

En Logroño, a 31 de marzo de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, habiéndose ausentado D. Enrique de la Iglesia Palacios por concurrir en el mismo causa legal de abstención; así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

20/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En este dictamen se emplean las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap/s.= apartado/s (de un precepto).
- AGE= Administración general del Estado.
- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- C.= C.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.
- cfr.= Confróntese, véase.
- Consejería actuante/consultante = Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja.
- CRCL= Consejo riojano de cooperación local.
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.

- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- DGPL= DG de Política local (del Gobierno de la CAR).
- DGSJ= DG de los Servicios Jurídicos (del Gobierno de la CAR).
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- EBEP= Estatuto básico del empleado público, Texto refundido aprobado por RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- FRM= Federación Riojana de Municipios.
- INAP= Instituto Nacional de Administración Pública.
- LALR= Ley (de la CAR) 1/2003, de Administración Local de La Rioja.
- LBRL= Ley (estatal) 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local.
- LCCR= Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR= Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LFPR= Ley (de la CAR) 3/1990, de 29 de junio, de Función pública de la APCAR.
- LGI= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- R.Cas.= Recurso de casación.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- RD 128/2018= RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- RDLeg.= RD Legislativo.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.
- STS= Sentencia del Tribunal Supremo.

Segundo

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, cuyo expediente administrativo consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de 11-11-2020, de la DGPL, de la Consejería actuante.
- Memoria justificativa, del Jefe de Servicio actuante, de 13-11-2020.
- Primer borrador del Decreto, de 10-12-2020.
- Diligencia, de 10-12-2020, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente de elaboración de la disposición general, acordando la continuidad de su tramitación.

-Oficio, de la misma SGT, de 11-12-2020, dirigido al CRCL para emisión de informe. No consta su emisión.

-En trámite de audiencia, por plazo de 7 días, se da traslado de la disposición proyectada i) a la Delegación del Gobierno de La Rioja, que emite informe el 18-12-2020, en el que concluye que no resulta necesario realizar ninguna observación o aportación; ii) y al Consejo general del C., que emite informe el 22-12-2020, con una propuesta de mejora de uno de sus artículos.

-Informe del SOISP de 26-01-2021, con diversas observaciones.

-Segundo borrador del Decreto, de 29-01-2021.

-Informe de la DGSJ, de 17-02-2021. En lo sustancial, el informe entiende correcto el procedimiento de elaboración y en cuanto al texto del borrador únicamente realiza una sugerencia de mejora en la redacción de uno de sus preceptos.

-Tercer borrador del Decreto, de 17-02-2021.

-Memoria final, de la misma SGT, de 18-02-2021, en la que, tras examinar el marco normativo del Decreto proyectado, el contenido y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, concluye con su informe favorable.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de febrero de 2021 y registrado de entrada en este Consejo de 23 de febrero de 2021, la Excm. Sra. Consejera actuante remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23 de febrero de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR.

Tal circunstancia concurre y, por ende, es preceptivo nuestro dictamen en el presente caso ya que, como luego veremos, el Anteproyecto sometido a nuestra consideración desarrolla varios textos con rango de Ley, en concreto, el EBEP, la LBRL y la LFPR.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de

los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo,

podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en este caso, la Memoria justificativa inicial entiende que puede prescindirse de esta consulta previa, no en atención a la concurrencia de alguno de los supuestos que lo permiten *ex art. 32.bis.2 LFAR*, sino en virtud de que se han incorporado las alegaciones formuladas por el C., de fecha 23-05-2019; y el informe de la DG de la Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de fecha 30-01-2020.

Sin embargo, tal y como acertadamente subraya la SGT actuante en la Memoria final, dichos escritos se referirían a un Anteproyecto anterior y no pueden, en efecto, entenderse como una justificación para eludir el trámite de consulta previa.

Tampoco parece razonable entender, como sugiere el informe jurídico, que, en este caso, no resultaba preceptiva la consulta previa. A juicio de este Consejo, siendo el objeto de la norma ordenar la selección y nombramiento de funcionarios interinos de Administración local (procedimiento, requisitos de los aspirantes, orden de incorporación de las listas de espera, etc), resulta, cuanto menos, dudosa la procedencia de aplicar alguna de las excepciones a la obligación de consulta previa.

Además, según hemos subrayado en un reciente dictamen (D.1/21), el art. 105.a) CE *“viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración” (STS de 12 de octubre de 2008. RCas. 35/2006). La pauta interpretativa a la que obliga el art. 105.a) CE no puede ser así otra que la de favorecer y procurar la audiencia y participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de todas aquellas disposiciones reglamentarias que afecten a sus “derechos o intereses legítimos”.*

En cualquier caso, la SGT ordeno *a posteriori* la realización del trámite y el borrador del Anteproyecto fue publicado en el Portal web de transparencia por un período de 7 días hábiles (desde el 30-11-2020 hasta el 10-12-2020). No consta la realización de ninguna alegación.

En consecuencia, el presente trámite ha de tenerse por cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 11-11-2020, fue dictada por la DGPL, la cual, tiene asignadas, como competencias específicas, de conformidad con lo establecido en el art. 7.2.6 g) del Decreto 44/2020, de 3 de septiembre, la *“gestión de las competencias que, por el art. 92 bis LBRL, corresponden a la CAR en relación con los funcionarios con habilitación de carácter nacional estatal”*; por lo que su competencia en el presente caso no ofrece duda.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa, como se ha dicho, dictada por el órgano competente, describe el objeto y finalidad de la norma, y contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, pero omite la referencia a la competencia estatutaria de la

CAR desde el punto de vista material, lo que se no ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros),

La competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Este defecto, que debe evitarse en lo sucesivo, no vicia de nulidad, sin embargo, el presente procedimiento ya que los títulos competenciales estatutarios que amparan al Anteproyecto, y a los que enseguida aludiremos, son recogidos en el informe jurídico y en su Memoria final.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Memoria inicial de 13-11-2020 cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado y se acompaña del texto inicial de la norma proyectada.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 10-12-2020.

5. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

Al amparo del transcrito art. 36.3 LFAR y dada la urgencia en la tramitación de este expediente, consignada y motivada en su Resolución de inicio, el plazo de audiencia se ha reducido a 7 días hábiles.

Como ya hemos señalado, la SGT ha publicado el borrador del texto que se tramita en el *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja, desde el 30 de noviembre hasta el 10 de diciembre de 2020, y, en esta fase, ha dado traslado a la Delegación del Gobierno de La Rioja y al Consejo general del C.

Además, de conformidad con el art. 109 a) LALR, se ha solicitado informe al CRCL, si bien no se ha recibido del mismo indicación alguna al respecto.

En cuanto a la FRM, tal y como subraya el informe jurídico, efectivamente, este Consejo, en relación con el Decreto 18/2009, de 27 de marzo, que actualmente regula la materia que nos ocupa, sugirió su inclusión en el trámite de audiencia corporativa, aun cuando no viniese exigido por ninguna disposición legal (D.6/09).

No obstante, cabe también entender, con la SGT, que, en esta ocasión, dicha audiencia estaría satisfecha a través del traslado al CRCL.

“de acuerdo al art. 2.1 del Decreto 97/2003, de 25 de julio, por el que se regula la composición del CRCL, entre sus miembros figuran seis representantes de las Entidades locales designados a propuesta de las Federaciones y Asociaciones de municipios riojanos en función de su representatividad. Por este motivo y al haber sido remitido el presente texto a informe del CRCL el 11 de diciembre de 2020, no se consideró necesario remitir el texto a la FRM, ya que esta Federación participa en la propuesta de designar a miembros del CRCL” (cfr. Memoria final, fol. 59 del expediente).

En suma cabe considerar cumplido, tanto el trámite de información pública, como el de audiencia de los interesados.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la DGSJ una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente, constan el informe del SOISP, de 26-01-2021, cuyas observaciones, en relación con la remisión a la sede electrónica del Gobierno de La Rioja y la consignación de plazos de días hábiles, se han incorporado en un segundo borrador de la norma, de 29-01-2021, y el de la DGSJ, de 17-02-2021, que sugiere una pequeña modificación del art. 9, que se incorpora en el tercer y último borrador del anteproyecto.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como

consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de 18-02-2021, que aparece firmada por el Jefe de Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica y el SGT de la Consejería actuante. Por lo tanto, debe entenderse cumplido el trámite de manera adecuada.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango formal de la misma

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

En este caso, la competencia autonómica resulta de lo dispuesto en el art. 9.8 EAR’99, según el cual corresponde a la CAR, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local.

No hay duda, por tanto, de la existencia de título competencial suficiente para la regulación de la materia que es objeto de la norma reglamentaria proyectada. Cabe además subrayar que, como hemos aconsejado reiteradamente, al menos su parte expositiva hace referencia a ese fundamento competencial.

2. Un problema distinto es el de si existe **cobertura legal** suficiente para su aprobación mediante Decreto adoptado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

En principio, como hemos recordado en otras muchas ocasiones, en las materias en que la competencia de la CAR es de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, si no hay una ley autonómica interpuesta que lo impida, tal desarrollo puede efectuarse indistintamente —al margen de sus diversos efectos en el sistema de fuentes— mediante normas de rango legal o reglamentario.

Con todo, en este caso, dicha opción resulta más bien teórica, ya que los procedimientos de selección y nombramiento que prevé la norma reglamentaria proyectada se atienen a lo establecido al respecto, no sólo en el art. 10 EBEP, sino también en la legislación autonómica, contenida en los arts. 4 y 26 LFLR.

De modo más específico, el Anteproyecto desarrolla (actualizando, a su vez, la normativa riojana anterior de 2009, que ahora persigue derogar) las bases estatales establecidas en este ámbito.

En esencia, el Anteproyecto desarrolla el art. 92 bis.7 LBRL, a cuyo tenor: *“las CCAA efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la AGE, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental”*).

También desarrolla el Anteproyecto el RD 128/2018, cuyo art. 53 reconoce específicamente la competencia de las CCAA: i) para nombrar funcionarios interinos para los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal, respetando lo dispuesto en el ya referido EBEP; y ii) para constituir, en su ámbito territorial, una relación de candidatos propia (dando preferencia a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso a la Subescala correspondiente) para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En suma, la norma reglamentaria proyectada respeta, a la vez, los principios de competencia y jerarquía normativa, ya que es conforme con la legislación básica del Estado y con la legislación autonómica en la materia.

3. En cuanto al **rango de la norma proyectada**, es el de reglamento aprobado en forma de Decreto del Consejo de Gobierno de la CAR, el cual es, sin duda, adecuado, en cuanto que es a dicho órgano a quien corresponde la aprobación, *“mediante Decreto”*, de *“los reglamentos para el desarrollo, con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria”*, a tenor del art. 23-i) LGI; e, igualmente, al tratarse de disposición de carácter general de rango inferior a la ley, por aplicación de lo dispuesto en el art. 30 LFAR, ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, y, por ello, revestir la forma de Decreto.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

El Anteproyecto consultado consta de 16 artículos, dos DA, dos DT, una DD y una DF, cuya necesidad viene básicamente justificada por la necesidad de: i) despejar algunas dudas que las reformas del anterior Decreto 18/2009, de 27 de marzo (que ahora se pretende derogar y sustituir), había suscitado; ii) garantizar la incorporación preferente en las listas de espera de los candidatos remitidos por el INAP, conforme a la Orden TFP/297/2019, de 7 de marzo, por la que se establece el procedimiento de elaboración de relaciones de candidatos de las Subescalas de la Escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a los efectos de su inclusión en las listas que constituyan las CCAA para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (art. 53.2 del RD 128/2018); y iii) ordenar mejor los supuestos de exclusión que, a su vez, permita una mayor disponibilidad de aspirantes suficientemente cualificados.

Teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad, así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar algún aspecto, el contenido del Anteproyecto merece para este Consejo Consultivo, un juicio general favorable. El borrador presentado es ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual ha sido elaborada con arreglo al procedimiento correspondiente, cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es conforme a Derecho

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez Caballero