

En Logroño, a 20 de julio de 1998, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

15/98

Correspondiente a la consulta formulada sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen los méritos de determinación autonómica, aplicables en los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el artículo 99 del texto refundido de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, se establece que el sistema normal de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional debe ser el concurso, debiendo tenerse en cuenta en éste, además de otros méritos, los que correspondan al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y de la normativa autonómica; disponiéndose que estos últimos méritos se fijarán por cada Comunidad Autónoma, pudiendo alcanzar su puntuación hasta un 10 por 100 del total posible.

Por su parte, en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, por el que se regula la provisión de dichos puestos, se determinó que la puntuación total por méritos podrá alcanzar hasta treinta puntos, de los que, hasta tres, podrán corresponder al conocimiento de la organización territorial y de la normativa autonómica, de acuerdo con el baremo que apruebe

cada Comunidad Autónoma.

Segundo

Para hacer posible la valoración de los indicados méritos específicos en los concursos que se celebraren en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la entonces Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas aprobó, en su día, por Resolución de 7 de septiembre de 1994, un determinado baremo, el cual fue sustituido por otro establecido por Orden de la misma Consejería, de fecha 15 de marzo de 1995.

Esta Orden, sin embargo, fue declarada nula de pleno Derecho por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de fecha 17 de abril de 1997, que entendió que la potestad reglamentaria del Consejero no alcanzaba al contenido de dicha Orden, por exceder ésta de las materias propias de su Departamento.

Tercero

A fin de cubrir el vacío normativo provocado por la referida Sentencia, la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se establecen los méritos de determinación autonómica, aplicables en los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuya última redacción lleva fecha de 25 de junio de 1998, el cual se somete al dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 1 de julio de 1998, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 3 de julio de 1998, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen los méritos de determinación autonómica, aplicables en los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

El proyecto de Decreto remitido a este Consejo Consultivo va acompañado del correspondiente expediente, constandingo en él acreditada la audiencia al Colegio Oficial de

Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de La Rioja. Obran, también, en el expediente el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja y una memoria justificativa del proyecto de Decreto.

Segundo

Por escrito registrado de salida el 3 de julio de 1998, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designado ponente el Consejero antes expresado, el asunto quedó incluido para debate y votación en el orden del día de la sesión 9/98 del Consejo Consultivo, convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter de este dictamen

La emisión del presente dictamen tiene carácter preceptivo, en los términos establecidos en el artículo 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Rioja aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Segundo

Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo en la necesidad de cumplir, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los trámites y requisitos

establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Como decíamos en el Fundamento de Derecho Segundo de nuestro Dictamen 17/97, *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Por ello mismo, nos parece oportuno resaltar aquí que, en este caso, los mencionados requerimientos de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995 se han cumplido con el necesario rigor. Así, el proyecto de Decreto va acompañado de la Memoria justificativa prevista en el artículo 67.2 de la mencionada Ley; de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.4 de la misma, ha sido informado por la Asesoría Jurídica del Gobierno; y, por último, se ha dado audiencia a las entidades representativas de los intereses afectados por la norma (conformándose de ese modo su tramitación al criterio expresado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 13 y 17/1997).

Falta, eso sí, el estudio económico de la norma proyectada que -“*en su caso*”, dice el artículo 67.3- debe acompañar a la Memoria; pero aquí -como la propia Memoria, acertadamente, señala- parece evidente que, con la norma que se propone, no hay coste económico evaluable para la Administración, lo que hace innecesario tal estudio.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del Decreto proyectado.

En el análisis de adecuación al ordenamiento jurídico de cualquier norma autonómica, la primera de las cuestiones a abordar -como ha señalado reiteradamente, desde el primero de sus dictámenes, este Consejo Consultivo- no es otra que la de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia de que se trate. Dicha competencia, en efecto, es presupuesto de validez, no ya sólo del contenido de la norma, sino de la posibilidad misma -que, en un discurrir lógico, es siempre antecedente- de dictarla.

Por otra parte -y ello también ha venido siendo señalado con reiteración por este

Consejo Consultivo, recogiendo la asentada doctrina al respecto del Tribunal Constitucional, las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como de cualquier otra, no resultan directamente de la Constitución, ni tampoco pueden serle atribuidas por cualesquiera leyes o normas estatales. Por el contrario, en nuestro ordenamiento esta función constitucional de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas está reservada, a salvo el caso excepcional de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias estatales a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución, a los Estatutos de Autonomía, los cuales -eso sí- han de ser interpretados de conformidad con la Constitución y con las leyes o normas del Estado a que ésta o los Estatutos se remiten para terminar de definir los contornos de las competencias autonómicas, formando todo este conjunto el denominado *bloque de la constitucionalidad*.

En el caso que hoy nos ocupa, ello significa que, para que pueda establecer la Comunidad el baremo de méritos que es objeto del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, no basta -contra lo que parece entenderse en su Preámbulo- con que la Ley de Bases del Régimen Local prevea esa posibilidad, sino que es preciso que la misma pueda considerarse incluida dentro de alguna de las competencias que a La Rioja le atribuye su Estatuto de Autonomía.

Y, en efecto, esa competencia existe: es la que, “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*”, le atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja el artículo 9.1 de su Estatuto, y que comprende “*la alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local*”.

La fórmula utilizada por nuestro Estatuto, coincidente con lo dispuesto en el artículo 148.1.2ª de la Constitución, da cobertura competencial, sin duda, a la norma que se proyecta y que es objeto del presente dictamen. La legislación estatal de régimen local permite a las Comunidades Autónomas competentes que establezcan esa parte del baremo; y entre esas Comunidades está la de La Rioja, porque el Estatuto riojano le atribuye las funciones “*cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local*”, entre las que se encuentra aquélla.

Cuarto

El Decreto como instrumento para la norma proyectada.

Como hemos relatado en los antecedentes de hecho de este dictamen, un baremo de méritos similar al que ahora pretende aprobarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno fue aprobado en su día mediante Orden de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de fecha 15 de marzo de 1995, siendo éste declarado nulo por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de abril de 1997, que entendió que *“la potestad reglamentaria de los Consejeros queda ceñida a reglamentos y materias internas propias de su Departamento, lo que evidentemente no comprende el contenido de la Orden recurrida, que trata sobre funcionarios locales con habilitación nacional”*, señalando que, *“por tanto, la competencia para dictar la expresada Orden sólo correspondería a la Diputación General o, en su caso, al Consejo de Gobierno, extremo que -concluye la Sentencia- no debe dilucidarse en esta resolución”*.

La conclusión de la sentencia citada es indiscutible a la luz de lo dispuesto en el artículo 35.e) de la Ley autonómica 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que, en efecto, atribuye a los Consejeros la función de *“ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, cuando no corresponda al Consejo de Gobierno”*, lo que hace innecesario, por tanto, llevar a cabo aquí una mayor profundización sobre el complejo tema del verdadero alcance y naturaleza de la potestad reglamentaria de los Consejeros.

A partir de ahí, es evidente que la norma proyectada tiene alcance abstracto y general, puesto que será aplicable, no a un determinado concurso, sino a todos los que en adelante se celebren para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación nacional. Siendo ello así, la misma podría aprobarse, como es obvio, por ley de la Diputación General (en ejercicio, por tanto, de la potestad legislativa, que no de la reglamentaria, de la que aquélla carece); pero también lo es que puede igualmente tener carácter reglamentario, pues existe para ello habilitación suficiente en la Ley de Bases de Régimen Local.

Antes hemos indicado que la competencia que aquí quiere ejercer la Comunidad Autónoma es de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, tal y como resulta del artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía. En varios de nuestros dictámenes (a partir del 9/1996) hemos insistido en que, aunque las competencias de desarrollo legislativo de bases estatales pueden ejercitarse mediante ley o mediante reglamentos, la opción por estos últimos limita el ámbito posible de la norma, al estar ésta sujeta, a la vez, a los principios de competencia y jerarquía, mientras que la opción por la ley sujeta a la norma tan sólo al principio de competencia, lo que permite el ejercicio de una autonomía política que, en cambio, le está vedada ordinariamente al Reglamento, constreñido como está éste por las prescripciones de la ley.

En el presente caso, empero, en nada diferiría optar por la ley u optar por el reglamento, porque el campo que a la decisión autonómica deja la normativa básica estatal, recogida en su legislación de régimen local, es mínimo, de modo que el contenido de la norma sería en ambos casos idéntico: lo que podría disponer la Diputación General mediante una ley que respetase la disciplina básica estatal coincidiría con lo que puede disponer el Gobierno riojano mediante una norma reglamentaria que, además -como resulta ineludible-, respete lo dispuesto en la ley estatal habilitante, porque, en este caso, el ámbito que a la normación autonómica deja la Ley de Bases de Régimen Local en cuanto que básica y susceptible de desarrollo legislativo es el mismo que le deja en cuanto que simple ley susceptible de desarrollo reglamentario.

No sólo es posible, pues, en este caso, optar por el reglamento en lugar de por la ley, sino, además, perfectamente razonable, al no sufrir con ello menoscabo alguno la autonomía política de la Comunidad.

Y, admitido lo anterior, dicho reglamento ha de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, pues es este quien ostenta la potestad reglamentaria originaria y general de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.1.a) de nuestro Estatuto de Autonomía y 23.g) de la Ley autonómica de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, redactado por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Sexto

Sobre el contenido normativo del proyecto de Decreto

Desde el punto de vista de la legalidad, nada tiene que objetar este Consejo Consultivo al concreto contenido normativo del Decreto proyectado, que respeta la normativa básica estatal que define la competencia autonómica que se ejercita y, a la vez, el principio de jerarquía normativa. Y, aunque es cierto que, como recuerda el artículo 3º de nuestro Reglamento (aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio), la función de este Consejo Consultivo, en casos como el presente, es consultiva a la par que asesora, lo cual significa que, debiendo fundamentar sus dictámenes siempre en criterios de legalidad, puede pronunciarse también sobre aspectos de oportunidad o conveniencia, la ponderación de estos últimos criterios corresponde preferentemente, como es obvio, al Consejo de Gobierno.

Por lo demás, desde el punto de vista de la estricta técnica legislativa, nos parece que

el proyecto de Decreto es mejorable en un extremos muy concreto de su Preámbulo y- ciertamente- de orden menor: Parece conveniente aludir al fundamento competencial de la regulación que se proyecta, que no es otro que el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

CONCLUSIONES

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, el proyecto de Decreto por el que se establecen los méritos de determinación autonómica, aplicables en los concursos de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, es en todo conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.