ámbito tributario por la propia Constitución cuando, en su artículo 133.3, reserva a la Ley el establecimiento de cualquier beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado. Asimismo, el artículo 8, letra d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, desarrolla dicho principio cuando dispone que únicamente por ley se regulará el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales y, ya en el ordenamiento regional, el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía reserva a una ley emanada de la Asamblea Regional el establecimiento, modificación y supresión de los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales, así como de los elementos determinantes de la deuda tributaria, inclusive exenciones y bonificaciones que les afecten. En idéntico sentido, el artículo 7, letra b) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre), reserva a la Ley “*el establecimiento, modificación y supresión de los tributos propios y de los recargos sobre los impuestos del Estado, así como sus exenciones y bonificaciones*”.

En la actualidad, el Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Contribuciones Especiales, reafirma la reserva de Ley en su artículo 12.1, para regular el establecimiento de las tasas, incluidas sus bonificaciones y exenciones, dejando al reglamento únicamente “*el desarrollo de los elementos esenciales fijados por la Ley para cada tasa*”, habilitación reglamentaria que no puede alcanzar al establecimiento *ex novo* de exenciones y bonificaciones no contempladas en la Ley.

Como ya se ha indicado, el Proyecto no especifica la tasa que grava la participación en los procedimientos selectivos de personal estatutario temporal; no obstante, atendido el catálogo de tasas que contiene el anexo primero del indicado decreto-legislativo, cabe considerar que aquélla será la identificada con el código T110, que grava actuaciones en materia de función pública regional. Los artículos 6 y 7 de la normativa reguladora del indicado tributo establecen supuestos de exención y bonificación diferentes de aquellos que contempla el Proyecto sometido a consulta, pues, por ejemplo, en éste se omiten los de ser el aspirante víctima de violencia de género, ostentar la condición de víctima del terrorismo legalmente reconocida, o pertenecer a familias numerosas de categoría especial, todos ellos contemplados como de exención en el artículo 6 de la normativa reguladora de la tasa, en la redacción dada por la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019.

Procede, en consecuencia, especificar cuál es la tasa que grava la participación en los procedimientos selectivos objeto de regulación por la Orden. Así mismo el régimen de exenciones y bonificaciones de dicha tasa debería regularse por mera remisión a lo establecido en la normativa específica de la misma evitando así incurrir en discrepancias entre las previsiones de la orden y la normativa fiscal reguladora de las tasas aplicables.

Esta consideración tiene carácter esencial.

e) En el nuevo apartado 7 del proyectado artículo 5, se enumeran los lugares, electrónicos y físicos, en los que se procederá a publicar y notificar los actos que se dicten en el proceso selectivo y afecten a una pluralidad de





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

aspirantes. Tales lugares se enumeran en forma alternativa, de forma que la publicación podría realizarse en uno solo o en varios de ellos, lo que podría generar confusión en los aspirantes. Se sugiere que las publicaciones se realicen en todos ellos de forma simultánea, de modo que para el aspirante baste la consulta de uno para conocer el acto objeto de la publicación, o bien que sea la propia convocatoria del procedimiento selectivo la que establezca el medio de publicación de los actos sucesivos, conforme a lo establecido en el artículo 45.1, b) LPACAP.

- Apartado Seis, por el que se da nueva redacción al artículo 6 de la Orden.

a) De conformidad con el artículo 27.1 LPE, la composición y funcionamiento de los órganos o comisiones de selección del personal estatutario temporal se ajustarán a las disposiciones que rijan para el resto de órganos o comisiones técnicas de selección de personal temporal de la Administración regional, sin perjuicio de las especialidades que puedan establecerse por razón de la singularidad de la organización sanitaria.

Los órganos de selección de personal temporal de la Administración regional se rigen por lo establecido en la Orden de 27 de julio de 2001, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula la selección de personal interino y laboral temporal de la Administración Pública Regional, cuyo artículo 7.4 dispone que la idoneidad de los miembros de las Comisiones de Selección se ajustará en todo momento a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Decreto 68/1992, de 25 de junio, por el que se regula la designación y funcionamiento de los Tribunales calificadoros de las pruebas selectivas para acceso a la Función Pública Regional, en lo que le resulte de aplicación.

El indicado Decreto regional fue derogado y sustituido por el Decreto 6/2006, de 10 de febrero, por el que se regula la composición, designación y funcionamiento de los Tribunales calificadoros de las pruebas selectivas para acceso a la Función Pública Regional, cuyo artículo 2 exige que todos los miembros del órgano selectivo posean una titulación académica de igual o superior nivel al exigido a los aspirantes para el





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

ingreso (art. 2.2) y que se garantice la idoneidad de los integrantes del Tribunal para enjuiciar los conocimientos y aptitudes en relación a los puestos de trabajo a desempeñar, de modo que, al menos la mitad más uno de sus miembros deberá poseer una titulación académica correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida a los candidatos para el ingreso (art. 2.3).

El texto proyectado, si bien cumple con el requisito fijado por el artículo 2.2 del Decreto 6/2006, de 10 de febrero, pues dispone que todos los miembros de las Subcomisiones Técnicas Específicas poseerán una titulación académica de igual o superior nivel al exigido para el acceso al grupo o Subgrupo de titulación a que pertenecen las categorías y opciones de la Bolsa de Trabajo sobre la que efectuarán la valoración, no establece la segunda de las previsiones, la contenida en el artículo 2.3 acerca de la idoneidad de los miembros del órgano de selección para enjuiciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Es cierto que dicha exigencia tiene todo su sentido en el ámbito de los tribunales de las pruebas de acceso a personal estatutario fijo o funcionario de carrera, en las que existen pruebas de aptitud, teóricas y prácticas, que forman parte sustancial del procedimiento selectivo, mientras que en los procedimientos a los que se refiere la Orden que se pretende modificar, la actuación de las Subcomisiones Técnicas Específicas, de ordinario se limitará a la comprobación y valoración de méritos acreditados documentalmente. Ahora bien, no debe obviarse que se prevé en el propio Proyecto que, para determinados llamamientos orientados a la cobertura de plazas de especial cualificación correspondientes a los subgrupos A1 y A2, podrá realizarse una prueba práctica o de aptitud (art. 15 bis, apartado 5 de la Orden en la redacción proyectada), previéndose de forma expresa que será la Subcomisión la encargada de realizar y valorar la prueba.

En atención a esta circunstancia, en las Bolsas de Trabajo de categorías/opciones de los subgrupos A1 y A2 que tengan adscritas plazas que la plantilla califique como de especial cualificación, al menos dos de los tres miembros de la correspondiente Subcomisión deberían poseer una titulación académica de un área de conocimientos que les hiciera idóneos para valorar la aptitud de los aspirantes a ocupar las indicadas plazas.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

b) En el proyectado artículo 6.2, letra c), debería precisarse que el vocal deberá estar en activo en el Cuerpo, opción o categoría correspondiente.

- Apartado Once, por el que se da nueva redacción y denominación al artículo 11 de la Orden objeto de modificación.

Al regular el contenido de las convocatorias de los procedimientos selectivos tendentes a la creación de las Bolsas de Trabajo, se sugiere incorporar una mención a la obligatoriedad de efectuar la inscripción por medios electrónicos así como las webs, portales o puntos de acceso electrónico en los que hacerla efectiva. Esta información debería incluir las URL (*Uniform Resource Locator* o dirección específica que se asigna a cada uno de los recursos disponibles en la red) de tales páginas y sitios, para facilitar de forma indubitada la identificación y localización del acceso a las mismas por parte de los interesados en participar en el procedimiento selectivo.

En este mismo apartado, sería más preciso sustituir “*la referencia al abono de las tasas aplicables*” por la indicación o identificación de la tasa aplicable y del importe que los aspirantes han de satisfacer.

- Apartado Doce, que da nueva redacción al artículo 12 de la Orden modificada.

a) En el apartado 1 se establece que se publicará la resolución de admitidos y excluidos en un plazo de 20 días, “*sin perjuicio de las ampliaciones que en su caso procedan*”. Ningún valor normativo añade al precepto el inciso entrecomillado, de forma que la regulación no se vería afectada desde un punto de vista sustantivo si se eliminara, toda vez que al margen de la previsión expresa o no en el precepto de la posibilidad de ampliación del plazo, éste sólo podrá ampliarse en los términos previstos en el artículo 23 LPACAP.

Procede, en consecuencia, eliminar el inciso.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Del mismo modo y también en este apartado, se prevé que la resolución por la que se aprueba el listado provisional de admitidos y excluidos será dictada por el Director Gerente. Sin embargo, la resolución que aprueba la relación definitiva lo es por la Subcomisión Técnica Específica y contra ella se prevé recurso de alzada ante el Director Gerente.

Si lo que se pretende es que corresponda a la Subcomisión Técnica dictar la resolución aprobatoria del listado definitivo de admitidos y excluidos, sería más coherente que fuera también aprobada por dicha Subcomisión la lista provisional de admitidos y excluidos, que tras el período de subsanación ella misma elevaría a definitiva. Ello se compadecería mejor con el carácter preparatorio de la primera de las resoluciones, que algunos autores califican como mero acto de trámite, por lo que de ordinario la aprobación de las resoluciones “provisionales” en los procesos selectivos suele corresponder al mismo órgano que habrá de dictar la resolución “definitiva”. Así se establece, por ejemplo, en el artículo 13 de la Orden.

Ahora bien, en la medida en que se trata de la relación de admitidos y excluidos al procedimiento selectivo, lo más lógico sería que tales resoluciones, ambas, fueran aprobadas por el órgano convocante, es decir, el Director Gerente del SMS conforme a lo establecido en el artículo 8.1, letra h, del Decreto 148/2002, de 27 de diciembre, que establece la estructura y funciones de los órganos de participación, administración y gestión del SMS, pues a él se dirigirán las instancias de inscripción, siendo por lo general una unidad dependiente de aquél la encargada de depurar las solicitudes de participación y determinar qué aspirantes cumplen los requisitos para ello y cuáles no, elevando al Director Gerente la correspondiente propuesta de resolución, sin que la Subcomisión Técnica intervenga de forma efectiva en esta fase del procedimiento selectivo, o al menos, no se prevé así de forma expresa en el Proyecto.

b) En el proyectado artículo 12.3 de la Orden modificada se establece que junto con el listado definitivo de aspirantes admitidos y excluidos se publicará la relación de personas con discapacidad. Debería precisarse que ello se hace a los efectos previstos en el artículo 15 ter, en relación con las





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

alteraciones en el orden de los llamamientos de la bolsa que la condición personal de tales aspirantes conlleva.

c) También en el proyectado artículo 12.3 se prevé que la Subcomisión Técnica Específica correspondiente procederá a revisar y valorar un número determinado de aspirantes, establecido en función del promedio anual de llamamientos de la correspondiente categoría u opción, incrementado en un 30% adicional.

Faltaría por precisar cómo se eligen los aspirantes cuyos expedientes se revisarán. Si el criterio para efectuar dicha elección es el de las mayores puntuaciones de entre los admitidos, resultante de la labor de autovaloración efectuada por los propios aspirantes una vez sumada la puntuación por los méritos valorables de oficio, como parece deducirse de los artículos 5.2 y 7.5 de la Orden en su redacción modificada, debería indicarse así de forma expresa.

d) El artículo 12.4, según la redacción proyectada, dispone que contra la resolución definitiva de aspirantes admitidos y excluidos cabrá interponer recurso de alzada en sede electrónica, lo que de conformidad con el artículo 41.3 LPACAP conllevará la obligación para los recurrentes de recibir notificaciones electrónicas de las resoluciones recaídas en el indicado procedimiento impugnatorio.

Cabe recordar aquí que en nuestro Dictamen 413/2019, sobre el Proyecto de Decreto por el que se impone el uso de medios electrónicos en los procedimientos selectivos del personal estatutario, afirmamos que no se había justificado en el expediente que acompañaba a aquel proyecto que se dieran las condiciones establecidas por los artículos 14.3 y 41.1 LPACAP, de acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, para imponer a los participantes en los indicados procedimientos selectivos la obligación de presentar los aludidos recursos por medios electrónicos y recibir las correspondientes notificaciones electrónicas, lo que resultaba necesario dado que los recursos constituyen procedimientos diferenciados de los selectivos.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Del mismo modo, el expediente del Proyecto de Orden objeto de este Dictamen centra su atención en la justificación de que se cumplen tales requisitos para la presentación por medios electrónicos de las instancias de participación en el proceso selectivo, así como para la acreditación y la actualización de méritos, pero no efectúa un razonamiento específico sobre la concurrencia de aquellas exigencias respecto de los recursos y de sus notificaciones individualizadas.

De forma coherente con lo indicado en el referido Dictamen, procede reiterar aquí dicha observación, que se califica de esencial.

- Apartado Trece, por el que se da nueva denominación y contenido al artículo 13 de la Orden:

a) Ha de revisarse la remisión interna al artículo 12.3 de la Orden efectuada en el apartado 3 del precepto objeto de esta consideración, toda vez que debería realizarse al artículo 12.4.

Esta observación se hace extensiva a idéntica remisión contenida en el futuro artículo 14.2, *in fine*.

b) En el futuro artículo 13.4 debería precisarse que las puntuaciones revisadas y aprobadas por las Subcomisiones Técnicas Específicas que adquieren firmeza y resultan, en consecuencia, inatacables, son las otorgadas en la valoración de méritos aportados en períodos anteriores.

- Apartado Quince, por el que se adicionan dos apartados al artículo 15 de la Orden modificada y se reenumeran los existentes.

Uno de los nuevos apartados es el 6, según el cual en determinadas circunstancias puede reducirse el tiempo con el que cuenta el aspirante que ha recibido una oferta para aceptarla o rechazarla, pasando de 48 a 24 horas, de donde cabe deducir que el período ordinario de reflexión que se concede al interesado es de 48 horas, pero no estaría de más establecer esta previsión de forma expresa, sin perjuicio de su modulación en atención a





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

las circunstancias concurrentes, como la necesaria inmediatez en la incorporación que exigiera una respuesta del aspirante también inmediata.

- Apartado Dieciséis, que da nueva redacción al artículo 15 bis de la Orden modificada, que regula el orden de prelación de llamamientos.

Como excepción a dicho orden general, que coloca a los aspirantes de mayor a menor puntuación determinando la prioridad de unos sobre otros para ser llamados a cubrir puestos de trabajo, el precepto prevé diversos supuestos en los que cabe alterarlo, pretiriendo a algún o algunos aspirantes con mayor puntuación y llamar a otros que cuentan con menor puntuación y que, en consecuencia, se ubican más retrasados en la Bolsa de Trabajo.

El carácter excepcional de estas situaciones y su potencial incidencia sobre los principios cardinales del acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, exige la mayor precisión en la descripción normativa de los supuestos que habilitan a la Administración para orillar el orden preestablecido, como elemental precaución frente a eventuales abusos. De ahí que sea preciso concretar más a qué se refiere el precepto proyectado cuando alude a “*llamamientos masivos*” (a partir de qué número en términos absolutos o relativos de aspirantes afectaría, por ejemplo) o a esas otras indeterminadas “*circunstancias excepcionales*” que pueden suceder durante los períodos tradicionalmente vacacionales.

Por otra parte, dado el carácter extraordinario de esta medida de alteración del orden de prelación para los llamamientos y en atención a que conllevará una limitación de los intereses legítimos de aquellos aspirantes que se vean preteridos en el ofrecimiento de un puesto de trabajo, la resolución del Director Gerente que la adopte habrá de ser suficientemente motivada (art. 35.1, letra a, LPACAP), lo que habría de indicarse de forma expresa en el apartado 2 del precepto modificado, como un extremo más del contenido necesario de aquella resolución.

- Apartado Diecisiete, que modifica el artículo 15 ter.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Debe corregirse la denominación del Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (no “Total”, como se recoge en el apartado 1 in fine del indicado artículo 15 ter).

- Apartado Dieciocho, que da nueva redacción al artículo 16 de la Orden.

En el futuro artículo 16.2 se regulan tanto los supuestos que pueden dar lugar a la suspensión temporal de los derechos del aspirante en la Bolsa -es decir, que por el tiempo que dure la suspensión no se le efectuarán llamamientos- como aquellas circunstancias que impiden que se produzca dicho efecto suspensivo.

a) Dispone el precepto que verán temporalmente suspendidos sus derechos en la bolsa los aspirantes que renuncien de forma expresa al trabajo ofrecido, no contesten a las llamadas telefónicas por medio de las cuales se efectúan las ofertas de puestos, no comparezcan en el puesto ofertado y aceptado y quienes no presenten ante el centro de destino la documentación prevista en el artículo 8 de la Orden.

Como ya se indicó con ocasión de las observaciones formuladas al apartado que modifica el artículo 15 de la Orden de 12 de noviembre de 2002, parece contemplar dicho precepto un período de aceptación de las ofertas realizadas a los aspirantes que, en función del tipo de nombramiento, oscilaría entre 24 y 48 horas. De ser ello así, podría incorporarse como supuesto que daría lugar a la suspensión temporal de los llamamientos el de la renuncia tácita o no aceptación de las ofertas recibidas en el plazo establecido al efecto.

Por otra parte, advierte el Consejo Jurídico una cierta desproporción en las consecuencias asociadas a la mera “*falta de contestación a las llamadas telefónicas*” previstas en el artículo 15 como medio para efectuar los llamamientos, máxime cuando para algunos tipos de nombramiento de corta duración (igual o inferior a tres días), se prevé la realización de una única llamada telefónica (art. 15.2 de la Orden en la redacción modificada),





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

sin que sea necesario efectuar una nueva llamada tras dejar transcurrir un determinado intervalo de tiempo ni se complementa aquella única llamada con el envío de un mensaje de texto, como sí se prevé en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 15 para otros tipos de nombramientos.

Es cierto que el artículo 17.4 de la Orden en la redacción proyectada pretende modular los efectos negativos de esta previsión, al disponer que la suspensión del aspirante en la bolsa sólo se producirá cuando la falta de contestación a las llamadas ascienda a tres llamamientos en el plazo de un mes y, además, el aspirante no se ponga en contacto con el Servicio de Selección vía telefónica o por e-mail (no se indica el plazo de que dispondría para hacerlo). Pero, a pesar de estas previsiones, en las llamadas contempladas en el artículo 15.2, mediante las que se ofertan nombramientos de duración inferior a tres días y con necesidad de incorporación inmediata del aspirante, los tres llamamientos podrían realizarse en un muy corto período de tiempo, incluso en el transcurso de unas pocas horas, lo que podría derivar con facilidad en una suspensión del aspirante por circunstancias totalmente ajenas a su voluntad e, incluso, con su desconocimiento, lo que no encontraría acomodo en la justificación de la medida ofrecida por la parte expositiva de la norma, como un intento de *“dar solución a la imposibilidad actual de imponer sanción alguna a los aspirantes que de forma voluntaria y de acuerdo a sus intereses, no contestan a las llamadas (...) a fin de evitar ser sancionados al manifestar su renuncia al trabajo ofrecido, contraviniendo así la finalidad de la norma de dar una cobertura ágil e inmediata a los puestos ofertados”*.

Se es consciente de la necesaria agilidad que ha de tener la gestión de las bolsas de trabajo ante las necesidades perentorias de cobertura de puestos que ha de afrontar el SMS, lo que justifica acudir a la vía telefónica para efectuar las ofertas, aun a riesgo de no cumplir de forma estricta las exigencias que para la validez de la comunicación de los actos administrativos imponen las normas rectoras del procedimiento administrativo común (art. 41.1 LPACAP); pero, sumar al desfavorable efecto inmediato de la no contestación a la llamada telefónica, que es no recibir el ofrecimiento del puesto y, en consecuencia, verse privado de su desempeño, otro efecto también negativo para el aspirante como es la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

imposibilidad de recibir llamamientos por un mes o más, constituye un excesivo rigor y desproporción en las consecuencias, que debe ser evitado.

Si, a pesar de lo expuesto, se mantiene la suspensión de llamamientos como consecuencia de la no contestación a los intentos de comunicación telefónica, se sugiere que, al menos, una vez intentado de forma infructuosa el tercer llamamiento, se prevea un aviso al aspirante mediante mensaje de texto y correo electrónico para que contacte con el Servicio de Selección en un determinado plazo, en orden a evitar la suspensión temporal de sus derechos en la bolsa de trabajo, incrementando así las posibilidades del interesado de conocer las eventuales consecuencias que afronta.

b) La letra g) del artículo 16.2 de la Orden señala entre las circunstancias cuya concurrencia impide que se produzca la suspensión del aspirante en la bolsa, la de haber sufrido “*violencia por terrorismo*”. Se sugiere sustituir dicha expresión por la de ostentar el aspirante la condición de víctima del terrorismo legalmente reconocida, concepto éste de contornos claramente definidos por el ordenamiento jurídico y al que se asocian en la normativa básica de función pública los beneficios laborales vinculados a la protección que le dispensa la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

- Apartado Diecinueve, que añade un artículo nuevo, el 16 bis “Período de prueba y revocación por falta de capacidad”.

a) En el apartado 1 del nuevo artículo debe indicarse a qué órgano corresponde adoptar la resolución de revocación del nombramiento por no superación del período de prueba.

b) En el apartado 2 se regula la revocación por falta de capacidad del aspirante para el desempeño de una determinada plaza, que puede determinar no sólo la extinción del nombramiento que estuviera desempeñando, sino también una imposibilidad de acceder a nuevos nombramientos por un determinado período de tiempo. Atendido el





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

carácter meramente temporal de esta medida, que no podrá exceder de un año, se desaconseja utilizar la expresión “*exclusión de la bolsa*”, como se hace en alguno de los párrafos del apartado, pues parece apuntar a una expulsión de la misma, cuando en realidad el aspirante sigue integrado en la bolsa de trabajo si bien con sus derechos al ofrecimiento de puestos o plazas en suspenso. Se sugiere, en consecuencia, sustituir la expresión “*exclusión*” por “*suspensión*”.

Del mismo modo, se prevé que una vez superado el plazo de suspensión y tras solicitar el interesado volver a estar disponible en la bolsa, habrá de superar un período de prueba específico en el primer nombramiento que se le ofrezca. Si a su finalización fuera declarado apto, señala el precepto proyectado que “*se dispondrá la reincorporación inmediata del interesado a la Bolsa de Trabajo*”, lo que en rigor no es correcto, pues el interesado siempre habrá permanecido en la bolsa. Y es que de no ser así, no habría podido recibir ese llamamiento durante cuyo desempeño va a realizar el período de prueba previsto. Se sugiere, por tanto, revisar la indicada previsión.

c) En el último párrafo del artículo se alude a una exclusión de la bolsa de trabajo durante cinco años. Si lo que se pretende expresar es que el interesado será expulsado de la bolsa de trabajo y que no podrá volver a solicitar formar parte de la misma en cinco años, sería más preciso establecerlo así.

Esta observación se hace extensiva al artículo 17.5 de la Orden en la redacción propuesta por el Apartado Veinte del Proyecto.

- Apartado Veinte, por el que se modifica la denominación y el contenido del artículo 17.

En los apartados 1 y 2 del nuevo artículo 17, se afirma que la duración de la suspensión dependerá de la duración de los nombramientos a los que renuncian los aspirantes o en los que no comparecen en destino una vez aceptados. Sin embargo la duración no es el único criterio que se contempla en el precepto para establecer la duración de la suspensión, la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

cual también se hace depender del tipo de nombramiento (interinidad, eventual o de sustitución), por lo que así debería indicarse expresamente en el primer párrafo de ambos apartados.

- Apartado Veintitrés, que da nueva redacción al artículo 19.

Debe sustituirse la expresión “dicha bolsa” por “bolsa de trabajo en vigor”.

- Apartado Veinticuatro, que da nueva redacción al artículo 20.

Si se pretende iniciar el artículo con la expresión “*Estos procedimientos*”, sería necesario incorporar al epígrafe que da título al precepto la indicación de qué procedimientos se trata. Así, el artículo 20 podría intitularse “*Iniciación de los procedimientos de urgencia y extraordinario*”, siguiendo el modelo de la denominación elegida por el Proyecto para el artículo 21, si bien en este precepto la palabra “*extraordinarios*” debe consignarse en singular, para recalcar que el de urgencia y el extraordinario son dos procedimientos diferentes.

- Apartado Veinticinco, que da nueva redacción al artículo 21, que pasa a denominarse “Convocatoria de los procedimientos de urgencia y extraordinarios”.

El primer párrafo de cada uno de los dos apartados en los que se divide el artículo se inicia con una descripción del supuesto en el que se puede acudir a cada tipo de procedimiento. Dicho contenido sería más propio del artículo 19 de la Orden modificada, por lo que se sugiere trasladar a éste ambos párrafos, máxime cuando el referido al procedimiento extraordinario efectúa una importante limitación respecto al supuesto descrito en el artículo 19 como habilitante para acudir a este tipo de procedimiento, pues mientras que este artículo dispone de forma muy escueta que podrá acudirse al procedimiento extraordinario “*cuando no exista bolsa de trabajo*”, el artículo 21 incorpora una condición allí no prevista, como es que “*exista la necesidad de efectuar una cobertura excepcional de un número reducido de plazas*”, de modo que en ausencia





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de tales circunstancias y aun no existiendo bolsa de trabajo, la Administración tendría vedado acudir al procedimiento extraordinario y habría de convocar uno ordinario.

### III. Parte final.

- Disposición adicional primera. Divulgación [de] normativa consolidada.

a) La disposición mandata al SMS para que publique en la web “Murciasalud” el “*texto refundido resultante de la Orden de 12 de noviembre de 2002*”, con la incorporación de las modificaciones ahora introducidas.

Aun cuando la propia disposición limita los efectos de dicha “refundición” a los meramente informativos y de conocimiento por parte de los destinatarios de la norma, debe evitarse el uso del término “texto refundido” para no generar confusión acerca de su verdadera naturaleza, siendo más adecuada la calificación de “texto actualizado”, “texto consolidado” o similar.

Y es que la expresión “texto refundido” debe quedar reservada en rigor para el resultado de la habilitación que el Poder Legislativo puede hacer en el Ejecutivo (arts. 82.1 CE y 47 y siguientes de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre) y que revestirá la forma de Decreto Legislativo.

El texto refundido, en cuanto a los efectos, dista mucho de ser una norma meramente informativa o para facilitar el uso de las disposiciones afectadas por la refundición, pues como señala el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 906/2008), tiene por finalidad “*recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. El efecto derogatorio comporta que aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado a la nueva norma quedan abrogadas como tales, pues su contenido queda incorporado al nuevo texto. El efecto conservador y, en su caso actualizador, se concreta en que las normas que son refundidas*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*siguen formando parte plena del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto...”.*

b) Por otra parte y desde la técnica normativa, la Directriz 39 de las de Técnica Normativa establece que los mandatos no dirigidos a la producción de normas jurídicas, como el que es objeto de la disposición adicional, establecerán el plazo dentro del cual deberán cumplirse, lo que el Proyecto no hace.

- Disposición transitoria primera. Régimen transitorio aplicable desde la publicación de esta Orden hasta su entrada en vigor.

En el apartado primero se prevé que en el periodo comprendido entre la publicación de la Orden modificativa y su entrada en vigor un mes después, el régimen de presentación de instancias y nuevos méritos así como todo el sistema de selección y llamamiento se seguirán rigiendo por el procedimiento de selección establecido en la Orden de 12 de noviembre de 2002, en su redacción vigente cuando entre en vigor el futuro Decreto relativo a la obligatoriedad de relacionarse a través de medios electrónicos.

Ahora bien, en la medida en que lo lógico es que el referido Decreto se publique y entre en vigor antes que la futura Orden modificativa, lo que se está previendo en definitiva es que el régimen establecido en la actualidad en la Orden de 2002 seguirá siendo aplicable hasta que entre en vigor su modificación. Adviértase que si esto es lo que se pretende, no sería necesario establecerlo de manera expresa, en la medida en que cualquier norma y a falta de previsiones específicas de retroactividad que aquí no existen, produce sus efectos a partir de su entrada en vigor y no antes (art. 2.3 del Código Civil), de forma que la norma únicamente se aplica a los hechos y situaciones acaecidos durante su vigencia.

Ello permitiría suprimir esta disposición transitoria.

- Disposición transitoria segunda. Incorporación a la plataforma informática de las solicitudes y méritos presentados en formato papel antes de la entrada en vigor de esta Orden.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Habría de precisarse mejor la expresión “*a partir de ese momento*”, toda vez que surgen dudas acerca de cuál es el momento a que se refiere, si la entrada en vigor de la nueva Orden o la finalización del plazo de tres meses desde la entrada en vigor, como parece más razonable en el contexto de la disposición, pues será a partir de entonces cuando las solicitudes y el resto de documentación aportada por los interesados habrá sido digitalizada e incorporada al sistema informático.

- Disposición transitoria tercera. Convocatorias de bolsas de trabajo vigentes.

El mantenimiento de la vigencia no habría de predicarse tanto de la convocatoria de la bolsa de trabajo, que no es norma sino acto administrativo con destinatario plural y sin vocación de permanencia, que agota su eficacia una vez constituida la bolsa de trabajo, cuanto de esta misma, atendido lo establecido en el artículo 14.1 de la Orden objeto de modificación, según el cual “*el Director Gerente declarará la entrada en vigor de las bolsas de trabajo mediante una resolución en la que simultáneamente derogará la que hasta ese momento haya estado en vigor*”.

- Disposición transitoria cuarta. Especificidades sobre los llamamientos de duración igual o inferior a 3 días a partir de la entrada en vigor de la Orden.

De conformidad con el artículo 5.1 de la Orden los aspirantes habrán de indicar en su solicitud de inscripción los tipos de nombramientos para los que desean figurar inscritos en la bolsa de trabajo, de tal modo que la falta de elección determinará su inscripción para todos los tipos de nombramiento, incluidos los de corta duración. Resulta innecesario reiterar esta regla en la Disposición transitoria cuarta, apartado 1, salvo que dicha previsión, como parece deducirse del carácter transitorio de la disposición en la que se contiene, se refiera a las bolsas de trabajo que ya estuvieran vigentes cuando despliegue sus efectos la modificación proyectada.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Si es esto último lo que se pretende, o bien se indica de forma expresa a qué bolsas de trabajo se extiende el régimen transitorio, o bien se incorpora el contenido de esta Disposición transitoria cuarta a la tercera, que, precisamente, salvaguarda la vigencia de las bolsas de trabajo existentes antes de la modificación, sin perjuicio de las adecuaciones necesarias al nuevo régimen de selección establecido por la futura Orden cuyo proyecto es objeto de este Dictamen.

#### **SEXTA.- De la técnica normativa.**

1. Si bien el expediente muestra que el SMS ya valoró la oportunidad de aprobar una nueva Orden en lugar de efectuar una mera modificación de la vigente, el Consejo Jurídico no puede dejar de manifestar que la entidad y profundidad de las alteraciones introducidas en el texto de la Orden de 12 de noviembre de 2002, ya previamente modificada en varias ocasiones, aconsejaban la aprobación de una nueva Orden reguladora de la selección del personal estatutario temporal del SMS. Adviértase que las modificaciones afectan a 23 de los 27 artículos de la Orden, introduciendo además reformas de calado en la regulación preexistente, lo que dificulta no sólo la integración de las modificaciones con el régimen actual -dando lugar a discordancias o incoherencias que han sido oportunamente puestas de manifiesto en el Dictamen-, sino también y sobremanera la comprensión y manejo de la disposición por parte de sus destinatarios. Dificultad que persiste pese al mandato que contiene la Disposición adicional primera del Proyecto para que se publique en la web “Murciasalud” un texto consolidado de la Orden, previsión ésta que por sí sola ya resulta reveladora de que el propio SMS es consciente de la entidad de las transformaciones que se pretenden introducir en la Orden de 2002 y de las dificultades que ya se han advertido.

2. La parte expositiva, que abarca algo más de 11 páginas, es demasiado extensa y tiene un contenido más propio de la memoria de oportunidad y necesidad de la norma, hoy integrada en la MAIN, que de una exposición de motivos, por lo que debería procurarse efectuar una síntesis de la misma.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

3. De conformidad con la Directriz 73 de las de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, la cita de los reales decretos deberá incluir el título completo de la norma, tipo, año, fecha y nombre. No se sigue esta directriz en el caso del nuevo apartado 4 que se introduce en el artículo 4 de la Orden modificada. Se cita el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, de forma incompleta, pues no incorpora el nombre íntegro de la norma, esto es, “*Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI)*”.

4. El Apartado Diecinueve del Proyecto introduce en la Orden de 12 de noviembre de 2002 un artículo 16 bis, cuyo apartado 2 contiene doce párrafos que no han sido estructurados, lo que debe corregirse agrupando, al menos en tres subapartados encabezados por letras, aquellos párrafos que regulen aspectos comunes: a) el procedimiento de revocación y sus consecuencias; b) la suspensión provisional; y c) el procedimiento para recuperar el interesado la eficacia de todos sus derechos en la bolsa de trabajo.

El expuesto es un caso extremo, pero se advierte que hay otros varios preceptos del Proyecto (así, por ejemplo, los artículos 5 ó 16) que se separan de forma clara de la Directriz 30 de las de Técnica Normativa, relativa a la extensión de los artículos.

5. En relación con el último inciso de la disposición derogatoria, que pretende salvaguardar determinadas previsiones del régimen transitorio establecido por el Proyecto, cabe recordar que la Directriz 41 de las de Técnica Normativa establece que no es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las derogatorias no prevalecen sobre éstas como prevé la Directriz 36.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Del mismo modo, la prevalencia del contenido transitorio sobre todos los demás de la parte final de la norma, que establece la citada Directriz 36, letra a), hace innecesario el último inciso del primer párrafo de la Disposición final segunda: “*sin perjuicio de las especificidades establecidas en las disposiciones transitorias*”.

Ambos incisos podrían, en consecuencia, suprimirse.

#### **SÉPTIMA.- Otras observaciones.**

- En la parte expositiva, cuando se enumeran las modificaciones operadas sobre la Orden de 12 de noviembre de 2002, en la letra b) relativa al artículo 3, debe corregirse “*se da nueva corrección el artículo 3*”, por “*se da nueva redacción al artículo 3*”.

- En el último párrafo del nuevo apartado 2 del artículo 4 de la Orden modificada, ha de corregirse la expresión “*condiciones personales de actitud*” con la de “*condiciones personales de aptitud*”.

- En el proyectado artículo 7.2, letra a), debe incluirse la preposición “*de*” en la frase “*el artículo 25 la Directiva*”.

- En el título de la Disposición adicional única, debería incluirse la preposición “*de*” entre divulgación y normativa.

- Debe efectuarse una revisión general del texto del Proyecto para corregir determinados errores gramaticales, siendo frecuentes los que afectan a la descoordinación entre el número plural o singular del verbo y el sujeto de numerosas oraciones.

Se desaconseja, asimismo, siguiendo las directrices de la Real Academia Española el uso del binomio “*y/o*”.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para la aprobación de la futura Orden, estando habilitado el Consejero de Salud para dictarla por disposición expresa de la LPE.

**SEGUNDA.**- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado a las normas rituaras establecidas al efecto, salvo en lo relativo a los informes de impacto en la infancia y la adolescencia y sobre la familia (Consideración Tercera de este Dictamen), sin que se adviertan carencias esenciales en la tramitación del Proyecto. Y ello sin perjuicio de la sugerencia que se efectúa acerca del trámite de audiencia.

**TERCERA.**- Son observaciones de carácter esencial a los efectos prevenidos en el artículo 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, las referidas a las exigencias de aportación de documentos por parte de los interesados (Consideración Cuarta, II), a la presentación de recursos de alzada por medios electrónicos (Consideración Quinta, II, Apartado Doce letra d) y a la regulación de la Tasa (Consideración Quinta, II, Apartado Cinco, letra d).

**CUARTA.**- El resto de observaciones, de incorporarse al Proyecto, contribuirían a su mejora técnica y mayor coherencia interna. Especial atención merecen las observaciones recogidas en la Consideración Quinta, II, Apartado Seis, a) (sobre la idoneidad de los miembros del órgano de selección), y la recogida en esa misma Consideración Quinta, II, Apartado Dieciséis (orden de prelación) y Apartado Dieciocho a) (consecuencias de la falta de contestación de las llamadas telefónicas).

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL  
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE  
(en funciones)

(Fecha y firma electrónica al margen)





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

11/11/2019 11:08:11

11/11/2019 10:59:43 GOMEZ FAYREN, ANTONIO

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) CARM-470568e4-046b-c15b-6d06-0050569b34e7

