

En Logroño, a 12 de abril de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano, D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a María Belén Revilla Grande; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

26/23

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de Ley de Función Pública de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

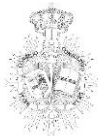
El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley, acompañado de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

-Texto inicial del Proyecto de Ley (PL) de Función Pública de La Rioja, remitido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento de La Rioja el 1-12-2022, acompañado del certificado expedido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 30-11-2022, aprobó el referido PL y acordó su remisión al Parlamento de La Rioja. (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja –BOPLR- núm. 239, de 19-12-2022, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 7-12-2022, por el que fue admitido a trámite el citado PL (núm. 10L/PL-0026), se ordenó su publicación, se dispuso su remisión a la Comisión de Hacienda y se abrió un plazo de presentación de enmiendas (BOPLR núm. 239, de 19-12-2022, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 28-12-2022, por el que se dispone la tramitación del PL por el procedimiento de urgencia (BOPLR núm. 249, de 3-1-2023, Serie A).

-Enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular, calificada por la Mesa de la Comisión de Hacienda en su sesión de 4-1-2023 (BOPLR núm. 251, de 5-1-2023, Serie A).



-Acuerdo del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en sesión de 25-1-2023, por el que fue rechazada la enmienda a la totalidad (BOPLR núm. 258, de 26-1-2023, Serie A).

-Publicación de las comparecencias parlamentarias de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0026 (BOPLR, núm. 271, de 23-2-2023, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Mixto, Popular, Socialista y Ciudadanos (BOPLR, núm. 276, de 7-3-2023, Serie A).

-Designación de los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar el Proyecto de Ley (BOPLR, núm. 277, de 8-3-2023, Serie A).

-Informe de la Ponencia, emitido tras su reunión de 9-3-2023, que identifica las enmiendas informadas favorable y desfavorablemente, las transaccionadas y las retiradas. El Informe, remitido a la Comisión de Hacienda, se acompaña de un Anexo con el texto resultante del Proyecto de Ley (BOPLR, núm. 279, de 10-3-2023, Serie A).

-Dictamen de 13-3-2023, de la Comisión de Hacienda, y designación del Sr. Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 280, de 14-3-2023, Serie A).

-Enmiendas al articulado, para su defensa en Pleno, publicadas por Acuerdo del Sr. Presidente del Parlamento, de 14-3-2023 (BOPLR, núm. 281, de 15-3-2023, Serie A).

-Escritos de 16-3-2023, firmados por los Sres. Portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto y Ciudadanos, mediante los que solicitan de la Mesa del Parlamento que recabe el informe jurídico del Consejo Consultivo sobre el PL.

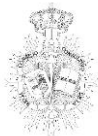
-Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de La Rioja, de 20-3-2023.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 20-3-2023; y registrado de entrada en este Consejo el mismo día; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escritos de 16-3-2023, los Grupos Parlamentarios Socialista, Ciudadanos y Mixto han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre el PL de Función Pública de La Rioja; y que la Mesa del Parlamento ha resuelto recabar ese informe a la vista de lo anterior, y considerando lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC).

El escrito del Sr. Presidente del Parlamento señala también que el dictamen del Consejo Consultivo se recaba “*con carácter urgente*” e interesa “*que el mismo se emita en el plazo de 15 días hábiles según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja*”.



Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23-3-2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado 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

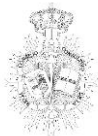
Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y ámbito del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPLR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de *informe al Consejo Consultivo. Informe que “en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.41/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.



Segundo

Tramitación del Proyecto de Ley

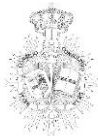
1. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es un Proyecto de Ley, cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno, *ex arts. 20 EAR'99, y 91.b) y 92 RPLR.*

Entre la documentación que ha sido remitida al Consejo Consultivo no figuran los antecedentes relativos a la elaboración, por el Gobierno, del Proyecto de Ley, con la única excepción del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30-11-2022, que dispuso la aprobación del propio Proyecto.

En todo caso, debe recordarse que el Parlamento de La Rioja, al que le ha sido remitido este Proyecto de Ley, ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como de seguido se expondrá, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

En efecto, como hemos razonado en dictámenes anteriores en relación con el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”* (cfr. D.17/97, D.9/01, D.36/13 y D.41/16). Ahora bien, las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso (disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley) los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso (esto es, tratándose de una norma con rango de ley) la intervención posterior del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que el art. 45 LGI establece para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del gobierno y, en definitiva, para la redacción de los Proyectos de Ley.



Esto dicho, debe aclararse que la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2. Por lo que hace a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley

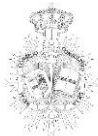
1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “*bloque de constitucionalidad*”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Igualmente, además de determinar cuáles son los títulos competenciales que permiten al legislador autonómico la aprobación de la norma, habrán de examinarse son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “*bloque de constitucionalidad*”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación.

2. Exposición del contenido del Proyecto de Ley.

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de



regulación en el Proyecto de Ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido del Proyecto.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen al PL se hacen al texto que resulta del Dictamen de la Comisión de Hacienda, publicado en el BOPLR núm. 280, de 14-3-2023.

Aclarado esto, el contenido del PL es el que sigue:

La Exposición de Motivos de la norma proyectada señalando que:

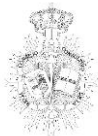
*“El artículo 103 de la Constitución española se refiere a la Administración pública de una forma genérica, sin referirse a una Administración pública en concreto de los diferentes tipos que se deducen del propio texto constitucional.
(...)”*

*Al amparo del artículo 31.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en relación con el artículo 8.Uno.1 y 5 del mismo, se promulgó la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Con esta ley se estableció por primera vez un marco normativo regulador de las cuestiones relativas al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, optando por un modelo definido de función pública basado en los criterios de ordenación y permanencia y en el marco de la normativa básica estatal.
(...)”*

Por su parte, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dio cumplimiento al artículo 103.3 de la Constitución española y reguló las bases del régimen estatutario del personal funcionario de las administraciones públicas, adaptando la articulación y gestión del empleo público en España a las necesidades vigentes en ese momento. Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, vino a integrar las modificaciones introducidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, aclarando y armonizando diferentes disposiciones normativas e incluyendo novedades en materia de régimen jurídico del empleo público, todo ello bajo el principio de seguridad jurídica y con un objetivo unificador.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, colocó la vigente legislación en materia de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja en una situación de provisionalidad. Ello es así puesto que, por un lado, el artículo 6 de dicho texto obliga a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas a aprobar, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la función pública de su respectiva Administración y, por otro lado, la disposición final cuarta.3 establece que continuarán en vigor las normas sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos hasta que se dicten las leyes de función pública referidas y las normas reglamentarias de desarrollo, y en tanto no se opongan a lo establecido en el Estatuto.

Aprovechando la flexibilidad que ofrece la regulación básica, y dando cumplimiento a lo establecido en la misma, se diseña esta nueva Ley de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja,



que continua con algunos de los elementos sustantivos establecidos en el anterior modelo y que actualiza otros para ser acorde con las necesidades actuales”.

El PL se estructura en los siguientes Títulos:

- Título I**, “*Objeto y ámbito de aplicación*” (arts. 1 a 3).
- Título II**, “*Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de la Rioja*” (arts. 4 a 12).
- Título III**, “*Órganos competentes en materia de función pública*” (arts. 13 a 21).
- Título IV**, “*Estructura y ordenación de la función pública riojana*” (arts. 22 a 40).
- Título V**, “*Adquisición y pérdida de la relación de servicio*” (arts. 41 a 58).
- Título VI**, “*Derechos y deberes*” (arts. 59 a 94).
- Título VII**, “*Provisión de puestos de trabajo y movilidad*” (arts. 95 a 112).
- Título VIII**, “*Situaciones administrativas*” (arts. 113 a 122).
- Título IX**, “*Régimen disciplinario*” (arts. 123 a 135).
- Título X**, “*Derecho a la negociación colectiva, derecho de reunión, representación y participación institucional*” (arts. 136 a 144).

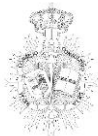
El PL cuenta también con 24 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y una Final.

3. Competencia autonómica para la aprobación de una Ley de Función Pública de La Rioja.

A) Planteamiento general.

A la vista del contenido del PL, es claro que el legislador autonómico cuenta un título competencial específico que le habilita para aprobar una disposición como la proyectada, que es, como bien indica la Exposición de Motivos del PL, el que resulta del art. 31.5 EAR’99, en cuya virtud La Rioja ha asumido la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de “*régimen estatutario de los funcionarios públicos*”. De hecho, esta no será la primera Ley de Función Pública de La Rioja, sino que, al amparo del mismo título competencial, la CAR ha dictado ya la aún vigente Ley 3/1990, de 29 de junio (a la que, en lo sucesivo, nos referiremos como LFPR’90) y sus sucesivas modificaciones.

El juego de los arts. 149.1.18 CE y 31.5 EAR’99 supone que la distribución de competencias entre el Estado y la CAR en esta materia obedece, como es sabido, al esquema bases más desarrollo, según ha tenido ocasión de recordar este Consejo en numerosos dictámenes (por todos, D. 130/07, D.62/10, 59/13 o 78/17).



B) El alcance de lo básico en materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos”. Los arts. 103.3 y 149.1.18 CE.

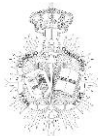
En la actualidad, tras más de cuarenta años de desenvolvimiento del Estado autonómico configurado por la Constitución Española y por los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, LOTC), ha sentado ya un sólido cuerpo de doctrina en relación con la extensión o alcance de lo *básico* en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En uno de sus pronunciamientos más recientes (STC 116/2022, FJ.3), el propio Alto Tribunal ha sintetizado así esa doctrina:

*“El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las **bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos**, expresión que, como hemos señalado desde la STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12, ha de entenderse referida a «los funcionarios de las administraciones públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado como a las de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales». Por su parte, a las comunidades autónomas corresponde en esta materia «la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial» (entre otras muchas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5).*

Por lo que respecta a su contenido material, hemos señalado que el art. 149.1.18 CE, puesto en conexión con el art. 103.3 CE, reserva al legislador estatal un ámbito «cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas». Se trata, por lo tanto, de normas que «interesarán directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la administración [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c), seguida de otras muchas].

En aplicación de dicho criterio general hemos confirmado que se encuentran cubiertos por esta competencia básica estatal, entre otros extremos, la reserva al personal funcionario del ejercicio de determinadas funciones [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 a)]; la regulación del requisito de titulación en el ámbito de la función pública y sus excepciones, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos, ya sea para su promoción interna (por todas, STC 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2, y las allí citadas); las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcionarial (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3); la determinación de los supuestos en los que pueden ser concedidos permisos o licencias (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); la determinación de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios comunes a todas las administraciones públicas (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6); ciertos elementos del régimen disciplinario (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5); reglas sobre representación y acción colectiva de los funcionarios (STC 102/1988, de 28 de junio, FJ 4); o la regulación de la pérdida de la condición



de funcionario (STC 1/2003, FJ 3)”.

C) La competencia estatal sobre la “*legislación laboral*”, ex art. 149.1.7 CE.

Por lo que hace a los empleados públicos vinculados a las Administraciones Públicas mediante relaciones nacidas del contrato de trabajo, la atribución de competencias legislativas se ordena de modo sustancialmente diferente al que opera cuando se trata de funcionarios de carrera, pues la Constitución reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre la “*legislación laboral*” (art. 149.1.7 CE), de modo que, correlativamente, La Rioja limita su competencias a las de ejecución (art. 11.3 EAR´99).

D) El Estatuto Básico del Empleado Público.

El legislador estatal aprobó, en el año 2007, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP´07) en el marco general que se acaba de exponer, y que está caracterizado, por un lado, por la existencia de lo que la Exposición de Motivos del propio EBEP´07 calificó como una “*dualidad de regímenes*” (personal funcionario y personal laboral); y, por otro, en cuanto al personal funcionario, por el reparto competencial *bases más desarrollo* entre el Estado y las CCAA.

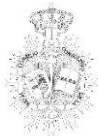
En ese contexto, las finalidades que persiguió la promulgación del EBEP quedaron explicitadas en su Exposición de Motivos. Principalmente, con él se pretendieron establecer “*los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público*” y recoger en su seno “*aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio*”.

En relación con el “*régimen de la función pública*”, la Exposición de Motivos del EBEP´07 señaló que:

“...no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional”.

Y, al mismo tiempo, también:

“conviene regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto contiene, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7.ª de la Constitución”.



En fin, como se desprende de la DF 1ª EBEP, los títulos competenciales invocados por el legislador estatal para su aprobación fueron los de los arts. 149.1.7 y 149.1.18 y, también, el resultante del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación de la actividad económica), que presenta singular relevancia en el ámbito retributivo, y que, como veremos al examinar algunos artículos del PL, habilita al Estado a establecer topes máximos al incremento global de la masa salarial de las Administraciones Públicas (por todas, STC 103/2017 FJ. 1).

E) Centrándonos en la legislación básica en materia de función pública, y como recuerda la precitada STC 116/2022, la finalidad “*característica de lo básico*” radica en garantizar “*la existencia de un común denominador normativo sobre una materia... a través de la aprobación de normas básicas que son aplicables de manera directa a todo el territorio del Estado*”.

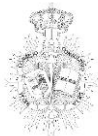
Pues bien, una vez fijadas las bases normativas del régimen estatutario aplicables a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, el EBEP’07 previó que *en desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales*”. En igual sentido, véase el art. 6 EBEP’07, o el art. 6 del actual EBEP.

Como es sabido, en la actualidad, el EBEP se contiene en el TR aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a cuyo texto más actual (el vigente tras la modificación operada por la Ley 10/2022, de 14 de junio, que ha venido precedida de otras muchas), nos referiremos en este dictamen como EBEP.

F) Con posterioridad a la promulgación del EBEP’07 o incluso del vigente EBEP, han sido varias las CCAA que -más allá de modificar sus leyes de función pública preexistentes (algo que también ha ido haciendo el legislador riojano con la LFPR’90)- han aprobado cuerpos legislativos enteramente nuevos.

Así, pueden citarse la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (LFPEx), la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (LFPVal), o la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (LEPV), que vino precedida de la aprobación de la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Además, en fechas muy recientes, el Gobierno de la Nación ha remitido a las Cortes Generales el Proyecto de Ley del que resultará, en el caso de ser aprobado, la futura Ley de Función Pública de la Administración del Estado. El Proyecto se encuentra actualmente en tramitación ante el Congreso de los Diputados (iniciativa núm. 121/000149), cuya Mesa ha



dispuesto remitirlo a la Comisión de Hacienda y Función Pública, por Acuerdo del pasado 22-3-2023 (BOCG, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 149-1, de 24-3-2023).

G) La reserva de ley en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Los arts. 23.2 y 103.3 CE.

La siguiente apreciación que ha de hacerse no es de índole *competencial* sino, si quiere expresarse así, de naturaleza *jerárquica*, pues afecta a las exigencias formales y materiales a que está sujeto el ejercicio por la CAR de sus competencias estatutarias sobre esta materia y que derivan de la reserva de Ley establecida por los arts. 23.2 y 103.3 CE.

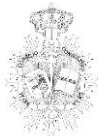
Conforme al art. 23.2 CE, los ciudadanos “*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”. Por su parte, el art 103.3. CE dispone que: “*La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*”.

El alcance de la reserva de Ley en esta materia, ha sido analizado reiteradamente por el Tribunal Constitucional en Sentencias (SSTC 99/1987, 37/2002, 38/2021, por todas) cuyos criterios han sido recapitulados por la STC 116/2022 del modo que sigue:

“En todo caso, conviene recordar que los arts. 23.2 y 103.3 CE imponen ciertas exigencias formales y materiales sobre la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, que habrán de ser observadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. Así, hemos dicho que del art. 103.3 CE se desprenden, entre otros extremos, una reserva de ley de alcance relativo [STC 99/1987, FJ 3 c)] y la opción constitucional por una relación funcional de naturaleza estatutaria que, por lo tanto, ubica al funcionario público en «una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad» (STC 99/1987, FJ 6). En cuanto al derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE), hemos señalado, por lo que ahora interesa, que se trata de una especificación del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE (por todas, STC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4); que no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino solamente a impugnar toda medida que quiebre la igualdad (STC 192/2012, de 29 de octubre, FJ 5, y las allí citadas); y que de él se deriva la exigencia de respetar la igualdad (garantizada a través de los principios de mérito y capacidad) no solo en el acceso a la función pública, sino también, aunque con intensidad diferente, en toda la relación funcional, incluyendo el desarrollo o promoción de la carrera administrativa (por todas, STC 131/2017, de 13 de noviembre, FJ 4)”.

La STC 99/1987 indicó que la reserva de Ley establecida por el art. 103.3 CE entraña que:

“habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la



disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva.

Ciertamente, la reserva de ley no proscribire de manera radical la intervención del Poder Ejecutivo en la regulación de la materia, pero siempre que esta “*normación reglamentaria*” se limite a “*complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada*” o a “*desarrollar y complementar una previa determinación legislativa*”.

Al respecto, la STC 99/1987 aclara que vulneran la reserva de Ley aquellas habilitaciones reglamentarias que, por su absoluta amplitud e indeterminación, suponen, en la práctica, que el legislador traslada al titular de la potestad reglamentaria la determinación del régimen normativo sobre una materia objeto de reserva:

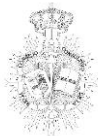
“Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre -como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio- que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.

Se insistirá en esta cuestión al analizar ciertos artículos del proyecto legislativo objeto de este dictamen.

H) Por otra parte, la norma legal cuya aprobación se pretende tiene una cierta proyección organizativa pues, su Título III determina cuáles son los órganos competentes en materia de función pública y sus respectivas competencias.

Para ello, el legislador autonómico cuenta con el título competencial que le brindan los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR’99. Conforme al primero de esos preceptos, la CAR ostenta competencia exclusiva para la “creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad”, añadiendo el art. 26.1 EAR’99 que “*corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”.

Por razón de su conexión con el contenido de la norma legal proyectada, dentro de las “*normas básicas del Estado*” que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas, deben destacarse sin duda las contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP’15), y, en particular, las atinentes al régimen



jurídico de los órganos colegiados (arts. 15 y ss) o a los consorcios (art. 120 LSP'15).

I) Recapitulación conclusiva.

En suma, la CAR ostenta competencias para aprobar una Ley como la proyectada, si bien siempre que, al hacerlo, se acomode a los límites y condicionantes que enmarcan su ejercicio.

Cuarto

Análisis general del Proyecto de Ley

Dada la notable extensión del proyecto legislativo objeto de este dictamen, su análisis se va a distribuir en varios Fundamentos Jurídicos.

En el presente F. Jco. Cuarto realizaremos una valoración conjunta del proyecto legislativo, aunque, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, se aludirá ya a conjuntos de artículos que merecen observaciones muy semejantes.

Los siguientes F. Jcos. se reservarán, cada uno de ellos, al examen de un Título del PL (Quinto a Decimocuarto) o, en el caso del Decimoquinto, al de las Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatoria y Final.

Comenzaremos, pues, con el examen global del PL.

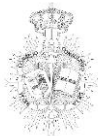
A) Consideración previa.

El PL resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo del art. 31.5 EAR'99, y de los restantes títulos competenciales relativos a las materias abordadas por él.

Las materias que regula, la distribución sistemática de su articulado o la terminología empleada en el texto, son, en lo esencial, coherentes con el vigente Estatuto Básico del Empleado Público. Y ello permitirá una inserción razonablemente armónica entre la normativa básica estatal y la de desarrollo legislativo que corresponde aprobar a la CAR.

En fin, la futura LFPR, que será bastante más extensa y pormenorizada que la vigente LFPR'90, habrá de ser una de esas "*leyes reguladoras de la Función Pública*" que, conforme al art. 6 EBEP, deben dictarse "*en desarrollo de Estatuto*", y a las que el EBEP remite en muchos de sus artículos (10.1.c), 11.2, 12.2, 16.3, 17, 18.3...).

B) Reproducción por el PL de preceptos del EBEP.



En buena parte de sus artículos, el PL reproduce de manera más o menos literal - cuando no transcribe exactamente- el texto de artículos del EBEP, lo que suscita la cuestión relativa a la validez del empleo de la técnica de la *lex repetita*, reiteradamente abordada por el Tribunal Constitucional en Sentencias de las que este Consejo Consultivo se ha hecho eco, entre otros muchos, en sus dictámenes D.33/02, D.78/10, D.52/13, D.2/14 o D.29/15.

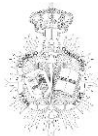
En ellos, este Consejo analizó el fenómeno de cooperación normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la problemática formal que plantea la articulación o integración de la normativa estatal básica en la legislación de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en el D.33/02, pusimos de relieve los riesgos de esta técnica normativa, con mención de jurisprudencia constitucional recaída sobre una ley de La Rioja (STC 147/1993, F.J.4, asunto Consejo Asesor de RTVE en la CAR, regulado por la Ley 5/1989). Peligros sobre los que ha advertido el Tribunal Constitucional al estar esta técnica *“abierta a potenciales inconstitucionalidades”*.

1. En todo caso, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 157/2021, con cita de la STC 341/2005), *“la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas”* obliga a *“distinguir dos supuestos distintos de lex repetita”*. El primero de ellos *“se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma”*, mientras que el segundo *“tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias”*. Pues bien, *“en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”*.

2. Aplicando esta doctrina al texto legislativo examinado, cuando se trata de la regulación del *régimen estatutario de los funcionarios públicos* nos hallamos ante el primero de los escenarios o supuestos descritos por esa doctrina constitucional, pues la distribución competencial sobre esa materia se articula mediante el esquema bases más desarrollo, de manera que el bloque de constitucionalidad atribuye competencias sobre ella tanto al Estado como a la CAR (arts. 149.1.18 CE 31.5 EAR'99).

Pues bien, en estos casos, no existe una *“proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico”* si *“la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”* (STC 47/2004, FJ 8, citada por la STC 341/2005).

3. Cuando emplea esta técnica, el PL lo hace de dos maneras diferentes. En unas



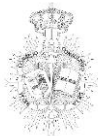
ocasiones un artículo del PL reproduce por entero otro del EBEP, sin añadir contenido normativo propio o distinto. Por ejemplo, los arts. 53, 54, 55, 63, 143 y 144 o la DA 16ª PL transcriben, respectivamente, los arts. 64, 65, 66, 47.bis, 40, 41 y la DA 17ª EBEP (introducida esta última por RD-Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público). Otras veces, un mismo artículo del PL reúne párrafos acarreados del EBEP y otros párrafos que sí añaden contenido normativo nuevo (así, los arts. 112, 123 o 124 PL).

A todas luces, el propósito que se busca con esa reproducción del EBEP es contribuir a una mejor comprensión o sentido del PL. Y esto es algo que el TC considera admisible, aunque sin dejar de advertir los riesgos inherentes a esa técnica. Riesgos, añadimos nosotros, que, en una materia como la de función pública (técnicamente tan compleja y requerida de tanta precisión terminológica) pueden producirse si las reproducciones no son exactas y si se sustituye un concepto por otro (piénsese en los de carrera, grado, nivel, promoción, cuerpo, escala, especialidad, agrupación, excedencia...), lo que puede desfigurar por completo el sentido normativo del precepto original.

Por todo ello, nos permitimos sugerir:

- 1/ Primero, que en los artículos que contengan párrafos o apartados traídos del EBEP y otros propios de la Ley autonómica, se separen debidamente unos y otros y se indique en aquéllos, con la redacción que se considere adecuada, que son reproducción de los correspondientes del EBEP.
- 2/ Segundo, que en los artículos o disposiciones que, por entero, constituyan una copia del otros del EBEP, se valore la posibilidad de sustituir su contenido por una remisión precisa al artículo correlativo del EBEP, cuando ello no perjudique la comprensión o sentido lógico del PL.
- 3/ Y, tercero, que el PL incorpore una Disposición Adicional que explicita que aquellos de los preceptos de la Ley que constituyen reproducción del EBEP vigente al tiempo de su promulgación, se entenderán sustituidos por las normas que en el futuro lo modifiquen o deroguen.
4. Volviendo a la doctrina constitucional sobre las *leges repetitae*, la cuestión presenta perfiles diferentes cuando se trata del personal sujeto a la *legislación laboral*, materia sobre la que la CAR (que la ostenta de ejecución, 11.3 EAR´99) carece de competencia y que está reservada al Estado (art. 149.1.7 CE).

Por ese motivo, a lo largo de las observaciones al articulado se identifican aquellos preceptos (por ejemplo, el art. 66 PL) que, a juicio de este Consejo, supondrían una intervención en la “*legislación laboral*”, vedada al legislador autonómico.



C) En la iniciativa legislativa que ha dado origen al PL, se aprecia el claro propósito incorporar a la futura LFPR materiales normativos que no están presentes en la LFPR '90 y que ahora obligan, al aplicador del Derecho, a acudir (en ocasiones, supletoriamente, a falta de norma autonómica propia) a una multiplicidad de fuentes de distinto rango jerárquico y procedencia.

Por ejemplo, son varios los artículos del PL (arts. 80, 85...) que se inspiran en otros del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y promoción profesional de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (en adelante, RGI, aprobado por RD 364/1995, de 10 de marzo); o que elevarán a la futura Ley previsiones que ya lucen en el Acuerdo para el personal funcionario al servicio de la CAR para el periodo 2008-2011 (BOR núm.34, de 13-3-2009).

Sin embargo, a pesar de esa voluntad de compilación y sistematización, en ciertos ámbitos se aprecia la ausencia de una regulación suficientemente detallada y una remisión -que en ocasiones resulta excesiva- a un futuro desarrollo reglamentario. Esta cuestión motiva, en particular, comentarios sobre los preceptos que regulan el reingreso al servicio activo (art. 121 PL), la mejora de empleo (art. 117 PL), o la segunda actividad por razones de edad o psicofísicas (DA 18ª PL).

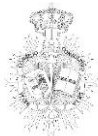
D) La última consideración general es estrictamente formal. La versión del PL aprobada por la Comisión de Hacienda contiene varios apartados y artículos “*suprimidos*”. Así, ejemplo, los arts. 3.5, 3.9, 9.4, 19, 26, 27, 58, 142 o la DA 6ª.

La presencia de estas menciones tiene sentido en los trabajos parlamentarios de elaboración de textos legislativos, en los que unas versiones suceden a otras en el curso de las sucesivas fases de tramitación de cada iniciativa; pero, obviamente, esos artículos suprimidos deben eliminarse para que no aparezcan en el texto final aprobado por el Pleno, que será el definitivo de la Ley, cuyos artículos tienen que estar numerados correlativamente (del núm. 1 en adelante) sin soluciones de continuidad.

Se advierte esto porque, como consecuencia de esa nueva numeración de artículos, todo el texto deberá ser sometido a una revisión cuidadosa con el fin de corregir las correspondientes remisiones internas que, en distintos artículos del proyecto, se hacen a otros. Por solo citar algunos ejemplos, en los arts. 15.2.p), 30.5, 80.9, 81.4, 99.4, 141.1 o 141.2 del texto del PL.

Quinto

Sobre el Título I, “*Objeto y ámbito de aplicación*”



Los tres artículos del Título I del PL delimitan el “*objeto*” de la Ley (art. 1º), establecen el “*concepto*” y enumeran los “*principios rectores*” de la función pública riojana (art. 2º) y finalmente delimitan el “*ámbito de aplicación*” de la Ley.

Todos los comentarios que suscita este Título I afectan al art. 3 PL.

1. Observación común a los arts. 3.1 y 3.2 (“Ámbito de aplicación”).

Sin perjuicio de los comentarios específicos que se realizarán en torno a los arts. 3.1 y 3.2 PL, se expone aquí una observación que es común para ambos. A nuestro criterio, por razones de comprensión lógica del artículo, tal vez debería permutarse el orden de esos dos apartados.

De tal modo, el art. 3.1 (actual art. 3.2 PL) comenzaría delimitando el ámbito *subjetivo* de aplicación de la norma en función del tipo de relación de servicio que el personal tenga con la Administración de que se trate (en la redacción del texto “*personal funcionario, personal laboral en los términos previstos y personal eventual en lo que sea compatible con la naturaleza de su relación jurídica que preste sus servicios en las Administraciones Públicas de la CAR*”); y, después (en el art. 3.2, actual 3.1 PL) concluiría esa delimitación en función de la entidad pública para la que se preste servicios, determinando, en fin, qué se entiende por Administraciones Públicas de la CAR, y con qué alcance se aplica la Ley a cada una de ellas.

2. Observaciones relativas al art. 3.1 (Administraciones públicas de La Rioja).

El art. 3.1 PL define en estos términos la noción “*Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”:

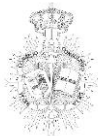
“1. Se entiende a los efectos de esta ley por administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

a) La Administración general de la Comunidad Autónoma.

b) Las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio del respeto a la autonomía local, a la legislación básica del régimen local y a las potestades normativas y de organización inherentes a la misma, así como lo que disponga la ley autonómica en materia de Administración local.

c) Los organismos públicos, consorcios y demás entidades públicas con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de las administraciones anteriores.

d) La Universidad de La Rioja, en relación con su personal de administración y servicios, en todo lo que no esté expresamente regulado por la legislación orgánica de universidades y sus disposiciones de desarrollo”.



A) Por la razón que seguidamente se va a exponer, el contenido de los subapartados 3.1.a), 3.1.b) y 3.1.c) merecería ser reordenado de forma que dejara:

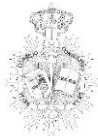
(i) por un lado a la Administración General de la CAR y, seguidamente (bien en el mismo, bien en otro subapartado) a los “*organismos públicos*”, “*demás entidades con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes*” de la Administración General de la CAR, así como a los consorcios adscritos a ella.

(ii) y, por otro, a las “*entidades locales de la CAR*” y seguidamente (bien en el mismo, bien en otro subapartado) a los “*organismos públicos*”, “*demás entidades con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes*” de ella, así como a los consorcios adscritos a ellas.

La razón de ser ello así radica en que, cuando se trata del personal al servicio de las entidades locales (y de sus respectivos sectores públicos), los límites que enmarcan la potestad legislativa autonómica -que, correlativamente, matizarán el ámbito aplicativo de la futura LFPR- son parcialmente distintos que los que operan respecto de la Administración General de la CAR (y de su sector público).

Así resulta, por de pronto, del EBEP, cuyos arts. 2.1.c) y 2.1.d), desde luego, incluyen dentro del ámbito de aplicación de la Ley a los empleados públicos al servicio de las “*Administraciones de las entidades locales*” y de sus organismos públicos dependientes y vinculados. Ahora bien, el propio art. 3 EBEP añade dos precisiones: La primera, que el personal *funcionario* de estas entidades locales “*se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local*”; y la segunda, que “[l]os Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Como hemos expuesto con más detenimiento en otros dictámenes, a los que nos remitimos por motivos de obligada brevedad (D.29/22, F. Jco. Cuarto, con cita de otros como los s D.33/02, D.9/10, D.50/10, D.36/13 o D.30/19 y de la doctrina constitucional sentada, por ejemplo, por la STC 214/1989), la distribución competencial sobre la materia “*régimen local*” obedece al esquema bases más desarrollo, y sobre ella la CAR ha asumido la competencia de desarrollo legislativo en virtud del art. 9.8 EAR’99. Además, en esos dictámenes recordamos que esa materia *régimen local* constituye un “*supraconcepto bajo el que se engloban distintas submaterias*” (entre las que señaladamente se encuentra, dijimos, la de “*funcionarios*”), “*sobre las que ha legislado el Estado con muy distinto alcance, circunstancia que determina la singularidad de esta normativa básica de régimen local*”.



En materia de personal al servicio de las entidades locales, esa normativa básica está conformada, además del por el propio EBEP, por un denso conjunto de disposiciones, encabezadas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en particular, arts. 89 y ss), y por el TR de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (aprobado por RD-Leg 781/1986, de 18 de abril, arts. 126 y ss); y desarrollado, entre otros, por los RRDD 861/1986, de 25 de abril (sobre régimen retributivo), 896/1991, de 7 de junio (sobre procedimiento de selección).

Parece claro que texto del PL pretende ser enteramente respetuoso con estas peculiaridades, pues el propio art. 3.1.b) deja a salvo -en términos bastante parecidos a los del art. 3.1 EBEP- el “*respeto a la autonomía local, a la legislación básica del régimen local...*” y a la “*ley autonómica en materia de administración local*” (la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja).

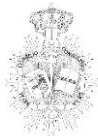
Pero, además de que la referencia a la *legislación básica del régimen local* podría acomodarse mejor a lo señalado por el EBEP (que menciona la “*legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto*”), lo cierto es esos mismos límites y contornos normativos deberán aplicarse no sólo al personal de las administraciones de las entidades locales (es decir a los sujetos del art. 3.1.b) PL; sino también al de los organismos públicos con personalidad jurídica propia del art. 3.1.c) PL vinculados, dependientes o adscritos a ellas.

Y por tal motivo nos parece oportuna la reordenación del contenido del art. 3.1 PL que hemos sugerido.

B) En línea con esas peculiaridades propias del personal al servicio de las Administraciones Locales, debemos ahora detenernos en dos casos particulares de conjuntos de cuerpos funcionariales, atenedos a regímenes normativos con fuertes especificidades:

(i) De un lado, los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, a los que resulta aplicable, en particular, el art. 92.bis LBRL y RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico propio de estos funcionarios.

(ii) De otro, los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local (objeto de contemplación específica por el art. 3.2 EBEP) que son regulados por la LO 2/1986, de 13 de marzo, así como Ley autonómica 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja y por el Reglamento Marco de Policías Locales de La Rioja, aprobado por Decreto 3/2015, de 6 de febrero.



El carácter singular de esos regímenes jurídicos ha justificado no sólo la referencia separada a ellos en el art. 3 EBEP (explícita en el caso de los Cuerpos de Policía Local), sino, en algunas de las legislaciones autonómicas más recientes, la incorporación de menciones específicas que dejan a salvo la aplicabilidad de esos bloques normativos especiales.

Así, se cita como ejemplo, el inciso final del art. 3.1.d) y la DA 10ª de la LFPVal, y nos permitimos aconsejar la presencia, en la Ley que finalmente llegue a aprobarse, de reservas semejantes. Por motivos sistemáticos, quizá la ubicación más adecuada sería una disposición adicional específica, sin perjuicio de las remisiones que a ella pudieran contenerse en el apartado correspondiente del art. 3º PL.

C) Por otra parte, los “*consorcios*”, objeto de mención en el art. 3.1.c) PL, más que vinculados o dependientes de una u otra Administración territorial se encuentran adscritos a ella conforme a los criterios determinantes de su “*régimen de adscripción*”, establecidos por el art. 120 LSP'15.

3. Observación relativa al art. 3.2 (Personal incluido dentro del ámbito de aplicación).

El art. 3.2 PL indica sin excesiva concreción que la Ley será de aplicación a persona laboral “*en los términos previstos*”. Quizá debería precisar, en coherencia con el art. 7 EBEP, en los términos previstos *por el EBEP y por esta Ley*. Véase cómo el art. 7. EBEP delimita de la manera que sigue el alcance del EBEP en relación con el personal laboral:

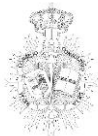
“El personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.

No obstante, en materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá por lo previsto en el presente Estatuto, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre las suspensiones de los contratos de trabajo que, en su caso, corresponderían por los mismos supuestos de hecho”.

4. Observación relativa al art. 3.3 (Personal docente no universitario y personal estatutario).

El art. 3.3 trata del “*personal docente de niveles anteriores a las enseñanzas superiores universitarias*” así como del “*personal estatutario*” del que, señala, se regirá “*por su legislación específica y, de manera supletoria, por las previsiones de la presente Ley*”.

El precepto debe acomodarse al art. 2.3 EBEP, que determina que este personal se



regirá, sí, por “*la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias*”, pero también “*por lo previsto en el presente Estatuto excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84*”.

Por tanto, a estas clases de personal les resulta aplicable el EBEP, con excepción de los arts. 16 a 19 (derecho a la carrera profesional y a la promoción interna), 22.3 y 24 (retribuciones complementarias) y 84 (movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas). Correlativamente, las disposiciones de la futura LFPR que desarrollen estos preceptos del EBEP tampoco son de aplicación a este personal.

En suma, el art. 3.3 debería señalar que el régimen normativo de este personal habrá de ser el determinado “*por su legislación específica*”, por el EBEP en los términos y establecidos por su art. 2.3 “*y, de manera supletoria, por las previsiones de la presente Ley*” a excepción de los artículos de ésta relativos a derecho a la carrera profesional y promoción interna, retribuciones complementarias y movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas.

5. Observación relativa al art. 3.6 (Personal de investigación).

El precepto debe limitar su genérico alcance al “*personal de investigación*” al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

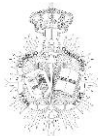
6. Observación relativa al art. 3.7 (Personal de otros entes).

Por contraste con el art. 3.1.c) PL, en el art. 3.7 están incluidas todas las restantes entidades del sector público autonómico y de los sectores públicos locales que no tengan la condición de organismos de derecho público. Serían, en el caso del sector público autonómico, los “*otros entes integrantes del sector público*” contemplados en el Título III (arts. 48 y ss) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR (LOSPCAR), con la excepción de los consorcios, que se enuncian explícitamente en el art. 3.1.c) PL.

Pues bien, en coherencia con el EBEP, ese apartado 3.7 PL debería dejar a salvo, en cualquier caso, la aplicación supletoria del EBEP, determinada por su art. 2.5. Y también, en cuanto afecte a las entidades integrantes de los sectores públicos locales, la normativa específica en materia de personal al servicio de las entidades locales que resulte de aplicación a las entidades contempladas en el apartado analizado.

7. Observación sobre los Órganos estatutarios de la CAR.

La siguiente reflexión que plantea el art. 3 PL versa no tanto sobre lo que el precepto



regula, sino por lo que omite. Y es que, en efecto, cabe advertir la ausencia, en el art. 3 PL y en todo el proyecto legislativo, de cualquier referencia al personal funcional al servicio “*de los órganos estatutarios*” de la CAR. Personal que en los términos del art. 4.b) EBEP, debe regirse por su legislación específica y supletoriamente por el EBEP, cuyas disposiciones “*sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica*”.

El significado de la expresión “*órganos estatutarios*” es claro en el caso de la CAR, y comprende al Parlamento de La Rioja (art. 15.Uno EAR’99), al Consejo Consultivo (art. 42 EAR’99), y al Defensor del Pueblo (art. 22 EAR’99). Sobre estos dos últimos cumple además recordar que, conforme al art. 18 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja (actualmente en tramitación ante las Cortes Generales y bajo cuya vigencia habrá de desarrollarse la aplicación de la futura LFPR cuando esa reforma estatutaria llegue finalmente aprobarse) pasarán a ostentar la condición de órganos institucionales de la CAR.

Pues bien esa “*legislación específica*” está constituida:

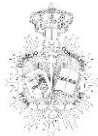
(i) En el caso del Parlamento de La Rioja, por el estatuto de su personal, aprobado por Acuerdo de 31-3-2021 (BOR núm. 72, de 15-4-2021).

(ii) Para el Consejo Consultivo de La Rioja, por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, cuyo art. 18 sujeta a su personal al “*régimen general de la Función Pública de La Rioja, sin más peculiaridades que las establecidas en la presente Ley*”; y, en su desarrollo, por el Reglamento Orgánico y Funcional (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

(iii) Y, en lo que hace al Defensor del Pueblo, de La Rioja, por lo dispuesto en su Ley reguladora 6/2006, de 2 de mayo, (en especial, arts. 39 y 40), en los términos aplicables tras la derogación (por el art. 19 de la Ley 2/2020, de 30 de enero) de la Ley 9/2013, de 21 de octubre, que había suprimido la institución.

En fin, parecería razonable que el proyecto legislativo contuviera alguna mención al personal funcionario de estas instituciones, que, como estipula el art. 4 EBEP, se rige por su legislación específica y, en lo no establecido por ella, por el EBEP y, cuando esta se apruebe, también por la nueva LFPR.

8. Para concluir con las observaciones al Título I del PL, y en la medida en que con ello pudiera suministrarse al Parlamento de La Rioja un elemento de juicio valioso para la configuración definitiva de esta parte del proyecto legislativo, cabe recordar que, tras la aprobación de una de las más recientes Leyes autonómicas de Función Pública (la LFPVal), la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana analizaron, en el seno de



la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación, la posible inconstitucionalidad de alguno de los preceptos de aquella disposición autonómica a los efectos del art. 33.2 de la Ley Orgánica 1/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Tal como hace constar el Acuerdo (publicado en el BOE de 23-2-2022), en relación con los arts. 3 y 4 LFPVal (ámbito subjetivo de aplicación y personal con legislación específica), ambas partes convinieron que:

“... su recta interpretación y aplicación debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en la legislación básica y en particular de acuerdo con las previsiones establecidas en el artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, de modo que el personal sujeto a legislación específica ... se regirá, además de por su regulación específica, por lo previsto en la legislación general de empleados públicos así como, dependiendo del caso, por la legislación general de funcionarios o la legislación laboral”.

Sexto

Sobre el Título II, “Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas de la CAR”

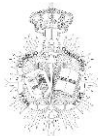
El Título II del PL (arts. 4 a 12) regula las clases de personal (funcionario de carrera, funcionario interino, laboral indefinido o temporal y eventual) que puede encontrarse al servicio de las Administraciones Públicas de la CAR. Con una sistemática semejante a la del Título II del EBEP, los arts. 4 a 12 se reparten en dos Capítulos. El primero, sobre el “concepto y clases del personal empleado público” (arts. 4 a 8) y el segundo específicamente reservado a la Dirección Pública Profesional (arts. 9 a 12).

1. Observaciones relativas al art. 6 (“Personal funcionario interino”).

A) Al describir los supuestos habilitantes de nombramiento de funcionarios interinos, el art. 6.1.a) PL comienza transcribiendo el art. 10.1.a EBEP (“la existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera...”), si bien añade “debido a razones de urgencia, a que haya quedado desierta la oposición correspondiente y/o a la creación de una plaza nueva durante el periodo de interposición (...)”.

Por esencia, todo nombramiento de funcionario interino, en cualquiera de los supuestos delimitados por el art. 6.1 PL debe venir motivado siempre por razones “expresamente justificadas de necesidad y urgencia”. Así resulta taxativamente del art. 10.1 EBEP y del propio art. 6.1 PL.

Por tanto, atendiendo al proyectado tenor del art. 6.1.a) PL, y habida cuenta que en éste se emplea la fórmula literal “y/o”, resulta necesario advertir –y así lo hace este Consejo-



que no pueden plantearse como escenarios alternativos el de existencia de “razones de urgencia”, por un lado, y, por otro, los de “que haya quedado desierta la oposición” o haya tenido lugar la “creación de una plaza nueva durante el periodo de interposición”.

Desde la óptica del art. 10.1 EBEP lo relevante es que se presenten cumulativamente tres circunstancias: (i) que exista una plaza vacante, cualquiera sea la causa por la que se haya producido esa vacante; (ii) que concurra la urgencia y necesidad de cubrirla; y (iii) que no sea posible proveerla por personal funcionario de carrera.

B) A reserva de lo señalado en el comentario anterior, la palabra “interposición” no aparece recogida en el Diccionario de la Real Academia Española. El texto parece referirse al periodo de tiempo que media entre la resolución de un procedimiento selectivo para el ingreso a un determinado cuerpo, escala, especialidad o agrupación y la convocatoria del siguiente.

2. Observaciones relativas al art. 12 (“Régimen jurídico aplicable al personal directivo público profesional”).

El art. 12.1 PL remite a un “acuerdo del Consejo de Gobierno” la “determinación de las condiciones de empleo del personal directivo público profesional”. Sin embargo, tal cosa no parece posible pues esa determinación –que inevitablemente entrañará el desarrollo de una norma con rango de Ley- deberá hacerse, en lo formal, mediante un Decreto que, en lo material, sea aprobatorio de un reglamento ejecutivo de la Ley.

Recuérdese que el Gobierno de La Rioja ejerce la potestad reglamentaria y que el Consejo de Gobierno aprueba sus reglamentos mediante “decreto” (art. 24.1.a) EAR '99 y 31.1.a) de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la CAR.

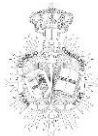
Séptimo

Sobre el Título III, “Órganos competentes en materia de función pública”

Los arts. 13 a 22 determinan los órganos competentes en materia de función pública en la Administración General de la CAR, así como las competencias que corresponden a cada uno de ellos. La nueva Ley diseñará un esquema organizativo semejante al del actual Título VI LFPR '90, con la aparición, como novedad, de una Comisión de Coordinación de Función Pública.

1. Observaciones generales sobre la ordenación sistemática del Título III.

El Título III del PL aparece distribuido en dos Capítulos. El Capítulo I, (“Órganos



superiores de función pública”) y el Capítulo II, (“*Otros órganos de función pública*”).

A) En fases anteriores del procedimiento parlamentario, el Capítulo I estuvo subdividido en dos Secciones (1ª y 2ª). Pero en la versión del texto aprobada por la Comisión de Hacienda, la Sección 2ª (compuesta en exclusiva por el art. 19) queda suprimida por lo que en el Capítulo I no resta ya más que una Sección y esa división interna deviene innecesaria. Por tanto, la mención “*Sección 1ª...*” tendría que ser eliminada.

B) Por otra parte, la rúbrica del Capítulo I (“*Órganos superiores de función pública*”) no se corresponde exactamente con el propio contenido del Capítulo. Según el art. 13.1 PL, sólo son órganos *superiores* el Consejo de Gobierno y las Consejerías competentes en materia de función pública y hacienda.

Sin embargo, el Capítulo I trata también de la Dirección General de Función Pública y de las Secretarías Generales y Direcciones Generales de las Consejerías (arts. 13.2, 13.3 y 18), y de los órganos de dirección de los organismos públicos vinculados o dependientes a la Administración General de la CAR (art. 13.4 PL).

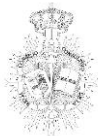
Por coherencia con la terminología empleada por la LOSPCAR, esos restantes órganos parecen responder más a la condición de órganos *directivos* (p. ej. arts. 10 o 30.1 LOSPCAR), que es también la denominación que, en lo que afecta a las Direcciones Generales y Secretarías Generales técnicas, usualmente les confieren los decretos reguladores de la estructura orgánica de las Consejerías del Gobierno de La Rioja (p.e, art. 1.2 del Decreto 52/2021, de 22 de septiembre, sobre la Consejería de Salud).

2. Observación relativa al art. 15 PL (“*Competencias de la Consejería competente en materia de función pública*”).

El art. 15.2.n) recoge entre las atribuciones de esta Consejería la de “*adscribir provisional o definitivamente el personal funcionario y laboral a los puestos de trabajo de la Administración General de la CAR...*”.

Tratándose de personal funcionario, la adscripción provisional parece referirse a la forma de provisión de puestos de trabajo regulada por el art. 111 PL. Sin embargo, no se entiende qué trata de expresar el texto con las palabras “*adscribir... definitivamente*”. La competencia para resolver los procedimientos de provisión de puestos (que es son los que ordinariamente adjudican un puesto con carácter definitivo a un funcionario) ya está contemplada en el apartado anterior (15.2.m), por lo que, si el texto pretende referirse a algo diferente, debería aclarar a qué se refiere con dicha mención.

Esta consideración, mutatis mutandis, se extiende también al personal laboral, que ya estaría comprendido en la competencia para “*nombrar, contratar y cesar*” al personal al



servicio de la Administración General...” estipulada en el art. 15.2.j).

3. Observación relativa al art. 18 PL (“Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales”).

El art. 18.1 presenta un error de concordancia: “*La persona titular ... ejercerá, respecto del personal adscrito a su[s] consejería[s] ...*”.

4. Observación relativa al art. 20 (“Consejo Regional de Función Pública”).

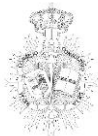
El art. 20.3 PL regula la composición del Consejo Regional de Función Pública (CRFP) y, entre sus vocales, incluye a “*las personas titulares de cualesquiera otros órganos de la CAR cuando así se determine reglamentariamente*”. Con ello, deja al pleno arbitrio del titular de la potestad reglamentaria determinar, en última instancia, el número total de miembros de la CRFP. Y ello, a diferencia de lo que actualmente prescribe el art. 65.1 LFPR’90, que tasa con precisión ese tanto número total como el número de vocales de cada uno de los concretos sectores representados en la CRFP.

En términos semejantes a los que hemos expuesto en otros dictámenes (por ejemplo, D.52/22), el art. 20.3 PL deja al titular de la potestad reglamentaria un margen de actuación que tal vez resulte excesivo, por cuanto no establece siquiera un número máximo y mínimo para esos “*titulares de cualesquiera otros órganos*”.

Como es obvio, la composición numérica del CRFP va a afectar inevitablemente a la formación de mayorías y a la adopción de acuerdos de un órgano al que se atribuyen competencias como las contempladas en el art. 20.2 PL, de manera que la futura Ley debería trazar los límites cuantitativos en los que podrá desenvolverse un futuro reglamento de desarrollo y determinar el número mínimo y máximo de vocales que pueden incorporarse por esa vía a la CRFP.

5. Observación relativa al art. 21 (“Comisión de Coordinación de Función Pública”).

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto de la novedosa “*Comisión de Coordinación de Función Pública*” (CCFP), que habrá de ser un órgano colegiado, pero respecto de la que el art. 21 PL no prefigura cuál será su presidente ni su secretario, omisión cuya subsanación es imprescindible para completar una normación *de mínimos* de ese órgano a los efectos de los arts. 15 a 18 LSP’15. Por ejemplo, sólo precisando esos extremos se podrá determinar cuándo estará el órgano válidamente constituido y podrá adoptar acuerdos, a quién corresponde la convocatoria de sus sesiones, o a quién levantar acta de éstas.



Octavo

Sobre el Título IV, “Estructura y ordenación de la función pública riojana”

El Título IV del PL disciplina la estructura y la ordenación de la función pública riojana. Sus arts. 22 a 40 se distribuyen en dos Capítulos, relativos, respectivamente, a la “Estructura” de la función pública riojana, y a su “Ordenación y planificación”.

1. Observación relativa al art. 22 (“Cuerpos y otros instrumentos para la agrupación de personal funcionario de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja”).

El art. 22.3 PL tiene el siguiente tenor:

“El personal funcionario de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá acceder a los diferentes cuerpos, escalas y especialidades a través de diferentes opciones que se determinen en las convocatorias, por la exigencia de una mayor especialización de conocimientos para ejercer las funciones propias de los cuerpos, escalas y especialidades en el desempeño de determinados puestos de trabajo”.

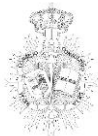
No alcanza a entenderse bien el sentido del precepto y, en particular, qué pueda significar la expresión “*diferentes opciones que se determinen en las convocatorias*”.

Como resulta de los arts. 22.1, 22.2 y 24 PL, es la *creación* de los diferentes cuerpos y escalas (mediante Ley) así como de las Especialidades (por Decreto), lo que ha de hacerse tomando en consideración, entre otros aspectos, los conocimientos homogéneos que resultan precisos para el ejercicio de las tareas a desempeñar. Y así, en función del grado de especialización de conocimientos, podrán crearse (de menor a mayor especificidad), cuerpos, escalas y especialidades.

Una vez creados unos y, en su caso, otras, lo que determinará que una persona ingrese en la función pública, mediante su acceso a uno u otro de esos cuerpos, escalas o especialidades, será que esa persona supere la convocatoria correspondiente, además del cumplimiento de los restantes requisitos establecidos por el art. 62 EBEP.

Pues bien, entendido esto, el que se convoquen unos u otros procedimientos selectivos dependerá, en cada año, de lo que disponga la correspondiente Oferta de Empleo Público en cuanto número de plazas que se prevean cubrir de cada cuerpo, escala o especialidad (art. 70.1 EBEP).

En definitiva, si lo que trata de establecer el art. 22.3 PL es, simplemente, que los procedimientos selectivos para el ingreso en la función pública tendrán por objeto el acceso a los cuerpos, escalas o especialidades que se determinen en las convocatorias



correspondientes, bastaría con que lo señalara de ese modo o con una redacción de sentido semejante.

2. Observación relativa al art. 25 (“Grupos de clasificación profesional”).

El tercer párrafo del art. 25.a) PL estipula que:

*“Para el acceso a los cuerpos o escalas del subgrupo A2, se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado o bien Diplomatura, Ingeniería Técnica o Arquitectura Técnica. **Se considera equivalente al título de diplomatura universitaria tener superados tres cursos completos de licenciatura**”.*

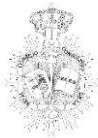
A) Como es sabido, el art. 76 EBEP estableció una nueva clasificación de los cuerpos y escalas funcionariales de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos. En particular, para el acceso a los del grupo A2, el art. 76 EBEP, en lo que hace al caso, requiere hallarse *“en posesión del título universitario de grado”*.

Esta previsión se complementa con las que lucen en la DT 3ª EBEP. En primer lugar, que *“hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto”*. Además, *“[t]ransitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias (...) Grupo B –Subgrupo A2”*.

Pues bien, en relación con el anterior “Grupo B” (actual A2) el art. 25 LMRFP exigía, efectivamente, hallarse en posesión de los *“Títulos de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico ... o equivalente”* y, a su vez, la DT 5ª de la propia LMRFP determina que *“[a] efectos de lo dispuesto en esta Ley, se considerará equivalente al título de Diplomado universitario el haber superado tres cursos completos de licenciatura”*.

De acuerdo con la DD Única EBEP, la DT 5ª LMRFP no fue objeto de derogación expresa, y aunque el art. 25 sí lo fue, lo fue *“con el alcance establecido”* en la DF 4ª.2 del propio EBEP, esto es *“[h]asta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo”* y *“en tanto no se opongán a lo establecido en este estatuto”*.

En fin, este panorama normativo debe completarse con lo establecido por el RD 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y el procedimiento de aseguramiento de su calidad, que derogó el RD 1393/2007 de 29 de octubre, y cuya DA 1ª.1 señala que los *“títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la actual ordenación de las*



enseñanzas universitarias implementadas bajo los principios del Espacio Europeo de Educación Superior mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales”.

B) Si se repara bien en ello, la aprobación de la nueva LFPR vendría a suponer de una de esas *“Leyes de función pública”* a que se refiere la DF 4ª.2 EBEP para matizar el alcance de la derogación operada en la LMRFP por la DD Única del propio EBEP.

Con la futura LFPR, su nuevo art. 25.a) daría continuidad a lo establecido por el art. 25 LMRFP en cuanto a los títulos universitarios requeridos para el acceso al actual Subgrupo A2: además del de grado, los de Diplomatura, Ingeniería Técnica y Arquitectura Técnica, con exclusión del Título de Técnico Superior, que habilita para el acceso al nuevo grupo B del art. 76 EBEP.

Ahora bien, a diferencia de las anteriores menciones, que se hacen a titulaciones universitarias específicas (grado, diplomatura, arquitectura técnica, ingeniería técnica), en el inciso final (*“tener superados tres cursos completos de licenciatura”*) el art. 25.a) PL no alude a una titulación universitaria, debiendo insistirse en que el art. 76 EBEP vincula la posibilidad de acceso a un determinado grupo de clasificación al hecho de hallarse en posesión de un concreto título (universitario, en este caso).

C) Por ello, dado que aquella equivalencia fue establecida por una norma del Estado (la LMRFP) y, además, de naturaleza transitoria (DT 5ª), resultaría necesario que, en la nueva LFPR, esa frase final se acompañara por una cláusula del tipo *en los términos que disponga la normativa del Estado* u otra de parecido sentido.

Por lo demás, como se expone en el comentario referido a la DA 12ª, el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado la competencia en materia de *“condiciones de obtención, expedición y condiciones de homologación de títulos académicos”*.

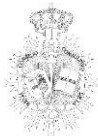
3. Observación relativa al art. 29 (*“Plantillas presupuestarias”*).

El art. 29.1 PL recoge un concepto de *“plantilla presupuestaria”* semejante a la del art. 51 LEPV. Como él, tal vez debería matizar: *“... o la relación de plazas dotadas [presupuestariamente] ...”*.

Véase que conforme al art. 16.2 LFPR´90, la plantilla de personal funcionario y laboral está formada *“por el número de plazas que figuren dotadas en el presupuesto”*.

4. Observaciones relativas al art. 30 (*“El puesto de trabajo”*).

El art. 30.2 PL dispone que *“la creación, modificación y supresión de los puestos de*



trabajo se reflejará en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo...” añadiendo que “en el ámbito de la Administración General de la CAR será efectuada por quien sea titular de la consejería competente en materia de función pública”.

Si esa creación, modificación y supresión de puestos se tiene que reflejar en las RPTs de que se trate, y si, conforme a los arts. 14.2.f) y 15.2.f) PL, la aprobación de esas RPTs puede atribuirse, según los casos, no sólo al titular de dicha Consejería, sino al Consejo de Gobierno, el inciso segundo del art. 30.2 PL parece incongruente con los arts. 14 y 15 PL y debería incluir al Consejo de Gobierno.

Algunas de las expresiones que utiliza el art. 30.7 PL merecerían tal vez ser aclaradas. Así, se suscita la duda de si con las palabras “*puestos de trabajo que den soporte a las jefaturas de unidades administrativas*” el texto quiere referirse simplemente a los puestos de trabajo que supongan el desempeño de la jefatura de una unidad administrativa.

Por otro lado, un puesto de trabajo, aunque tenga la condición de “*no singularizado*” por las causas que define el art. 30.7-1 PL (por implicar “*la ejecución de funciones genéricas*” o por no tener “*contenido individualizado respecto de los restantes susceptible...*”), en rigor, siempre se va a encontrar *diferenciado dentro de la estructura del órgano administrativo* de que se trate. Piénsese que cada puesto tiene una consideración individualizada, y se le asigna código o número determinado que lo diferencia respecto de los demás. En suma, si las palabras “*que no se encuentran diferenciados... y*” fueran suprimidas, el texto no perdería sentido lógico.

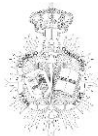
5. Observación conjunta sobre los arts. 30.4 (“*el puesto de trabajo*”) y 32.7 PL (“*Relaciones de puestos de trabajo*”).

En este apartado se van a analizar conjuntamente los arts. 30.4 y 32.7 PL, por cuanto ambos regulan una misma cuestión: el régimen de publicidad a que están sometidas las modificaciones de las RPTs, y la incidencia de esa publicidad en los procedimientos para la provisión de los puestos incluidos en ellas:

A) Según el art. 30.4 PL:

“4. En la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos, la creación, modificación y supresión de puestos de trabajo será objeto de publicidad, a efectos meramente informativos, en la página web de la Gobierno de La Rioja.

Quando para atender las necesidades de prestación del servicio público sea necesaria la provisión de los puestos de trabajo, esta publicidad permitirá que los mismos puedan proveerse a través de las formas temporales de provisión de puestos de trabajo establecidas en esta ley, sin que puedan adjudicarse con destino definitivo hasta que se publique, en el Boletín Oficial de La Rioja, su modificación o creación.



Si las modificaciones a las que se refiere el párrafo anterior tuvieran lugar durante el procedimiento de provisión definitiva del puesto, el destino se adjudicará conforme a la nueva clasificación”.

Y, de acuerdo con el art. 32.7 PL:

“7. Si, como consecuencia de la aprobación de los decretos de estructura y de funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se llevaran a cabo modificaciones de los puestos de trabajo que afectaran a las relaciones de puestos de trabajo publicadas, podrá convocarse la provisión definitiva de los mismos de acuerdo con su nueva clasificación, siempre que los cambios no afecten a su naturaleza, requisitos, retribuciones complementarias, méritos, forma de provisión y localidad”.

B) Del juego de ambos preceptos, parece deducirse que el PL distingue entre varias posibilidades cuando se trata de convocar y resolver procedimientos para la provisión de puestos afectados por una modificación de una RPT.

1/ Por una parte, la publicación de esa modificación, meramente informativa, en la página web del Gobierno de La Rioja sería bastante para la provisión temporal del puesto (art. 30.4 PL).

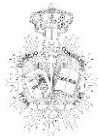
2/ Sin embargo para la *“adjudicación con destino definitivo”* la modificación debería publicarse en el BOR. En tales casos, si esa modificación tuviera lugar *“durante el proceso de provisión definitiva de puesto”*, *“el destino se adjudicará conforme a la nueva clasificación”*.

3/ Sin embargo cuando esas modificaciones del puesto *“no afecten a su naturaleza, requisitos, retribuciones complementarias, méritos, forma de provisión y localidad”* el procedimiento para la provisión definitiva del puesto podrá no ya resolverse sino incluso *“convocarse”*.

C) En esa redacción se advierte una cierta contradicción pues, centrándonos en los procedimientos de provisión definitiva de los puestos, están sujetas a mayores garantías las modificaciones *no sustanciales* de los puestos que las restantes.

En efecto, en el caso de las modificaciones no sustanciales (art. 32.7 PL) el orden sería: modificación del puesto, publicación de esa modificación en el BOR, convocatoria del procedimiento de provisión y resolución del procedimiento. Sin embargo, en las sustanciales, y ante el silencio del art. 30.4 PL, la modificación del puesto podría ser posterior a la convocatoria (aunque no, obviamente, a la *adjudicación definitiva* del puesto, esto es, a la resolución de la convocatoria).

Como se señala, este esquema resulta un tanto contradictorio porque, tratándose de puestos de trabajo que van a ser objeto de provisión definitiva, sus posibles modificaciones deben ser objeto de garantías de publicidad tanto mayores cuanto mayor sea la entidad de



dichas modificaciones.

De tal modo, en una comprensión cabal de las cosas, si las modificaciones son sustanciales (en los términos del art. 32.7 PL, si afectan a los extremos que el precepto identifica), lo procedente sería, primero, publicar esa modificación en el BOR, y hacerlo antes de convocar, desarrollar y resolver el procedimiento para su provisión definitiva. Por el contrario, sólo cuando las modificaciones no sean sustanciales, resultaría admisible publicarlas en el BOR *durante* el procedimiento de provisión definitiva (es decir, *después* de haber sido éste convocado y *antes* de resolverse mediante la adjudicación definitiva del puesto, adjudicación que ya podrá hacerse conforme a la nueva clasificación).

D) Creemos –y así nos permitimos someterlo a consideración del Parlamento- que la contradicción advertida se explica porque la redacción de los arts. 30.4 y 32.7 PL parece haberse inspirado en otras normas autonómicas como, singularmente, los arts. 41.4 y 41.5 LFPVal.

Si efectivamente ése hubiera sido el modelo normativo tomado como referencia, lo que sucede es que en el PL se habría alterado la distribución sistemática de esos dos apartados 4 y 5 de art. 41 LFPVal y se habría repartido su contenido en dos artículos distintos (los analizados arts. 30.4 y 32.7), desconfigurándose así el juego de remisiones internas que se hacen entre sí los distintos párrafos de los art. 41.4 y 41.5 LFPVal.

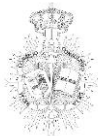
Así, el art. 41.5-2 LFPVal se refiere al “*párrafo anterior*”, que es el art. 41.5-1 LFPVal. Pero cuando el art. 30.4-3 PL, con idéntica redacción que el art. 41.5-2 LFPVal, alude al “*párrafo anterior*” lo hace a “*su*” párrafo anterior, esto es, al art. 30.4-2 PL, que no se corresponde con el contenido del art. 41.5-1 LFPVal, sino con otro contenido diferente, el art. 41.4-2 LFPVal.

E) En suma, se sugiere una revisión de los arts. 30.4 y 32.7 PL para acomodarlo a lo expuesto en esta observación.

F) Para concluir, en relación con el art. 30.4-1 PL, estimamos que su ámbito de aplicación debería extenderse también a las RPTs que, en su caso, tengan las entidades públicas empresariales dependientes o vinculadas de la Administración General de la CAR.

6. Observación relativa al art. 31 (“*Agrupaciones de puestos de trabajo*”).

El art. 31.1 PL establece que las Administraciones Públicas de la CAR “*podrán agrupar los puestos de trabajo en función de los conocimientos y destrezas necesarios para su desempeño, con la finalidad de racionalizar la gestión de los recursos humanos*”. Estas se prevén como un “*instrumento para la ordenación de los procesos de selección y provisión de personal, de la formación y la carrera profesional, así como para garantizar*



una mayor especialización profesional”. (art. 31.2 PL).

En esto, el art. 31 PL resulta coherente con la noción de “*agrupación de puestos de trabajo*” que maneja el art. 73.3 EBEP.

Sin embargo, los párrafos 3 y 4 del propio art. 31 contemplan que tanto en el seno de la Administración Pública de la CAR como en “*las demás administraciones públicas*” puedan crearse, además, las denominadas “*áreas de especialización*”, entendidas como “*agrupaciones de puestos de trabajo que desempeñan funciones y tareas que exigen conocimientos y destrezas comunes*” (art. 31.3 PL).

Este Consejo es consciente de que algunas disposiciones autonómicas han previsto figuras semejantes. Por ejemplo, las “*áreas funcionales*” del art. 42 de la reciente LEPV. Esto dicho, el art. 73.3 EBEP no contempla esta categoría sino solo la de “*agrupaciones*”. Por otro lado, las agrupaciones y las áreas se definen de manera muy semejante (conjuntos de puestos cuyo desempeño exige “*conocimientos*” y “*destrezas*” comunes) por lo que cabe preguntarse si la incorporación de esta nueva figura añade, en orden a la gestión y ordenación del personal, alguna ventaja diferente a la que ya ofrece la de “*agrupación*”.

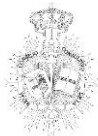
Por lo demás, el art. 31.3 PL se remite a un inexistente “*artículo 25.4 de esta Ley*”. Lo único que en el art. 25 PL se encuentra en relación con esta cuestión es el art. 25.d) PL, que no contiene alusión alguna a la noción de “*área de especialización*” sino, precisamente, a la de “*agrupación profesional*”.

7. Observación relativa al art. 34 (“*Instrumento de ordenación de la Dirección Pública Profesional*”).

La referencia que el art. 34.1 PL hace a la “*legislación básica de empleo*” creemos que debe realizarse al EBEP, pues es el art. 13.4 de éste el que dispone que “[l]a determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley”, añadiendo, que “[c]uando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

8. Observación relativa al art. 35 (“*Publicidad y actualización de las relaciones de puestos de trabajo en las administraciones públicas de La Rioja*”).

A) Habida cuenta el amplio ámbito de aplicación del art. 35.2 PL (que incluye a los organismos públicos de la CAR), el del art. 35.1 PL debería limitarse expresamente a la Administración General de la CAR, como por lo demás se infiere de los apartados 3 y 4 del propio art. 35 PL, que distinguen entre Administración General y Organismos públicos de la CAR.



B) Además, los apartados 3 y 4 del art. 35 parecen incoherentes con los arts. 13, 14, 15 y 17.

i) Los arts. 14.2.f) y 15.2.f) PL atribuyen, según los casos, al Consejo de Gobierno o a la Consejería competente en materia de Función Pública, la competencia para aprobar las relaciones de puestos de trabajo. En principio, de la Administración General, pero también, conforme al art. 13.4 de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella, si “*sus Leyes de creación y sus estatutos*” no disponen otra cosa (art. 13.4-2 PL).

Pues bien, los arts. 35.3 y 35.4 PL atribuirían a la Dirección General de Función Pública, en el caso de la Administración General, y a “*los órganos que determinen sus normas de creación y funcionamiento*” la competencia para “*realizar*” en las RPTs “*ajustes*” derivados de un amplio conjunto de situaciones que van desde “*procesos de modificación de plantilla*” a “*plasmación de acuerdos del Consejo de Gobierno*”, pasando por “*pactos y acuerdos suscritos en la negociación colectiva*” o “*modificación de Decretos de estructura*”, entre otros.

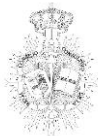
ii) Lo primero que llama la atención es que el art. 17 PL, que es el que enumera las competencias de la Dirección General de Función Pública, guarde silencio sobre una de tal relevancia como la descrita en el art. 35.3 PL. Y, en todo caso, esos “*ajustes*” sobre los que trata el art. 35.3 PL pueden resultar de tal relevancia (basta atender a la entidad de supuestos de hecho que podrían motivarlos) que supongan, en la práctica la aprobación de una RPT materialmente nueva o una modificación sustancial, que debería quedar sometida a las reglas de competencia de los artículos 13 a 15 (Consejo de Gobierno y a la Consejería de Función Pública, según los criterios de distribución de los apartados 2.f) de los arts. 14 y 15, sin perjuicio de que la propuesta pueda promoverla la DG competente en materia de Función Pública).

iii) Sobre los Organismos Públicos, nuevamente, si nada disponen sus “*normas de creación y funcionamiento*”, las competencias para esos “*ajustes*” en sus RPTs debería corresponder a los órganos que con carácter ordinario las tienen encomendadas (arts. 13.4, 14.2.f) y 15.2.f) PL).

9. Observación relativa al artículo 36 (“*Relaciones de puestos de trabajo*”).

El art. 36 PL enumera los datos que, como mínimo, deberán contener las RPTs en la descripción de cada puesto de trabajo.

A) Uno de esos datos será, según el art. 36.e) PL, el “*grupo o subgrupo[s]*” a los que se adscribe el puesto. Pues bien, con arreglo al art 74 EBEP y para ser coherente con el art. 32.8 PL, debería añadir los *cuerpos, escalas o agrupaciones* a los que, en su caso, esté



adscrito. Además, repárese en que el art. 32.8 PL prevé también la posible adscripción de puestos a *“personal con determinada titulación”*.

B) En la descripción de cada puesto deben constar igualmente las *“retribuciones complementarias del artículo 70 vinculadas al puesto de trabajo”*, que serían, en principio los complementos de destino y específico de los apartados 2.a) y 2.b) del art. 70. A este respecto, cabe matizar que el art. 74 EBEP se refiere, sin distinción entre una y otras, a *“las retribuciones complementarias”*, si bien es razonable interpretar que, tratándose de la descripción de un puesto de trabajo, las retribuciones complementarias que han de hacerse constar sean las inherentes al puesto mismo.

En este sentido, algunas legislaciones han empleado la fórmula *“retribuciones asignadas al”* puesto (art. 48.2.e) LFPVal).

Sobre este particular, cabe remitirse a la observación relativa al art. 70 PL.

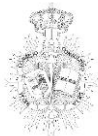
10. Observaciones relativas al artículo 37 (*“Oferta de empleo público”*).

A) De acuerdo con los arts. 14.2.g) y 37.3 PL la oferta de empleo público (OPE) ha de tener carácter único anual y se aprobará *“una vez publicada la Ley de Presupuestos Generales de la CAR”*. Sin embargo, el art. 37.6 PL añade que *“[e]xcepcionalmente, siempre que las necesidades organizativas así lo justifiquen, los órganos de gobierno competentes podrán aprobar unas ofertas de empleo público adicionales a las inicialmente aprobadas y comprensivas de plazas que no hubieran sido incluidas en las anteriores”*.

Es cierto que una previsión parecida parece encontrarse en el art. 8.2 RGI, a cuyo tenor, el Gobierno de la Nación *“cuando existan necesidades urgentes de incorporaciones de personal podrá aprobar ofertas de empleo público para ámbitos administrativos específicos”*.

Pero no lo es menos que el EBEP, que es una norma posterior en el tiempo y superior en rango, no contempla expresamente tal posibilidad. Como es obvio, toda OPE está vinculada a una ley anual de presupuestos. De hecho, el art. 70 EBEP establece que lo que será objeto de la OPE son *“las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso”* de donde se sigue que la *“Oferta de empleo público o instrumento similar... se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas”*. Y en parecidos términos se expresan los arts. 18 y 19 de la vigente LFPR'90.

Por ello, en principio, para que el Gobierno de La Rioja, en un ejercicio presupuestario concreto, pudiera aprobar ofertas de empleo público *adicionales* deberá estar habilitado para ello por la correspondiente ley de presupuestos generales de la CAR, sin que *a priori* parezca



posible una habilitación genérica como la que contendría el art. 37.6 PL.

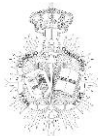
B) De acuerdo con el art. 37.8 PL:

“La inclusión de plazas en la oferta de empleo público no precisará la previa realización de los concursos regulados en el artículo 98 de esta ley, respecto de las correspondientes vacantes. La no realización previa de los concursos deberá estar suficientemente motivada”.

Tal vez merecería precisarse con más detalle el significado del apartado transcrito -y especialmente de su segunda frase- porque, como con más detalle se razona en el comentario al art. 101.6 PL, los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo (entre ellos, “*los concursos regulados en el artículo 98 de esta Ley*”) son distintos de aquellos que se convocan y desarrollan para el ingreso en la función pública, mediante la cobertura de alguna de las plazas vacantes incluidas en la OPE.

C) Por si acaso pudiera guardar relación con lo anterior, cabe indicar aquí que otras legislaciones autonómicas prevén, aunque con carácter expresamente excepcional, la posibilidad de acumular a convocatorias correspondientes a OPEs posteriores aquellas plazas vacantes incluidas en OPEs anteriores que, por razones justificadas, no hubieran sido convocadas (v gr. art. 55.4 LFPVal).

Para concluir, en relación con la OPE, se advierte la omisión de un precepto que explicita que no podrán convocarse pruebas selectivas para la provisión de plazas cuya cobertura no se halle comprometida en la correspondiente oferta de empleo público (a título de ejemplo, art. 52.5 LEPV), aunque tal carácter habilitante de la OPE ya parezca inferirse del art. 101.6 PL.



Noveno

Sobre el Título V, “*Adquisición y pérdida de la relación de servicio*”

Los arts. 41 a 58 del PL, ordenados en tres Capítulos, regulan los “*Principios y requisitos*” del acceso al empleo público (arts. 41 a 45); los “*sistemas selectivos*” y los “*órganos de selección*” (arts. 46 a 50), y, finalmente el nacimiento y la extinción (“*adquisición y pérdida*”) de la relación de servicio que vincula a las Administraciones públicas con sus empleados (arts. 51 a 58).

1. Observación conjunta relativa al art. 43 (“*Acceso al empleo público de personas nacionales de otros Estados*”) y a las DDAA Undécima (“*Requisito de posesión de la nacionalidad española*”) y Vigésimocuarta (“*Personal funcionario de carreteras*”).

El art. 43 PL reproduce sustancialmente las previsiones del art. 57 EBEP.

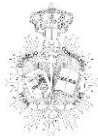
A) En particular, el art. 57.1-2 EBEP hace referencia a “*las agrupaciones de funcionarios contempladas en el artículo 76 EBEP*”, concepto que el art. 43.1-2 PL considera coextenso con el de “*cuerpos, escalas o especialidades*”. Pues bien, si los arts. 24 y 25 PL ha optado por prever, junto a los cuerpos, escalas y especialidades, la figura de las *agrupaciones profesionales* (art. 25.d PL), por coherencia interna, el texto debería mencionarlas junto a los cuerpos, escalas o especialidades.

A modo de ejemplo, el art. 90.1-2 LFPEx leyes autonómicas ha incluido entre las “*agrupaciones de funcionarios*”, además de a los “*cuerpos, escalas y especialidades*” a las “*agrupaciones de puestos de trabajo*” (p. ej. el art. 90.1-2 LFPEx).

B) El art. 43.5 PL repitiendo lo dispuesto por el art. 57.5 EBEP, dispone que “*por medio de Ley podrá eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés general...*”.

Aunque pueda parecer una obviedad, lo que tiene sentido en una norma básica estatal como el art. 57.5 EBEP (imponer que esa exención tenga lugar sólo mediante Ley estatal o autonómica), carece de la misma lógica reproducirlo en la futura LFPR, pues la presencia en ésta de un precepto como el art. 43.5 PL entrañaría que una norma con rango de Ley autonómica estaría pretendiendo establecer una suerte de “*reserva de Ley*” frente a futuras Leyes autonómicas (iguales en rango). Sea como fuere, previsiones idénticas a las del art. 43.5 PL lucen en otros textos legislativos autonómicos (art. 90.5 LFPEx, por ejemplo).

C) Por lo demás, merece ser analizada la opción escogida por el propio PL en cuanto a la de exigencia o exención del requisito de poseer la nacionalidad, extremo regulado por la DA Undécima del PL.



En lugar de establecer *como regla general* la nacionalidad española y, *como excepción* para ciertos cuerpos, escalas, especialidades o agrupaciones, la exención de dicho requisito, la DA Undécima PL parece optar por lo contrario pues enumera los “*cuerpos*” para los que “*será requisito indispensable poseer la nacionalidad española*”, de donde se infiere (argumento *inclusio unius, exclusio alterius*) que en los restantes no lo será.

A partir de ahí, cabe plantear dos posibilidades. Una, que no sea esa la intención del redactor del texto, en cuyo caso la DA Undécima PL deberá modificarse convenientemente. Pero si sí lo fuera, este Consejo estima que debería procederse a una cuidadosa revisión del listado de cuerpos, escalas, especialidades y agrupaciones, con el fin de sopesar cuáles, por razón de la especial naturaleza de sus funciones, no deberían ser susceptibles de ser desempeñados por quienes carecieran de la nacionalidad española. Piénsese, por ejemplo, en las tareas encomendadas a los diversos Cuerpos que realizan funciones relativas a los sistemas y tecnologías de la información (v gr, DA 5ª.a.4º PL o DA 5ª.b.2º PL).

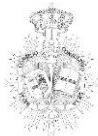
En particular, la DA 24ª PL prevé que cierto “*personal funcionario adscrito a la dirección general competente en materia de carreteras*” tenga “*la condición de agente de la autoridad*”. Tal disposición -que cuenta con un antecedente en el art. 73 de la Ley gallega 8/2013, de 28 de junio, de Carreteras- no parece conciliable con el hecho de que ese personal quede exento del requisito de la nacionalidad española, requisito que necesariamente ha de concurrir en quienes desempeñen “*empleos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público*” (arts. 57.1 EBEP y 43.1 PL). De hecho, la propia DA Undécima PL exige expresamente el requisito de la nacionalidad a varios Cuerpos de Agentes Forestales, a los que también se reconoce esa condición de “*agentes de la autoridad*” (p. ej. DA 5ª.a.3º o DA 5ª.b.8º PL).

2. Observación relativa al art. 46 (“Sistemas de selección”).

El art. 46.5 PL suscita un comentario parecido al del art. 43.5 PL. Al igual que éste, el art. 46.5 PL también reproduce un artículo del EBEP (el art. 61.6). Ahora bien, desde la óptica del principio de jerarquía normativa, no tiene excesivo sentido que una ley autonómica disponga que otra ley autonómica posterior deba adoptar una decisión legislativa con carácter “*excepcional*” y *debidamente motivado*”.

Yendo más allá, y atendiendo al orden constitucional de reparto de competencias, sencillamente no resulta admisible que la Ley cuya aprobación se pretende imponga también esa exigencia a una “*ley ... nacional*”, motivo por el que este precepto merece un juicio desfavorable.

3. Observación relativa al art. 47 (“Órgano de selección”).



El art. 47.6.e) PL impide que puedan ser miembros de los Tribunales calificadores las *“personas que se hayan dedicado en los últimos cinco años a preparar aspirantes para nuevo ingreso”*. Este precepto reproduce una previsión ya contenida en el art. 13.2 RGI, si bien debería concretar el momento a partir del cual se cuentan, hacia atrás, esos *“últimos cinco años”*. En el RGI ese momento es la fecha de publicación de la convocatoria correspondiente.

4. Observación relativa al art. 52 (*“Causas de pérdida de la condición de personal funcionario de carrera”*).

Al enumerar las causas de pérdida de la condición de personal funcionario de carrera, el art. 52 PL transcribe el contenido del art. 63 EBEP si bien, en cuanto a la pérdida de la nacionalidad española, añade que ésta será motivo de pérdida de la condición funcional *“siempre que la nacionalidad sea un requisito para el acceso a la Función Pública”*.

Lo cierto es que el art. 63 EBEP no establece tal limitación, sino que contiene un artículo específico sobre los efectos de la pérdida de la nacionalidad, el 65 EBEP, cuyo tenor literal también incorpora el art. 54 PL. Con el fin de evitar dudas interpretativas, resultaría aconsejable que el art. 52 PL suprimiese la adición señalada o la sustituyese por una cláusula del estilo, *sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 65 EBEP y el art. 54 de esta Ley u otra parecida*.

5. Observación relativa al art. 53 (*“Jubilación”*).

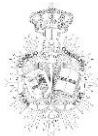
En punto a la prolongación del periodo de servicio activo, el art. 56.3 PL resulta respetuoso con el art. 67 EBEP aunque, como este hace, tendría que matizar que quedarán excluidos de la aplicación de lo dispuesto por el art. 56.3 PL *“los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación”*.

6. Observación relativa al art. 57 (*“Rehabilitación de la condición de funcionario”*).

El art. 57.2 PL, en línea con el art. 68.2 EBEP, atribuye sentido desestimatorio al silencio en los procedimientos iniciados por quien solicite ser rehabilitado en su condición de funcionario, pero no concreta cuál sea *“el plazo para resolver”*. Queda la duda de si esa omisión es intencionada, en cuyo caso el plazo el general de tres meses previsto por el art. 21.3 LPACAP, o no. Si no lo fuera, la nueva Ley puede prefijar un plazo específico para la resolución de dicho procedimiento.

Décimo

Sobre el Título VI, *“Derechos y deberes”*.



El PL destina su Título VI (arts. 59 a 94) a los derechos y deberes de los empleados públicos. Se distribuye sistemáticamente en seis capítulos: Derechos del personal empleado público; Jornada, vacaciones y permisos; Derechos retributivos; Carrera, promoción profesional, y evaluación del desempeño; Deberes; y Formación del personal empleado público.

1. Observación relativa al art. 59 (“Derechos individuales”).

A) El art. 59 PL enumera los “*derechos de carácter individual*” del “*personal empleado público de las Administraciones Públicas de la CAR*”. Lo hace en términos que, en lo esencial, reiteran los que ya contiene el art. 14 EBEP, si bien el art. 59 PL añade algunos “*derechos*” no contemplados por el art. 14 (letras g, l, r y s del art. 59 PL), y también incorpora, con leves e intrascendentes modificaciones de redacción, otros que constan en el catálogo del art. 14 EBEP (apartados f), h), k) y n).

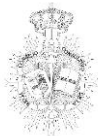
Centrándonos en los que resultan novedosos respecto del art. 14 EBEP, lo cierto es que plantean la cuestión de si el legislador riojano puede añadir a la lista de derechos de los empleados públicos otros diferentes a los tipificados por el legislador estatal.

B) Desde luego, del propio art. 14 EBEP se infiere que la lista de derechos que contempla no constituye un *numerus clausus*, pues el apartado 14.q) EBEP dispone residualmente que esa lista se amplía “*a los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico*”.

Por otra parte, este Consejo no ignora que otras legislaciones autonómicas han incorporado a sus Leyes de función pública catálogos de derechos semejantes a los que lucen en el art. 59 PL, que también introducen ciertas innovaciones respecto al listado del art. 14 EBEP. Pueden citarse, como ejemplo, los arts. 46.r) LFPEx, 76.x) LFPVal, o 161.u) LEPV.

C) Esto dicho, a nuestro criterio, resulta obvio que el conjunto de derechos que los empleados públicos ostentan en el seno de sus relaciones con la Administración Pública a la que sirven constituyen una parte nuclear del régimen jurídico que disciplina dichas relaciones. Y por ello, el reconocimiento y normación de tales derechos corresponde al Estado en los términos que resultan, por una parte, del art. 149.1.18 CE si se trata de funcionarios públicos (fijación de las “*bases*” de su “*régimen estatutario*”); y, por otra, del art. 149.1.7 CE, si se trata de personal laboral.

Por ello, creemos que resultaría conveniente que el art. 59 PL viniera encabezado por una cláusula que, con el tenor que se considere suficiente, explicitara que esos derechos se reconocen con arreglo a lo establecido por el EBEP



D) En este mismo sentido, debe recordarse que dentro del *género* empleado público se hallan comprendidas distintas clases de personal, vinculado con las Administraciones Públicas por relaciones de servicio de diferente naturaleza (funcionarial, laboral, estatutaria...). Esa es la razón por la que esos derechos del art. 14 EBEP se ostentan por los empleados públicos –afirma el precepto– “*en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio*”. Y sería necesario que el art. 59 PL lo precisara así, para resultar coherente con el art. 14 EBEP.

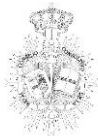
A este respecto, nos permitimos poner de manifiesto que el art. 76.1 de la LFPVal ha sido recientemente modificado, mediante Decreto Ley del Consell núm. 12/2022, de 23 de septiembre, con el fin de incluir en dicho apartado ese mismo inciso. Y ello, como recuerda la parte expositiva del DLEY 12/2022, para dar cumplimiento al Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Generalitat Valenciana, a los efectos del art. 33.2 de la LOTC (Acuerdo publicado en el BOE de 23-2-2022).

E) Entrando en el contenido de los derechos enumerados por el art. 59 PL, a este Consejo le suscita especiales dudas el **art. 59.s) PL**, que, con su actual tenor, vendría reconocer un “*derecho individual*” “*a la solución extrajudicial de conflictos individuales*”. El precepto no se coherente adecuadamente con el art. 45.1 EBEP, que, todo lo más, permite a las Administraciones Públicas y a las organizaciones sindicales, “*acordar la creación, configuración y desarrollo de sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos*”, pero no impone que los empleados públicos tengan derecho a ver solucionados sus conflictos individuales por cauces extrajudiciales, que es lo que indica el tenor literal del art. 59.s).

El art. 59.s) PL es también internamente contradictorio con el art. 60 PL que, de nuevo, se limita a habilitar al Gobierno de La Rioja a “*desarrollar órganos y canales para arbitrar mecanismos de resolución extrajudicial*” de conflictos individuales.

F) También podría resultar problemático el reconocimiento, al margen de lo establecido por el art. 14 EBEP, de un “*derecho*” “*al teletrabajo*” (art. 59.1 PL) y de otro a “*la adaptación o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud*” (art. 59.r PL).

No obstante, ambos apartados condicionan expresamente el contenido y ejercicio de esos calificados “*derechos*” a lo dispuesto “*en la normativa correspondiente*” o a “*los términos normativamente establecidos*”. Por ello, sin duda pueden interpretarse en el sentido de que, dentro de esa normativa, se encuentra la que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias, por lo que la inclusión en el inicio del art. 59 de los dos incisos señalados en los apartados C) y D) de esta observación, despejaría cualquier posible duda sobre la adecuación de los apartados 59.l y 59.r) al art. 14 EBEP.



Sobre este particular, véase, por ejemplo, que el art. 59.r) reproduce el tenor literal del art. 76.x) de la LFPVal.

2. Observación relativa al art. 61 (“Derechos individuales”).

El art. 61 PL reproduce estrictamente el contenido del art. 15 EBEP con el único añadido, en su apartado d), de una remisión a “*los términos establecidos por el artículo 142 de la presente ley*”. Pues bien, esa remisión resulta errónea y debe eliminarse porque el art. 142 PL aparece como “*suprimido*” en el texto del PL resultante del dictamen de la Comisión de 13-3-2023.

En definitiva, ante la falta de contenido normativo propio del art. 61 PL, éste podría limitarse a señalar que los derechos individuales que se ejercen colectivamente son los recogidos en el art. 15 EBEP.

3. Observación relativa al art. 63 (“Teletrabajo”).

Como ya hemos advertido anteriormente, el art. 63 PL constituye una simple reiteración literal, sin modificación alguna, de lo ya establecido por el art. 47.bis EBEP, artículo que fue introducido en el Estatuto Básico por RD-Ley 29/2020, de 29 de septiembre. Según indica la DF 3ª.1 de dicho RD-Ley 29/2020, los títulos competenciales a cuyo abrigo se incorporó al EBEP el nuevo art. 47.bis fueron los resultantes de los arts. 149.1.7 y 149.1.18 CE.

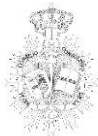
Ante la falta de contenido normativo propio del art. 63 PL –que el legislador autonómico podría determinar ex art. 31.5 EAR’99 siempre que constituyera un desarrollo legislativo de la normativa básica- resultaría sin duda más correcto que dicho artículo se ciñera a remitirse a lo dispuesto por el EBEP en materia de teletrabajo.

4. Observación relativa al art. 66 (“Jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral”).

El art. 66 PL dispone que “*el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se regirá por lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente*”.

Esa redacción es idéntica a la del art. 51 EBEP, a cuyo tenor: “[p]ara el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente”.

Sin embargo, como fácilmente puede advertirse, aunque por su igual redacción ambos



artículos parezcan tener igual sentido, ello no es así porque cuando el art. 66 PL menciona “*este capítulo*” se está refiriendo al propio Capítulo II del Título VI del PL (arts. 62 a 66 PL) en el que se ubica el art. 66.

En realidad, el art. 66 PL no debería remitirse a “*este capítulo*”, sino al Capítulo V del Título II del EBEP, que es al que alude realmente el art. 51 EBEP, esto es, a los arts. 47 a 51 EBEP.

Una vez más, ha de reiterarse que el legislador estatal sí puede determinar el régimen jurídico del personal laboral de las AAPP por tener competencia para ello ex art. 149.1.7 CE, de modo que ese título competencial (“*legislación laboral*”) le habilita a dictar una norma como la contenida en el art. 51 EBEP, según indica la DF 1ª del propio EBEP. Sin embargo, en materia laboral, la CAR ostenta solo competencia de ejecución (art. 11.3 EAR’99).

El error advertido podría subsanarse sustituyendo la actual redacción del art. 66 PL por una remisión genérica a *lo establecido en la normativa estatal sobre la materia*. A título de ejemplo que ofrece el Derecho comparado, puede citarse el art. 83 LFPVal.

5. Observación relativa al art. 67 (“*Determinación de las cuantías y de los incrementos retributivos*”).

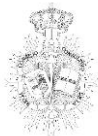
Conforme al art. 67 PL:

“1. *La cuantía de las retribuciones básicas y el incremento de las retribuciones complementarias, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos de la CAR*”

2. *No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la ley de presupuestos generales de la CAR para el personal*”.

A) Comenzando por el art. 67.2 PL, este precepto merece un juicio desfavorable porque resulta contrario al art. 21.2 EBEP. En efecto, según el art. 21.2 EBEP es la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE), en definitiva, el legislador estatal, y no los Presupuestos Generales de la CAR (PGCAR), el instrumento normativo que anualmente debe fijar los límites del incremento de la masa salarial.

En la actualidad, ese incremento ha sido fijado por los apartados Dos y Cuatro del art. 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de PGE para 2023 (PGE’23). Obsérvese que su art. 19.Uno incluye en su ámbito de aplicación a todo el sector público (Estatual, Autonómico, Local...) y que el precepto lleva la rúbrica “[b]ases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al



servicio del sector público”, porque efectivamente ha sido dictado por el legislador estatal al amparo del art. 149.1.13 CE.

La STC 103/1997 (FJ. 1º) examinó la constitucionalidad de una ley autonómica (Ley 4/1987, de PG de la Comunidad de Madrid para 1988) que había ignorado el tope máximo del 4% de incremento fijado por la Ley 33/1987, de PGE para 1988. Pues bien, como señaló entonces el TC, que declaró la inconstitucionalidad de aquella norma autonómica porque:

“...la imposición de este tipo de topes máximos por parte del Estado halla justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13.a C.E. como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las CC.AA. (art. 156.1 C.E.) con el alcance previsto en el art. 2.1 b) L.O.F.C.A. (SSTC 63/1986, 96/1990 y 237/1992)”.

El art. 67.2 PL debería, por tanto, modificarse en el sentido indicado pues de lo contrario el legislador autonómico estaría, sencillamente, contraviniendo el orden constitucional de reparto de competencias.

B) Por lo que hace al art. 67.1 PL, el hecho de que *“las cuantías de las retribuciones básicas”* y *“el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias”* hayan de *“reflejarse”* en los PGCAR no resulta contrario al art. 149.1.13 CE y al art. 21.1 EBEP. De hecho, este último alude a *“la correspondiente ley de presupuestos”* (esto es, a la PGCAR) y, por otra parte, el art. 59.2 de la vigente LFPR’90 ya determina que *“en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja figurarán las cuantías de las retribuciones básicas, de los complementos de destino, específicos, y, en su caso, de productividad”*.

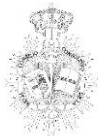
Ahora bien, como hemos indicado ya, y como insistiremos al hilo del análisis del art. 69 PL, una cosa es que la LPGCAR refleje y recoja esas cuantías e incrementos y otra distinta que sea el legislador presupuestario autonómico quien establezca las cuantías básicas y determine el límite máximo del incremento de la masa salarial global, algo que no sucede, pues tal competencia corresponde al legislador estatal mediante la LPGE.

6. Observación relativa al art. 68 (*“Retribuciones del personal funcionario de carrera”*).

El art. 68 PL resulta, en términos generales, respetuoso con los arts. 22 a 24 EBEP. Sin embargo, al regular las *“pagas extraordinarias”*, el art. 68.4 PL establece que el importe de cada paga extraordinaria de las dos anuales incluirá:

“...una mensualidad de las retribuciones básicas y de las retribuciones complementarias, excluidos el complemento de grado, de productividad y de servicios extraordinarios”.

A nuestro criterio, esta exclusión del complemento de grado no se acomoda al contenido de los arts. 22.4 y 24 EBEP y debería eliminarse por los motivos que a



continuación se exponen.

A) El art. 70.2.c) PL define el complemento de grado como “*el destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera o desarrollo profesional*” y constituye una percepción correlativa al “*reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera como consecuencia de la valoración objetiva de su trayectoria y actuación profesional*”, como resulta del art. 81 PL, rubricado “*carrera horizontal del personal funcionario de carrera*”.

B) Como es sabido, la inclusión de ese denominado “*complemento de grado*” en el conjunto de retribuciones complementarias de los funcionarios públicos de la CAR no constituirá una novedad de la futura Ley, sino que ha tenido ya lugar mediante la modificación operada en la LFPR’90 por el art. 46 de la Ley 3/2017, de 31 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2017, que introdujo en la LFPR’90 un nuevo art. 32.bis y un nuevo art. 58.3.e).

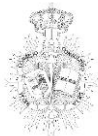
Es importante advertir que el art. 32.bis) LFPR’90 se sitúa sistemáticamente dentro del Capítulo VII del Título III (arts. 32 a 37), dedicado a la “Carrera administrativa”.

Dentro de ese Capítulo, el art. 32 LFPR’90 determina que “*la carrera administrativa se realizará a través del reconocimiento a funcionario de un grado personal*” de entre los “*treinta niveles*” en los que “*se clasifican*” “*todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios*”, de modo que ese grado personal o el nivel de puesto que se desempeñe determina otra retribución básica como es el complemento de destino (art. 58.3.a).

Por su parte, el art. 32.bis LFPR’90, supuso el reconocimiento a los funcionarios de la CAR de su “*derecho a la carrera profesional*”, consistente en “*la progresión voluntaria de grado, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria al efecto, y a instancia del interesado*”, para lo cual “*se deberá valorar de forma objetiva la trayectoria y actuación profesional*”. Y así, ese reconocimiento, en la esfera retributiva, se traduce en la percepción del denominado “*complemento de grado*”, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera horizontal, según dispone el art. 58.3.e LFPR’90.

Por otra parte, los arts. 32.bis ha sido ya objeto de desarrollo reglamentario, primero, mediante, el Decreto 50/2017, de 20 diciembre, y luego, a través del vigente Decreto 20/2022, de 18 de mayo; disposiciones reglamentarias en cuyos respectivos procedimientos de elaboración este Consejo emitió sus Dictámenes D.78/17 y D.13/22.

C) Sobre la base del panorama normativo existente en la actualidad, que habrá de ser sustancialmente mantenido por los arts. 70.2.c) y 81 PL, puede sin duda concluirse que el “*complemento de grado*” (que no se debe confundir con complemento de destino) está directamente vinculado a “*la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema*”



de carrera administrativa” (art. 24.a) EBEP). De hecho, el art. 81 PL emplea indistintamente las expresiones “grados de desarrollo profesional” o “grado de carrera horizontal”.

En efecto, acudiendo al art. 24 EBEP, es evidente que el complemento de grado será –y ya lo es en la actualidad– una de las retribuciones complementarias cuya estructura y cuantía pueden determinar “*las correspondientes Leyes de las Administraciones Públicas*” (como ha hecho la LFPR’90 y hará la futura LFPR que se pretende aprobar). Y más concretamente, una retribución complementaria establecida “*atendiendo...a... la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa*”.

D) A partir de ahí, si se acepta esa premisa, de ella se sigue que el complemento de grado deberá quedar incluido dentro de las pagas extraordinarias, pues, de acuerdo con el art. 22.4 EBEP, de ellas sólo pueden excluirse “*las retribuciones extraordinarias ... a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24*”, no las incardinables, como es el caso, en el apartado 24.a) EBEP.

E) En fin, otras legislaciones autonómicas son explícitas al incluir en cada una de las dos pagas extraordinarias una mensualidad de las retribuciones complementarias vinculadas a la carrera administrativa. Por ejemplo, art. 88 LFPVal, o arts. 57.2.b) y 58.1 LFPEx.

F) Por tanto, el art. 68.4 PL habrá de ser modificado en el sentido señalado.

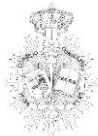
7. Observación relativa al art. 69 (“Retribuciones básicas”).

1. De acuerdo con el art. 69.1 PL, las retribuciones básicas “*se fijan en la ley de presupuestos generales de la CAR*”. Al igual que se ha expuesto al examinar el art. 67.2 PL ello no debe ser así, pues las retribuciones básicas se fijan, conforme al art. 23 EBEP, en la LPGE. Del mismo modo que hemos señalado con anterioridad, y también a modo de ejemplo, nos remitimos a lo dispuesto en el art. 19.Cinco de la vigente LPGE’23.

Por tanto, el art. 69.1 PL debería ser acomodado al art. 23 EBEP pues de lo contrario sería merecedor de un claro reproche de inconstitucionalidad.

Aunque la cuestión es pacífica y a nuestro parecer no requiere mayores razonamientos, cabe recordar que en su S. 103/1997 (FJ. 3), el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el art. 23.2 LMRFP, precedente normativo del actual art. 23 EBEP, señalando que:

“...resulta palmaria la adecuación al orden constitucional de competencias de un precepto que determina la nivelación de la cuantía de las retribuciones básicas en todas las Administraciones Públicas (esto es, sueldos, trienios y pagas extraordinarias, según el art. 23.2 de la Ley 30/1984), pues no persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto



sustancial del régimen funcionarial, cual es el atinente a los derechos económicos. De hecho, en relación precisamente con el art. 24 de la Ley 30/1984, ya en la STC 63/1986 tuvimos la oportunidad de señalar que, indudablemente, entre las bases del régimen estatutario de los funcionarios a que se refiere el art. 149.1.18.a C.E. «cabe incluir previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones Públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (fundamento jurídico 11; y, en la misma línea, SSTC 96/1990, fundamento jurídico 3, y 237/1992, fundamento jurídico 4)».

8. Observación relativa al art. 70 (“Retribuciones complementarias”).

En el art. 70 PL se advierte la omisión de un apartado que determine, como lo hace el actual art. 58.4 LFPR’90, que “*el complemento de destino y el complemento específico figurarán en los correspondientes puestos de la relación de puestos de trabajo*”.

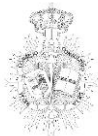
Ciertamente, el art. 36.f) ya dispone que figurarán en las relaciones de puestos de trabajo “*las retribuciones complementarias del artículo 70 de esta ley vinculadas al puesto de trabajo*”, y de la conexión de ambos preceptos puede inferirse que las vinculadas al puesto son el complemento de destino y el específico. No obstante, el texto ganaría en claridad si lo explicitase así, lo que puede hacerse incorporando al art. 70 PL el contenido del art. 58.4 LFAR’90 y modificando el art. 36.f) PL con el fin de que identifique cuáles son las retribuciones complementarias vinculadas al puesto.

A este respecto, para concluir, nos permitimos señalar que el art. 74 EBEP exige que las relaciones de puestos de trabajo (RPTs) comprendan “*las retribuciones complementarias*”. Teniendo en cuenta que, por su propia naturaleza, las RPTs son “*instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo*”, deben incorporar son todos los elementos descriptivos del puesto en sí, y, por ello, los complementos retributivos que vayan asignados al puesto mismo, como, en el caso del art. 70 PL, sucede con el complemento de destino y el específico.

9. Observación relativa al art. 74 (“Retribuciones del personal laboral”).

En relación con los dos incisos del art. 74 PL cabe reiterar lo ya razonado sobre los arts. 66 y 67.2. Por una parte, a diferencia del legislador estatal, el autonómico carece de competencias estatutarias que le autoricen a aprobar “*legislación laboral*”, por lo que, mientras el Estado ha podido dictar el art. 27 EBEP, el legislador riojano no tiene competencia propia para dictar un precepto con el contenido del art. 74, inciso primero, PL, aunque este artículo transcriba en parte el del art. 27 EBEP.

Por lo que respecta al “*crecimiento global*” de la “*masa salarial del personal laboral*”, cuando menos, el inciso segundo del art. 74PL, debería aclarar que este ha de ser determinado por la ley de presupuestos generales *del Estado*. De hecho, el art. 27 EBEP se remite internamente al art. 21 EBEP, que es el que determina que ese crecimiento global



topará con los límites que fije anualmente la LPGE.

10. Observación relativa al art. 76 (*“Retribuciones diferidas”*).

El art. 76 PL pretende transcribir la literalidad del art. 29 EBEP, pero, al hacerlo, sustituye la expresión *“hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado”* por *“hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en la ley de presupuestos de la CAR”*.

Una vez más, esa sustitución constituye un error que debe corregirse pues el art. 29 EBEP, aplicable a todas *“las Administraciones Públicas”*, determina que ese porcentaje de la masa salarial es el que se fije en la LPGE. Nos remitimos en este punto a las consideraciones ya realizadas en torno a los arts. 67.1, 69.1 y 74 PL.

Alternativamente, se sugiere la posibilidad de que el precepto se limite a contener, en materia de *“retribuciones diferidas”* una remisión al art. 29 EBEP.

11. Observación relativa al art. 77 (*“Deducción de retribuciones”*).

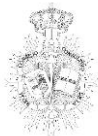
Los dos párrafos del art. 77 reproducen por entero el art. 30 EBEP, que se titula del mismo modo. Tanto el art. 30.1 EBEP como el art. 77.1 PL disponen, en lo que hace al caso, que *“la parte de jornada no realizada”* *“dará lugar a la reducción proporcional de haberes”*. Sin embargo, el art. 77.1 PL añade a la expresión *“la parte de jornada no realizada”* una acotación (*“durante el periodo correspondiente al módulo en que estuviere fijada”*) que no resulta inteligible y cuyo sentido debería aclararse debidamente.

12. Observaciones relativas al art 79 (*“Concepto, principios y modalidades de la carrera del personal funcionario de carrera”*).

A) El art. 79.2 PL enumera cinco modalidades o instrumentos que permiten la carrera del personal funcionario: *“grado personal, carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal”*.

En rigor, el art. 16.3 EBEP contempla cuatro modalidades: las mismas que el art. 79.2 PL con excepción del grado personal, que, en puridad, no es una categoría distinta respecto de las demás. Más bien al contrario, la consolidación de un grado personal y de otros sucesivos se consigue mediante el desempeño de un puesto de trabajo y/o el acceso a otros, lo que se encuentra ínsito en las nociones de carrera horizontal y vertical definidas por los arts. 16.3 y 17 EBEP.

B) Con todo, mayores reparos ofrece el art. 79.3 PL, que tras señalar que *“la carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los*



procedimientos previstos en el Estatuto de los trabajadores y en sus respectivos convenios colectivos”, parece matizar el alcance de estas disposiciones con la inclusión de la cláusula “de conformidad con los principios rectores de esta Ley”.

Se ha reiterado ya que la CAR no ostenta competencias estatutarias en materia de “*legislación laboral*”, por lo que resultaría aconsejable la eliminación de esa mención y que, en definitiva, el art. 79.3 se remitiera a lo dispuesto por el art. 19 EBEP.

Además, con la inclusión de este apartado 79.3 PL, el contenido del precepto deja de ser coherente con su rúbrica, que se refiere en exclusiva al “*personal funcionario de carrera*”.

13. Observaciones relativas al art 80 (“*Grado personal*”).

El art. 80 PL regula el grado personal que cada funcionario de carrera puede obtener mediante la adquisición y desempeño de puestos que, correlativamente, “*se clasifican en 30 niveles*”.

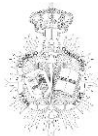
A) La primera consideración que ha de hacerse sobre el art. 80 PL es justamente esa: el art. 80.1 PL debería precisar que lo que se clasifican en treinta niveles son los puestos de trabajo *reservados a funcionarios de carrera*, tal como ahora señala el art. 32.2 LFPE’90.

B) Por lo demás, el art. 80 PL viene a reproducir casi de manera literal el contenido del art. 70 RGI, del que recoge la misma distribución en párrafos. Y también reproduce en parte, el tenor del art. 21 de la LMRFP, que, como ya se ha señalado, fue derogado por la DD Única.b) del EBEP’07, si bien con el alcance y la vigencia establecidos en la DF 4ª del propio EBEP’07, es decir, manteniéndose aplicables hasta que se dictaran las correspondientes Leyes de Función Pública de las diferentes administraciones.

En fin, si la LFPR proyectada llegara a aprobarse en los términos analizados, la inclusión del art. 80 PL supondría que el legislador autonómico, haciendo uso de su competencia de desarrollo legislativo en materia de “*régimen estatutario de sus funcionarios*” (art. 31.5 EAR’99), estaría regulando de manera acabada y completa, mediante una norma *propia y con rango de Ley*, lo que hasta la fecha -y ante la inexistencia de una regulación autonómica riojana acabada y completa- en buena medida ha seguido normado supletoriamente por la LMRFP y el RGI.

C) Como se señala, el art. 80 PL establece un conjunto de previsiones normativas que son muy semejantes a las del art. 70 RGI y que pueden considerarse correctas.

Con todo, merece especial atención el art. 80.7 PL, que dispone lo siguiente:



“7. Al personal funcionario que se encuentren en las dos primeras fases de reasignación de efectivos y en la situación de expectativa de destino, así como a los afectados por la supresión de puestos de trabajo o alteración de su contenido, se les computará el tiempo transcurrido en dichas circunstancias a efectos de la adquisición del grado personal que tuviera en proceso de consolidación”.

Como se ve, el párrafo contempla dos supuestos de hecho. Uno, el de los *“funcionarios que se encuentren en las dos primeras fases de reasignación de efectivos y en la situación de expectativa de destino”*; y otro el de los funcionarios *“afectados por la supresión de puestos de trabajo o alteración de su contenido”*.

El problema que plantea el art. 80.7 PL es que se han suprimido de él dos remisiones (al art. 20.1.g) LMRFP y al art. 72.3 RGI) que sí se contienen en el art. 70.7 RGI y que contribuyen a dar sentido a dicho art. 70.7 RGI; pero que, suprimidas del art. 80.7 PL hacen que éste quede incompleto, cuando no privado de lógica.

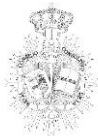
D) En especial, la referencia que el art. 70.7 RGI hace a *“las dos primeras fases de reasignación de efectivos”* y a la situación de *“expectativa de destino”* se explica porque el art. 20.1.g) LMRFP, efectivamente, regula un procedimiento de reasignación de tres fases sucesivas (apartados 1º, 2º y 3º del art. 20.1.g) LMRFP), de modo que, en la tercera (art. 20.1.g.3º) quedan en la situación de expectativa de destino definida, a su vez, por el art. 29.5 LMRFP, que, conforme a este precepto, concluye cuando el funcionario pasa, por las causas indicadas en los arts. 29.5 y 29.6 LMRFP, a situación de excedencia forzosa.

Sin embargo, esa alusión a las *“dos fases”* –que tiene todo su sentido en el art. 70.7 RGI- carece de él en el art. 80.7 PL, pues el modo en que el PL regula las reasignaciones de efectivos y la situación de expectativa de destino (arts. 110 y 119 PL) no contempla (desde luego, no de modo expreso) la existencia de *“dos fases”* como las descritas en el art. 20.1.g) LMRFP.

Por tanto, debería describirse correctamente, con la debida coherencia interna, el primero de los supuestos de hecho del art. 80.7 PL. Sobre esta cuestión, nos remitimos a las consideraciones particulares que se realizan sobre los arts. 110 y 119 PL.

E) Por otra parte, el art. 70.7 RGI se refiere a los funcionarios *“afectados por la supresión de puestos de trabajo o alteración de su contenido **prevista en el artículo 72.3 del presente reglamento**”*, precepto que alude a *“los funcionarios que cesen en el desempeño de los puestos de trabajo por alteración de su contenido o supresión de los mismos en las correspondientes relaciones”*.

Y así, el art. 80.7 PL habría de aclarar que sus previsiones se aplicarán a los funcionarios, afectados por alteraciones o supresiones de puestos, que, como consecuencia de tal supresión o alteración, cesen en el desempeño de tales puestos.



14. Observaciones relativas al art 81 (*“Carrera horizontal del personal funcionario de carrera”*).

A) El art. 81 PL vendría a sustituir, con escasas modificaciones, al actual art. 32.bis LFPR’90, al que ya se ha hecho referencia. En todo caso, como el precepto emplea en numerosas ocasiones el concepto “grado” o “grados” (*“de carrera profesional”, “de desarrollo profesional”* o *“de carrera horizontal”*) tal vez sería preferible homogeneizar la denominación (grados de carrera horizontal), y aclarar –para disipar cualquier posible duda– que esos grados tendrán su consecuencia retributiva en el denominado “complemento de grado” del art. 70.2.c). Con ello, además se evitarían posibles confusiones con el “grado personal” regulado por el art. 80.

B) Sobre la extensión al personal funcionario interino del derecho a percibir “retribución correspondiente al complemento de carrera administrativa” –extensión que se hace expresa en el art. 81.5 PL– es preciso recordar que no es novedosa en el ordenamiento autonómico riojano, que ya la ha incorporado en su Decreto 20/2022, de 18 de mayo.

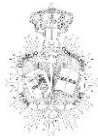
Con todo, cabe señalar que, sobre un precepto de redacción idéntica, el art. 133.5 LFPVal, la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana, en el seno de la correspondiente Comisión bilateral de cooperación, a los efectos previstos por el art. 33.2 LOTC, acordaron interpretarlo “*en el sentido de que se limitan los efectos a la cuestión retributiva*” (BOE de 23-2-2022).

Por ello, con el fin de evitar anticipadamente cualquier duda interpretativa del art. 81.5 PL y aclarar que, efectivamente, su contenido alude solamente a esa cuestión, resultaría preferible que el art. 81.5 explicitara que ese “personal tendrá derecho a la percepción” del complemento de grado previsto por el art. 70.2.c) PL “*que corresponda según el tiempo de servicios prestados, siempre que cumpla...*”.

15. Observaciones relativas al art 84 (*“Promoción interna vertical”*).

El art. 84.4 PL dispone que “[l]as personas aspirantes que en los procesos selectivos por el turno de promoción interna hubieran superado las pruebas de la fase de oposición pero, al no reunir méritos suficientes, no hubieran aprobado el proceso selectivo, quedarán exentos de la realización de dichas pruebas en la siguiente convocatoria”. El precepto deberá aclarar el alcance de esa exención. Cabalmente sólo resultará operativa en la siguiente convocatoria que, desarrollándose también por el turno de promoción interna, tenga por objeto el acceso al mismo cuerpo (o, en su caso, escala que la anterior.

Los arts. 84.4 y 85.5 presentan errores de concordancia: “... personas aspirantes... quedarán exent[o]s”, “... personal funcionario... tendrá[n]”.



Undécimo

Sobre el Título VII, “Provisión de puestos de trabajo y movilidad”.

El Título VII de la PL regula los sistemas de provisión de puestos de trabajo y de movilidad del personal. Sus arts. 95 a 112 se estructuran en tres capítulos: Disposiciones Generales; Procedimientos de provisión; y Otros sistemas de provisión de puestos de trabajo, a su vez compuesto de tres Secciones.

1. Observación relativa al art. 95 (“Principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera”).

El art. 95.3 PL enumera varios mecanismos de provisión y movilidad de puestos de trabajo. El art. 95.3.h) PL identifica el de “*atribución temporal de funciones*”. Sin embargo, para guardar coherencia con el art. 111 PL, que es el que regula esta figura, debería referirse a la “*asignación temporal de funciones*”.

2. Observación relativa al art. 96 (“Provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal laboral”).

En relación con el art. 96 PL, que repite el tenor literal del art. 83 EBEP, se reitera lo ya razonado en torno a los arts. 66 y 74. Atendiendo a su ámbito de competencias, el legislador estatal puede establecer una regulación como la contenida en el art. 83 EBEP, pero no así el legislador autonómico riojano.

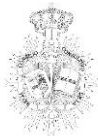
Resultaría preferible, por tanto, que la norma autonómica contuviera una referencia a la legislación estatal sobre la materia del tipo *de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Básico del Empleado Público* u otra de sentido semejante.

3. Observaciones relativas al art. 99 (“Concurso específico”).

El art. 99.3 PL emplea los términos “*puestos de estructura*” y puestos “*de trabajo de carácter no singularizado*”. Pues bien, el concepto “*puesto de estructura*” no aparece en el resto del texto ni cuenta con una definición, a diferencia de lo que sucede con el de puesto no singularizado, que sí se define en el art. 30.7 PL. Para evitar dudas en la futura interpretación y aplicación del precepto, tal concepto debería ser debidamente definido.

También habría de aclararse con el debido rigor terminológico el sentido de la expresión “*puestos de nivel equivalente*” utilizada por el art. 99.4 PL.

4. Observación relativa al art. 101 (“Convocatorias de los procedimientos de



provisión”).

A) El art. 101.6 PL dispone lo siguiente:

“Las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo se realizarán con carácter anual y, en todo caso, coincidiendo con los procesos de ofertas de empleo público, siempre que existan vacantes incluidas en la oferta de empleo correspondiente, salvo que existan circunstancias excepcionales, que deberán estar suficientemente motivadas”.

B) La redacción del apartado transcrito resulta confusa y debería ser aclarada.

En los incisos subrayados, el precepto se estaría refiriendo a dos clases de procedimientos distintos: Por un lado, a los procedimientos *para la provisión de puestos de trabajo*, en los que puede participar el personal funcionario de carrera. Por otro, a los procedimientos *para el ingreso en la función pública*, que se encaminan a la cobertura de las *plazas vacantes* determinadas por la Oferta de Empleo Público para cada uno de los distintos Grupos, Subgrupos, Cuerpos, Escalas y Especialidades (art. 37.2 PL).

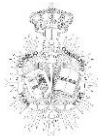
La intención que parece inferirse de la redacción transcrita es que la tramitación y resolución de los procedimientos *de provisión* se coordine en el tiempo con la tramitación y resolución de los procedimientos *de ingreso*, de manera que transcurra el menor tiempo posible entre, por una parte, la toma de posesión de los funcionarios de carrera en los puestos que les hayan sido adjudicados en los procedimientos *de provisión*, y, por otra, la incorporación de los funcionarios *de nuevo ingreso* a los puestos de trabajo que aquellos hayan dejado vacantes.

Si ese fuera el propósito de la norma, sería sin duda enteramente razonable porque con ella se pretendería limitar al máximo el periodo de vacancia de puestos y optimizar el empleo de los recursos humanos y económicos de las Administraciones Públicas de La Rioja.

Esto dicho, el texto debería redactarse con la necesaria precisión.

C) Desde luego, el término “*coincidiendo*” podría interpretarse en el sentido de que ambos procedimientos (provisión e ingreso) habrán de tramitarse en uno solo, lo que – además de que no parece responder a la voluntad del redactor del texto- no resulta posible porque se trata de procedimientos de naturaleza y objeto completamente distintos. Como se señala, el texto parece señalar que unos y otros procedimientos se tramitarán y resolverán de forma coordinada en el tiempo.

D) Además, la expresión “*procesos de ofertas de empleo público*” resultaría tal vez más correcta si se sustituyera por *procedimientos selectivos para el ingreso en la función pública derivados de la correspondiente Oferta de Empleo Público*, u otra de sentido



semejante.

E) Para concluir, como es obvio, la necesidad de tramitar y resolver coordinadamente en el tiempo unos procedimientos (los de provisión) y otros (los de ingreso) se produce, internamente, entre los procedimientos relativos a cada Cuerpo, Escala y/o Especialidad.

A título de ejemplo, si se está tramitando un procedimiento de provisión de puestos reservados a funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración General (DA 2ª.a del PL), tendrá sentido resolverlo de manera coordinada con el procedimiento selectivo que se esté tramitando para el *ingreso* a ese mismo Cuerpo.

5. Observaciones relativas al art. 102 (“*Requisitos y condiciones de participación*”)

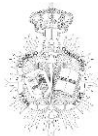
El art. 102.1 PL se prestaría a menos dudas interpretativas si se alterara su orden de redacción y dijera: “*Podrá participar en las convocatorias públicas para la provisión de puestos de trabajo el personal funcionario, cualquiera que sea su situación administrativa, siempre que reúna las condiciones generales exigidas y los requisitos determinados en la convocatoria, excepto el suspenso en firme, que no podrá participar mientras dure la suspensión*”.

La primera frase del art. 102.2 PL indica que “[t]ambién podrá participar el personal funcionario de otras administraciones públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo”. Pues bien, la segunda oración de ese mismo art. 102.2 PL (“*En ningún caso implicará la integración del personal funcionario en los cuerpos, escalas o especialidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”) no concuerda con la primera y debería ir encabezada por un sujeto. Si lo que el precepto quiere expresar es que la adjudicación de un puesto de trabajo a ese personal en el seno de las convocatorias públicas a que se refiere el artículo no implicará su integración en los cuerpos, escalas o especialidades de la Administración pública de la CAR, tendría que especificarlo así.

6. Observación relativa al art. 104 (“*Comisión de servicios*”).

A) Al estar formulado en sentido negativo, el art. 104.2 PL parece incurrir en una contradicción: “*No se podrá permanecer más de un año, prorrogable por otro año más, en comisión de servicio en los puestos de trabajo previstos en el párrafo a)*...” El texto tendría el mismo sentido si señalara, en positivo, que, en los supuestos a que se refiere, se podrá permanecer en comisión de servicio durante un año prorrogable solo por otro año más.

B) El art. 104.3 PL dispone que “[e]l personal funcionario designado para el desempeño de un puesto en comisión de servicios deberá reunir, en su caso, los requisitos exigidos en la relación de puestos de trabajo para el desempeño definitivo de aquel”.



No alcanza a entenderse el sentido de la expresión “*en su caso*”. La comisión de servicios es un mecanismo de cobertura temporal de un puesto de trabajo. Y, como resulta del art. 36 PL, las RPTs, por esencia, deben identificar los requisitos necesarios para la cobertura de cada puesto, pues, por ejemplo, han de “*incluir, como mínimo*” los “*datos*” del puesto relativos a los “*requisitos objetivos exigidos para su ocupación*”, y al “*grupo o subgrupos a los que se adscribe*” (apartados d) y e) del art. 36 PL).

En estas condiciones, y dado que para ocupar un puesto en comisión de servicio resulta preciso cumplir los requisitos que serían necesarios para optar a obtenerlo definitivamente, la expresión “*en su caso*”, en la medida en que puede interpretarse como habilitante de una excepción a esa regla, carece de lógica por lo que, o bien debe ser suprimida, o bien, cuando menos, ha de aclararse su significado.

7. Observación relativa al art. 107 (“Movilidad como medida de protección a las víctimas de violencia de género, por razón de violencia terrorista y por acoso laboral”).

El art. 107 PL se acomoda correctamente al contenido del art. 82 EBEP. Con todo, dado que se refiere a una figura de protección de las víctimas de violencia de género, podría añadir que la acreditación de tal condición se realizará de acuerdo con lo dispuesto por el art. 23 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

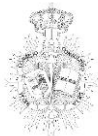
Precisamente, el Capítulo III del Título II de la LO 1/2004 se dedica a los “*derechos de las funcionarias públicas*” e integra en su seno al art. 26, que dispone que la “*acreditación de las circunstancias que dan lugar al reconocimiento de los derechos de movilidad geográfica de centro de trabajo, excedencia, y reducción o reordenación del tiempo de trabajo, se realizará en los términos establecidos en el artículo 23*”.

8. Observación relativa al art. 108 (“Permuta de los puestos de trabajo”).

El art. 108 PL contiene una regulación detallada del mecanismo de permuta de puestos de trabajo y, de aprobarse con su actual redacción, entrañará la incorporación a una Ley riojana de un contenido normativo que en la actualidad ya está presente en el art. 16 del Acuerdo para el personal funcionario al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2008-2011.

9. Observación relativa al art. 110 (“Reasignación de efectivos”).

El art. 110 PL regula la reasignación de efectivos de una manera que a juicio de este Consejo Consultivo resulta incompleta, pues sólo aborda las cuestiones relativas a la elaboración y aprobación de los correspondientes “*proyectos de reorganización*”.



administrativa que impliquen modificaciones en las condiciones de empleo del personal”, pero guarda total silencio sobre el posterior procedimiento de *ejecución* de esos proyectos, una vez hayan sido aprobados: fases de que conste ese procedimiento, obligaciones que recaigan sobre unos u otros órganos de la Administración en orden a proveer de un puesto a los funcionarios afectados, duración posible de esas fases, situaciones en que sucesivamente queden dichos funcionarios, y derechos, obligaciones o cargas que se les impongan a éstos.

A juicio de este Consejo la regulación de esta cuestión no puede quedar diferida enteramente, y en blanco, a un ulterior desarrollo reglamentario. Por indeclinables exigencias del principio de reserva de Ley a que está sometido el estatuto de los funcionarios públicos (art. 103.3 CE), la Ley cuya aprobación se pretende debería, cuando menos, contener un régimen jurídico reconocible y de mínimos (identificación de fases, tasa de plazos, especificación de obligaciones y derechos de la Administración y del funcionario), aunque tales disposiciones puedan luego ser objeto de una ordenación más pormenorizada mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo autonómico (art. 24.1.a EAR’99).

Una normación acabada de esta materia se encuentra, por ejemplo, en los arts. 20.1.g) LMRF (desarrollado en el art. 60 RGI) y, en el Derecho autonómico comparado, en el art. 127 LFPEx o el art. 127 LFPVal.

En este punto, cabe remitirse a la consideración realizada en torno a los arts. 80.7 y 119 PL.

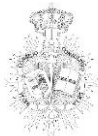
10. Observaciones relativas al art. 111 (“Asignación temporal de funciones”).

A) Al determinar el plazo real de duración de las asignaciones temporales de funciones, el art. 111.1.a) PL resulta ciertamente impreciso porque tras establecer taxativamente que no “*pueda extenderse por más de seis meses*”, habilita excepcionalmente “*ampliaciones de dicho plazo máximo*”, sin aclarar cuántas ampliaciones podrán acordarse como máximo, ni por cuánto tiempo cada una, de manera que la asignación, a falta de esos límites tasados, podría tener en la práctica un carácter indefinido.

Además, el inciso final del art. 111.1.a) PL establece el requisito de que el funcionario afectado “*manifieste expresamente la voluntad de continuar en el puesto asignado una vez finalizada la prórroga*”, pero no aclara a qué *prórroga finalizada* alude.

B) El art. 111.7 PL identifica los órganos competentes para acordar las asignaciones temporales de funciones.

Por una parte, el apartado habría de precisar que esos son los órganos competentes *en*



el ámbito del Sector Público de la CAR, que es al que pertenecen todos y cada uno de los órganos mencionados en el art. 111.7 PL.

Por otra parte, los sub-apartados a), b), c) y d) del art. 111.7 PL especifican, mediante entrecomillados, las funciones administrativas genéricas que justifican la atribución a unos u otros órganos de la competencia para resolver sobre la asignación temporal de funciones. Al menos tres de esos entrecomillados parecen estar extraídos y ser cita más o menos literal de otras disposiciones normativas: Los arts. 15.2.r) y 18.1.a) del propio PL en el caso de los sub-apartados a) y b), o los Decretos de estructura orgánica de las Consejerías en el caso del sub-apartado c), que reproduce una cláusula atributiva de competencias a las Direcciones Generales que puede encontrarse, por ejemplo, en el art. 7.1.4.b) del Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, regulador de la estructura orgánica de la Consejería de Transición Ecológica.

Desde luego, si se trata de competencias establecidas por la propia PL, resultaría preferible, por razones de coherencia interna del texto legislativo, que el precepto se remitiera expresamente a los concretos preceptos que la reconocen a unos u otros órganos. En todo caso, lo que no es necesario es que la futura Ley reproduzca preceptos de disposiciones organizativas de rango infralegal (los Decretos aprobatorios de la estructura orgánica de las Consejerías). Por su superioridad jerárquica respecto de éstos (arts. 9.3 CE y 1.2 CC), la nueva Ley de Función Pública de La Rioja será autosuficiente para atribuir nuevas competencias a las Direcciones Generales. Y parecidas consideraciones cabe hacer respecto de los *“gerentes o cargos asimilados de los organismos públicos”* (art. 111.7.d) PL, a quienes también la nueva Ley puede asignar competencias adicionales a las que actualmente tienen reconocidas en virtud de su normativa reguladora.

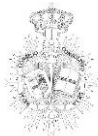
11. Observación relativa al artículo 112 (*“Movilidad voluntaria entre administraciones públicas”*).

Este precepto, cuyos apartados 1 y 3 se limitan a reproducir lo señalado en los arts. 84.1 y 84.3 EBEP, dispone en su apartado 2º que:

*“2. La participación del personal de otras administraciones públicas perteneciente a cuerpos, escalas o agrupaciones que tengan asignadas análogas funciones a las de los puestos incluidos en los procedimientos de provisión convocados por las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja **requerirá la provisión en la relación de puestos de trabajo.***

La participación de este personal en sucesivos procedimientos de provisión requerirá, igualmente, la acreditación de dicha analogía funcional”.

Este apartado tiene un precedente idéntico en el art. 82.2 de la LEPCM (Ley 4/2011, de 10 de marzo). Sin embargo, centrándonos en el inciso que hemos resaltado, en la LEPCM, el párrafo primero del art. 82.2 exceptúa el requisito de la provisión en la RPT para los supuestos de movilidad interadministrativa por causa de violencia de género, respecto



de los que el art. 78.8 LEPCM, al que se remite el art. 82.2 LEPCM, dispone que “*no es necesario que la relación de puestos de trabajo permita su cobertura por personal funcionario de otras Administraciones públicas*”.

Lo que este Consejo se permite advertir por si los Grupos Parlamentarios considerasen conveniente incorporar al texto legislativo alguna previsión en tal sentido, que podría ubicarse en el art. 107 PL, con la correspondiente referencia a él en el analizado art. 112.2 PL.

Decimosegundo

Sobre el Título VIII, “*Situaciones administrativas*”

En desarrollo del Título VI del EBEP, los arts. 113 a 122 PL regulan las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera, funcionario interino, laboral y eventual.

Conforme al Título VIII del proyecto legislativo, estas situaciones serían las de servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, Mejora de empleo, las diferentes clases de excedencias (forzosas, voluntarias, por cuidado de familiares y por razón de violencia de género y terrorista), así como las de situaciones de expectativa de destino y suspensión de funciones.

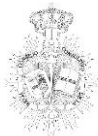
1. Observación relativa al art. 113. “*(Situaciones administrativas del personal funcionario de carrera)*”.

A) El art. 113.2 PL establece que:

“El personal funcionario interino y el personal eventual solo podrán encontrarse en la situación de servicio activo. No obstante, el personal funcionario interino podrá acceder a la situación de servicios especiales, de excedencia por cuidado de familiares y, en su caso, excedencia por razón de violencia de género, excedencia por razón de violencia terrorista y suspensión de funciones. En estos supuestos mantendrán la reserva de puesto de trabajo conforme a la normativa aplicable con carácter general, siempre que subsista la relación de interinidad de la que trae causa”.

B) Como puede verse, el art. 113.2 PL, extiende al personal interino la posibilidad de hallarse, además de en la situación administrativa de servicio activo, en las de servicios especiales, suspensión de funciones, y en tres clases de excedencia (todas ellas por razones especiales: cuidado de familiares, por violencia de género o por violencia terrorista), sujetando, en todo caso, esa posibilidad a que “*subsista la relación de interinidad de la que trae causa*”.

C) En lo que se refiere a las excedencias por cuidado de familiares, por violencia de género o por violencia terrorista esta regulación encuentra un precedente normativo cercano



en la LFPVal, cuyos arts. 154 a 157 reconocen al personal funcionario el derecho a acogerse a dichas situaciones. Además, tratándose de excedencias para cuidado de familiares (por ejemplo, para cuidado de hijo), debe señalarse que el TC ha reconocido a funcionarios interinos, en diversas resoluciones, el derecho a su disfrute (SSTC 240/1999 o 203/2000).

D) Por otra parte, la prohibición de que estos funcionarios disfruten de excedencias voluntarias —que también resulta, *a contrario sensu*, del art. 113.2 PL- sería igualmente coherente con la línea jurisprudencial apuntada por la STS de 17-10-2022 (RCas 6526/2020), que confirmó la denegación a un funcionario interino del otorgamiento de una excedencia voluntaria por interés particular.

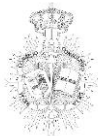
E) Por lo que hace a la situación administrativa de servicios especiales, a la fecha presente, se han dictado ya varios pronunciamientos judiciales proclives al reconocimiento, a funcionarios interinos, del derecho a pasar a esta situación administrativa. En particular, pueden citarse la STS, Sala 3ª, 14-10-2020 (RCas. 6333/2018), y la previa STJUE de 20-12-2027 (Asunto C-158/2016).

En el Derecho autonómico comparado, la precitada LFPVal también reconoce esta posibilidad en su art. 141.2.

F) Nos parece especialmente relevante llamar la atención sobre este artículo 141.2 LFPVal, porque su redacción original fue objeto de modificación mediante Decreto Ley de la Generalitat Valenciana 12/2022, de 23 de septiembre; modificación que tuvo por objeto acomodar el contenido del art. 141.2 LFPVal al Acuerdo alcanzado entre la Generalitat y la Administración General del Estado, al amparo del art. 33.2 LOTC, a efectos de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto (Acuerdo publicado en el BOE núm. 46, de 23-2-2022).

Pues bien, en lo que interesa al examen del PL ahora analizado, esa alteración del art. 141 LFPVal se introdujo para aclarar que, en el caso de los funcionarios interinos, los efectos de su pase a la situación de servicios especiales, serían los mismos que los establecidos en el art. 142.2 LFPVal para el personal funcionario de carrera, “*excepto en lo relativo a la promoción interna y ascensos*”.

En el PL, los efectos que produce el pase a servicios especiales para los funcionarios *de carrera* se regulan en el art. 115.3 PL. Anticipamos ya que sobre ese art. 115.3 PL se van a formular ciertas observaciones y que, por razón de conexión necesaria con ellas, también resultaría necesario que la legislación riojana que ahora se proyecta, explicitase (en un apartado específico del propio art. 115 PL) que a los funcionarios interinos en situación de servicios especiales no les resultarán de aplicación los efectos relativos a promoción interna y ascensos.



G) Adicionalmente, como veremos también en la siguiente observación, el PL debería precisar cuál es el efecto que se producirá si el funcionario interino en situación de servicios especiales dejase transcurrir el plazo previsto para el reingreso (plazo que según el PL proyectada se determinará reglamentariamente, ex 115.3-3 y 118.4-4 PL) sin solicitar dicho reingreso. Razonablemente, ese efecto debería ser la pérdida del derecho a la reserva de puesto de trabajo. En tal sentido, véase por ejemplo el art. 141.2-3 LFPVal.

2. Observación relativa al art. 115. “(Servicios especiales)”.

Al hilo de lo adelantado ya en la observación anterior, cabe señalar lo que sigue en relación con el art. 115 PL.

A) Al regular los efectos que produce para un funcionario de carrera el pase a la situación de servicios especiales, el art. 115.3-2 PL se aparta de lo previsto por el art. 87.2 EBEP y debería ser corregido.

Mientras el art. 87.2 EBEP indica que el tiempo que se permanezca en tal situación se computará “*a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de seguridad social...*”, de manera mucho más imprecisa, el art. 115.3-2 PL utiliza la expresión “*a efectos de trienios, carrera profesional y derechos en el régimen de seguridad social...*”. En efecto, el concepto de “*carrera profesional*” es más amplio y de contornos más difusos que los de *ascensos* y *promoción interna*.

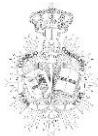
B) Como ya se ha expuesto en la observación referida al art. 113.2 PL, si se modificara el art. 115.3 PL en el sentido que se acaba de señalar, debería también precisarse que, de entre los efectos señalados por ese art. 115.3-2 PL, los funcionarios interinos deberían quedar excluidos de los relativos a *promoción interna* y *ascensos*.

C) El art. 115 PL también debería contener otra previsión - específicamente atinente a los funcionarios interinos- que determinase la consecuencia de no solicitar en plazo el reingreso al servicio activo una vez concluida la causa que dio lugar a la situación de servicios especiales. Como se ha señalado ya, tal consecuencia debería ser la pérdida del derecho a reserva de puesto de trabajo según dispone el ya citado art. 141.2-3 LFPVal.

D) Para una mayor claridad sistemática, las adiciones que se acaban de sugerir en las letras B) y C), deberían incorporarse a un apartado nuevo y específico del art. 115 PL (que debería ser el art. 115.5), que se dedicase expresa y exclusivamente al personal funcionario interino.

3. Observación relativa al art. 117. “(Mejora de empleo)”.

El art. 117 PL define la “*mejora de empleo*” como el mecanismo que permite al



“personal funcionario de carrera que esté en posesión de la titulación requerida en la convocatoria correspondiente” acceder “como personal funcionario interino a una plaza distinta de la que ocupa, con mantenimiento de la reserva de su puesto de trabajo”.

Este artículo suscita un juicio general desfavorable porque su regulación resulta ciertamente confusa y, además, carece de la necesaria densidad normativa en la regulación de lo que, en definitiva, constituye una situación administrativa.

A) En efecto, comenzando por esto último, debe constatarse algo esencial. Esta *“mejora de empleo”* presenta, según el PL, un doble aspecto. Por un lado (*in fieri*) constituye un mecanismo que permitirá a funcionarios de carrera acceder a nombramientos, como funcionarios interinos, para ocupar y desempeñar puestos de trabajo adscritos a Cuerpos, Escalas o Especialidades distintas de aquellos a las que pertenezcan. Lo que, por otra parte, colocará a dichos funcionarios (*in facto esse*) en una *situación administrativa* específica, pues así la califica expresamente el ART. 113.1.d) PL.

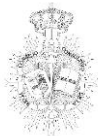
Aclarado esto, dentro de los ámbitos que están sujetos a la reserva de Ley establecida por el art. 103.3 CE (*“estatuto de los funcionarios públicos”*) se integra, sin duda, la regulación de las *situaciones administrativas* en que puede hallarse el funcionario en el seno de esa relación funcional (por todas, STC 99/1987, F. Jco. 6). Pues bien, sobre el significado de la reserva de Ley del art. 103.3 CE, y en lo que ahora nos interesa, la STC 99/1987 (F. Jco 3.a), a la que ya nos hemos referido, dejó sentado que en materia de *“estatuto de los funcionarios públicos”*:

“... habrá de ser solo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva”.

A continuación, el TC señala que esta reserva no excluye una cierta colaboración reglamentaria, pero con los límites que el Alto Tribunal describe:

“Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio–, que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir»”.

Quiere con esto señalarse que, al regular la mejora de empleo como situación



administrativa funcionarial, el PL debería contener, cuando menos, una normación *de mínimos*, suficiente y reconocible, en aspectos tales como los derechos retributivos del funcionario, los efectos que esta situación producirá en su cuerpo, escala, agrupación o especialidad, y en el del cuerpo, escala, agrupación o especialidad al que esté reservado el puesto que desempeñe interinamente, las causas de cese...

A nuestro criterio, el art. 117 PL no cumple suficientemente esas exigencias por lo que debería ser convenientemente completado. En este sentido, y por si puede resultar de utilidad para el desarrollo de los trabajos legislativos, como ejemplo del Derecho autonómico comparado esta figura se ha regulado ya por el art. 122 de la LFPVal.

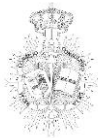
B) Siguiendo con el examen del art. 117 PL, su apartado 1º ofrece una definición de la mejora de empleo que tal vez no resulte suficientemente precisa. Este Consejo es consciente de que tenor literal del art. 117.1 PL es semejante al del art. 17.5 del Acuerdo para el Personal Funcionario de la APCAR para los años 2008-2011 (BOR núm. 34, de 13-3-2009), pero, en rigor, lo que permitiría la mejora de empleo es, como se ha indicado ya, que funcionarios de carrera, mediante un nombramiento provisional, desempeñen puestos de trabajo, no ocupados, adscritos a cuerpos, escalas o agrupaciones funcionariales distintos a aquellos a los que esos funcionarios pertenezcan.

C) Además, el art. 117.1 PL prevé la “*reserva*” del “*puesto de trabajo durante un plazo máximo de tres años*” que, en el caso del “*personal docente no universitario... lo será durante un plazo máximo de un curso escolar*”.

Sobre la primera cuestión, nos permitimos informar, en línea con lo señalado sobre las modificaciones operadas en la LFPVal, de que, tras el Acuerdo alcanzado entre la Administración del Estado y la Generalitat (BOE 23-2-2022), las Corts Valencianes incorporaron al art. 122 LFPVal un apartado que explicitó que “*no se podrá permanecer más de dos años en mejora de empleo en puestos de trabajo vacantes*”. Una previsión semejante debería también añadirse al art. 117, lo que, a su vez acarrearía una limitación correlativa del periodo de duración del derecho a reserva para dejarlo en dos años. Periodo, además, que es el que actualmente establece el art. 17.5 Acuerdo para el Personal funcionario de la APCAR durante el periodo 2008-2011 (BOR núm. 34, de 13-3-2009).

En relación con el personal docente no universitario, el art. 117.1 PL debe dejar a salvo, en cualquier caso, el plazo de reserva que, en su caso, establezca la legislación específica de este personal. Ello debe ser así porque el art. 2.3 EBEP dispone que este personal se registrará “*por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias*”.

D) Prosiguiendo con el examen del art. 117 PL, nos parece que en él no quedan descritos con claridad los supuestos de hecho en los que la Administración podría convocar



procedimientos encaminados a la cobertura de puestos mediante este tipo de nombramientos provisionales.

Ciertamente, el art. 117.5 PL alude al de “*urgente e inaplazable necesidad y ante la ausencia de aspirantes disponibles en las listas de espera correspondientes*”, pero tal supuesto parece que habilita exclusivamente la convocatoria de una “*oferta genérica al funcionario... de puestos a cubrir con carácter de interinidad*”, por lo que no queda claro si ese presupuesto debe exigirse también para la convocatoria de un procedimiento dirigido a la cobertura de uno o varios puestos concretos.

Debería ser así, ya que, por su propia naturaleza, el presupuesto habilitante del nombramiento de todo funcionario interino es la existencia de “*razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia*” (art. 10.1 EBEP).

E) En esta misma línea de razonamiento, no queda claro si la “*convocatoria correspondiente*” a que se refiere el art. 117.1 PL es de una clase distinta a la “*oferta genérica*” del art. 117.5.

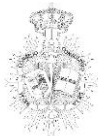
Haciendo una lectura conjunta de esos dos apartados y del art. 117.3 (que alude a una “*lista de espera*”) cabe imaginar, en hipótesis, que el art. 117.1 PL se refiera a convocatorias para la cobertura de uno o varios puestos concretos, identificados ya en la convocatoria; mientras que la “*oferta genérica*” pretenda configurarse como un mecanismo para la formación de una lista o bolsa de aspirantes con cargo a la cual se realicen, en lo sucesivo, y por orden correlativo, llamamientos para la ocupación de los puestos que vayan quedando vacantes.

Pero, como se señala, si ese fuera el propósito que late bajo la redacción del art. 117 PL el artículo debería aclararse mediante una redacción que tuviera el necesario detalle y la suficiente claridad terminológica.

F) Por lo que hace al apartado 117.3 PL (“*será requisito para acceder a la mejora de empleo estar incluido en la correspondiente lista de espera y ocupar un puesto no singularizado con carácter definitivo*”), el precepto debería especificar si el requisito de ocupar un puesto de trabajo no singularizado ha de cumplirse en el momento de tomar parte en el correspondiente procedimiento selectivo que da lugar a la formación de las “*lista de espera*” correspondiente o en el de ser llamado, tras la formación de las listas, para la cobertura de un puesto concreto.

G) Para concluir, el art. 117.4 PL dispone que:

“Para el personal funcionario docente no universitario, el acceso a cuerpos del grupo superior; a cuerpos del mismo grupo y nivel de complemento de destino, así como la adquisición de nuevas especialidades, se realizará de conformidad con la normativa específica”.



Desde luego, lo que el precepto señala es correcto, pues la materia a la que se refiere efectivamente se regula por una normativa específica: la DA 6ª de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y el Reglamento de Ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la LOE (Reglamento aprobado por RD 276/2007, de 23 de febrero, recientemente modificado por RD 800/2022, de 4 de octubre).

Sin embargo, el resto del art. 117 no regula nada semejante a aquello a lo que se refiere el art. 117.4. Mientras la “normativa específica” a la que alude el art. 117.4 regula procedimientos de ingreso en la función pública docente, o que permiten a quienes ya son funcionarios docentes acceder a otros cuerpos docentes distintos; el resto del art. 117 PL contempla una situación en todo distinta: que un funcionario de carrera, sin modificar su cuerpo, escala o agrupación de pertenencia, ocupe interinamente un puesto adscrito a otro.

La razón de haberse incluido el apartado 4 en el art. 117 PL podría deberse al hecho de haber sido arrastrado del contenido del art. 17 del Acuerdo 2008-2009 al que antes se ha hecho referencia, Acuerdo que, en un apartado diferente al de la mejora de empleo (el art. 17.6), contempla esta mención que ahora luce en el art. 117.4 PL.

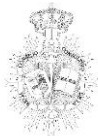
Sea como fuere, el contenido del art. 117.4 PL es correcto, por lo que si su inclusión en el art. 117 PL fuera intencionada y obedeciera al deseo de aclarar la diferencia de regímenes jurídicos entre unos supuestos (los de mejora de empleo) y otros (los del art. 117.4), resultaría preferible llevar el actual apartado 4º al final del art. 117 y encabezarlo con una mención del estilo “*en cualquier caso*” u otra de sentido similar.

4. Observaciones relativas a los arts. 118.2.a (Excedencia forzosa) y 119 (“Expectativa de destino”).

Por razones de facilidad expositiva se reúnen en este apartado dos observaciones a los arts. 118.2.a) y 119 PL

A) El art. 118.2.a) PL prevé que pasará a situación de excedencia forzosa el funcionario de carrera que, hallándose en expectativa de destino, “*agote el plazo máximo fijado para dicha situación por causa no imputable a la Administración, así como cuando incumpla las obligaciones previstas en el artículo 119, relativo a la expectativa de destino*”.

Centrándonos en el primer supuesto (agotamiento del plazo máximo), el art. 119.2 PL, referido a los funcionarios en expectativa de destino como consecuencia de un procedimiento de reasignación de efectivos de los regulados en el art. 110 PL, prevé que ese plazo máximo será de “*seis meses*”.



Sucede, sin embargo, que ni el art. 110 PL (sobre el que ya hemos señalado que su contenido no resulta suficientemente preciso) ni el art. 119.2 PL, determinan con exactitud a partir de qué fecha comenzará a computar el plazo de seis meses.

Esta omisión debería aclararse convenientemente para dar una regulación completa a esta concreta situación administrativa.

B) El art. 119.3 PL, que reproduce el contenido del art. 29.5-1 LMRFP, pero al aludir al “*complemento de grado*”, creemos que, en realidad, quiere referirse al “*complemento de destino*”.

Repárese en que el art. 29.5 LMRFP menciona el “*complemento de destino del grado personal que le corresponda*”, que es una retribución complementaria equivalente, en el PL, al “*complemento de destino*” del art.70.2.a).

Por el contrario, el “*complemento de grado*” no equivale al complemento de destino aludido por el art. 29.5 LMRFP, sino que retribuye el “*grado alcanzado en la carrera o desarrollo profesional*” (art. 70.2.c).

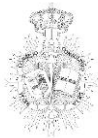
5. Observación relativa a los arts. 118.2.b (Excedencia forzosa) y 120 (“Suspensión de funciones”).

También para una mejor comprensión, se analizan conjuntamente aquí los arts. 118.2.b) y 119 PL.

A) Otro de los supuestos de pase a la situación de excedencia forzosa contempla el art. 118 PL es el de los funcionarios que, habiendo sido declarados en situación de suspensión de funciones, hayan solicitado el reingreso y, transcurridos seis meses desde la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria, no hayan obtenido un puesto de trabajo por falta de vacante de necesaria cobertura (art. 118.2.b)-1 PL).

Sobre esta misma situación de partida (funcionario de carrera que haya sido objeto de suspensión de funciones), el art. 120.5-1 PL determina que “*deberá solicitar el reingreso ... en los términos que se establezcan reglamentariamente*”, añadiendo el art. 120.5-2 PL lo ya establecido por el art. 118.2.b)-1: será declarado en situación de excedencia forzosa “*si una vez solicitado el reingreso al servicio activo no se concede en el plazo de seis meses al no ser posible por falta de puesto vacante de necesaria cobertura*”.

B) Entre ambos preceptos parece advertirse una contradicción. Según el art.118.2.b)-1 PL el plazo de seis meses computa “*desde la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria*”. Conforme al art. 120.5-2 PL puede interpretarse que ese plazo computaría desde la solicitud de reingreso, dado que nada se señala en otro sentido.



C) La adecuada explicación de la cuestión requiere tomar en cuenta que ambos preceptos están inspirados en los arts. 13.b) y 22 del Reglamento de Situaciones Administrativas (aprobado por RD 365/1995, de 10 de marzo, RSA), también referentes al reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera que procedan de una situación de suspensión de funciones.

Así, el art. 118.2.b)-1 PL tiene una redacción muy semejante a la del art. 13.b) RSA, que, en efecto dispone que una de las posibles causas del pase a la excedencia forzosa se produce:

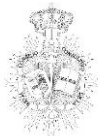
“Cuando el funcionario declarado en la situación de suspensión firme, que no tenga reservado puesto de trabajo, solicite el reingreso y no se le conceda en el plazo de seis meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria, en los términos establecidos en el artículo 22 de este Reglamento”.

Pero, si se repara bien en ello, el art. 13.b) se remite al art. 22 RSA, que, a su vez, permite completar e integrar el mandato normativo del art. 13.b), porque contempla tres posibilidades:

- (i) que el funcionario solicite su reingreso en el plazo debido (que es el de un mes de antelación al momento en que se extinga su responsabilidad penal o disciplinaria), en cuyo caso los efectos económicos y administrativos del reingreso tendrán lugar en el momento de dicha extinción (art. 22.3);
- (ii) que no lo solicite en ese plazo, en cuyo caso pasará a excedencia forzosa desde el momento en que se extinga su responsabilidad (art. 22.4 RSA); y,
- (iii) que, sí habiéndolo solicitado, transcurran seis meses desde la extinción de la responsabilidad sin que se le haya concedido el reingreso, en cuyo caso, pasará a la situación de excedencia forzosa con efectos de la fecha de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria (art. 22.5 RSA).

D) En definitiva, para que los arts. 118.2.b) PL y 120.5 PL guarden entre sí la necesaria lógica interna, deberían completarse con un esquema semejante al que diseñan los arts. 22 y 13.b) RSA, lo que a su vez requeriría: fijar el plazo en el que el funcionario debe solicitar su reingreso; distinguir las situaciones que se generan según solicite o no dicho reingreso; y precisar los efectos que pueden producirse según obtenga o no un puesto de trabajo en el plazo de seis meses desde la extinción de la responsabilidad.

6. Observación relativa al art. 118.5 (Excedencia voluntaria por agrupación familiar).



El art. 118.5 PL prevé que quienes pasen a situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar tendrán derecho a reserva de puesto de trabajo *“durante los tres primeros años de permanencia en dicha situación”*.

Además de que el PL no determina durante cuánto tiempo (máximo y mínimo) puede disfrutarse de esa situación, es preciso advertir que el art. 89.3 EBEP, que tipifica esta situación administrativa, no contempla tal derecho a reserva de puesto de trabajo.

7. Observación relativa al art. 118.8 (Excedencia voluntaria por razón de violencia de género).

El art. 118.8 PL resulta conforme con el contenido del art. 89.5 EBEP, cuya actual redacción es la resultante de la muy reciente reforma introducida por la Ley 4/2023, de 28 de febrero.

Sin embargo, al haberse alterado el orden de los últimos tres párrafos del art. 89.5 EBEP, y haberlos distribuido el art. 118.8 PL en dos únicos párrafos (118.8-2 y 118.8-3 PL), puede suscitarse la duda de si el *“derecho a percibir las retribuciones íntegras y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo”* (que según el art. 89.5-4 EBEP es claro que sólo se extiende *“durante los dos primeros meses de esta excedencia”*) se podría prolongar durante todo el plazo del derecho a reserva de trabajo hasta 18 meses.

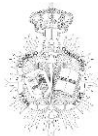
Parece claro que no es ese el propósito de la norma proyectada, pues el art. 118.8-3 PL se refiere a los *“idénticos efectos”* que produce la *“reserva del puesto de trabajo”* según el *“párrafo anterior”* (art. 118.8-2 PL) pero la cuestión se prestará en el futuro a menos problemas interpretativos si se respetara la ordenación del art. 89.5 EBEP.

8. Observación relativa al art. 118.11 (Excedencia voluntaria con reserva de puesto).

A) El art. 118.11 PL contempla una situación administrativa no comprendida entre las enumeradas por el art. 85.1 EBEP. Ello, en sí, no resulta objetable pues el propio art. 85.2 EBEP habilita a los legisladores que lo desarrollen a establecer y disciplinar otras situaciones administrativas adicionales a las del art. 85.1

En este caso, además, la excedencia voluntaria con reserva de puesto del art. 118.11 PL no resultará novedosa en el Derecho comparado, pues una figura en todo semejante se prevé ya en el art. 143 LFPEX.

B) Sin embargo, sí debe ser valorado desfavorablemente la circunstancia de que el art. 118.11 PL extienda esa excedencia al personal *“laboral fijo”*. Según hemos reiterado ya, el legislador autonómico riojano, que no goza de competencia estatutaria en materia de



legislación laboral, no puede aprobar una disposición como la proyectada, que supondría una innovación normativa -introducida por el legislador autonómico- en la regulación de relaciones nacidas del contrato de trabajo.

En este mismo sentido debe recordarse que el art. 92 EBEP (cuyo contenido es reproducido sustancialmente por el art. 122 PL), dispone que:

“El personal laboral se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación.

Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de este capítulo al personal incluido en su ámbito de aplicación en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores”.

Esto supone que, en su caso, habrán de ser los concretos convenios colectivos que celebren las Administraciones Públicas de la CAR los que prevean la aplicación, al personal incluido dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación, de esa situación administrativa de excedencia voluntaria con reserva de puesto. Y ello, con el límite de “*lo que resulte compatible con el estatuto de los trabajadores*”.

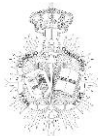
9. Observación relativa al art. 121 (“Reingreso al servicio activo”).

El art. 121.1 PL deja para un posterior desarrollo reglamentario la regulación de los “*plazos, procedimientos y condiciones, según las situaciones administrativas de procedencia, para solicitar el reingreso al servicio activo del personal funcionario de carrera*”.

En línea con lo ya apuntado al analizar el art. 120 PL, y como consideración más general (no limitada solo a los supuestos en los que el reingreso tenga lugar tras una suspensión de funciones) parecería preferible que el legislador determinara ya el plazo (o los plazos) en el que los funcionarios hayan de solicitar su reingreso desde las distintas situaciones administrativas, así como la forma de cómputo de ese plazo.

Si en la nueva Ley habrá de contenerse una regulación específica de las diferentes situaciones administrativas, resultaría necesario que, para cada una de ellas, se detallara este extremo, en cuya trascendencia para la propia configuración sustantiva de cada situación administrativa no hace falta insistir. Además, de ese modo, se evitaría el efecto de que, tras la entrada en vigor de la futura LFPR, todavía hubiera que acudir supletoriamente a normas distintas, y que hubiera que hacerlo hasta la entrada en vigor, en un tiempo futuro más o menos lejano, de ese nuevo reglamento.

Obsérvese que prevén el reingreso al servicio público los arts. 112.3, 115.3, 117, 118.2, 118.3, 118.4, 118.6, 118.7, 120 y 121 PL, y que, salvo error por nuestra parte, solo el art. 112 PL tasa ese plazo.



Decimotercero

Sobre el Título IX, “*Régimen disciplinario*”.

Los arts. 123 a 135 de la PL regulan, sin ninguna subdivisión interna, el régimen disciplinario del personal incluido en el ámbito de aplicación de la Ley.

1. Observaciones relativas a los arts. 123 (“*Responsabilidad disciplinaria*”) y 125 (“*Faltas disciplinarias*”).

A) Según dispone el art. 123.1 PL:

“El personal empleado público al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja queda sujeto al régimen disciplinario establecido en la legislación básica estatal, en la presente ley o en otra norma con rango legal propia”.

Sin embargo, la limitación de esa remisión a “*otra norma con rango legal propia*” de la Comunidad Autónoma de La Rioja no resulta admisible. Repárese, por ejemplo, que el art. 95.2.p) EBEP establece que “*también serán faltas muy graves*” además de las tipificadas por el propio art. 95 EBEP “*las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales...*”. El adjetivo “*propia*” debería por tanto eliminarse.

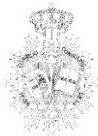
B) Conforme al art. 123.4 PL “*[e]l régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral*”. Al igual que sucede con otros preceptos ya analizados, esa transcripción mimética del EBEP (en este caso concreto, de su art. 93.4) plantea el problema de la *lex repetita*. El legislador autonómico riojano no tiene competencia sobre *legislación laboral*, pues ésta corresponde al Estado (art. 149.1.7 CE).

C) El art. 125.1 PL también emplea, con carácter limitativo, la fórmula “*o en otra norma con rango legal propia*”, por lo que merece el mismo comentario que el art. 123.1 PL.

D) Por su parte, el art. 125.2 PL, sobre la posible participación de los reglamentos en la determinación del cuadro de infracciones y sanciones disciplinarias, reproduce el art. 27.3 LSP’15, que tiene también carácter básico (DF 14.1 LRJSP). Esa reiteración, en la Ley autonómica, no parece necesaria para “*dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico*”, por emplear los términos de la STC 47/2004.

2. Observación relativa al art. 127 (“*Faltas graves*”).

El art. 127.c) PL tipifica como faltas graves “*las conductas constitutivas de delito*



doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a la ciudadanía”.

El apartado transcrito debería aclarar que tales faltas serán graves *siempre que no constituyan falta muy grave*. Repárese en que uno de los tipos de conductas de que trata el precepto son las constitutivas de delito doloso.

3. Observación relativa al art. 129 (“Sanciones”).

Dentro del listado de sanciones establecido por el art. 129 PL se encuentra la *“suspensión firme de funciones con pérdida de retribuciones, o de empleo y sueldo en el caso de personal laboral, con una duración máxima de dos años”* (art. 129.c) PL).

Este precepto merece una valoración desfavorable, pues el límite temporal máximo de dos años de esa sanción no se ajusta al establecido por el art. 96.1.c) EBEP, que lo fija en seis años. Por tanto, el apartado analizado debe ser modificado para acomodarlo al art. 96 EBEP.

Además, el art. 129.c) PL resulta incongruente con el art. 130 del propio PL, cuyos apartados 1.c) y 2.a) señalan -ellos sí en coherencia con el art. 96 EBEP- que la suspensión firme de funciones puede durar un máximo de tres años (en el caso de las faltas graves) o entre tres años y un día y seis años (en el de las faltas muy graves).

4. Observación relativa al art. 130 (“Relación entre las faltas y las sanciones”).

El art. 130.1.a) PL incurre en un error de redacción. Su inciso final debe referirse a informes o dictámenes *pertinentes*.

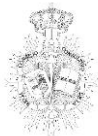
5. Observación relativa al art. 135 (“Anotación de sanciones”).

El art. 135 PL regula la anotación y cancelación de las sanciones disciplinarias. Tal vez debería incluir un apartado que especificase que no pueden ser objeto de cancelación aquellas sanciones que implican la extinción de la relación de servicio. Así lo hace, por ejemplo, el art. 175.4 LFPVal, por remisión al art. 173.1.

Decimocuarto

Sobre el Título X, “Derecho a la negociación colectiva, derecho de reunión, representación y participación institucional”

Los arts. 136 al 144 del PL regulan, en términos sustancialmente coincidentes con el Capítulo IV del Título III del EBEP, los principios generales de la negociación colectiva; las materias que pueden ser objeto de ella; las mesas de negociación, su constitución y



composición; el régimen jurídico de los pactos y acuerdos que pueden alcanzarse en dicho órganos; los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos colectivos; las funciones de los órganos de representación, y las garantías de la función representativa del personal.

1. Observación relativa a la rúbrica del Título X.

La rúbrica del Título X del PL, que se transcribe en el encabezamiento del presente F. Jco. no se corresponde con el contenido del Título pues en ella se alude al “*derecho de reunión*”, al que se dedicaba un artículo, el 142 PL, que ha sido suprimido en la versión del texto legislativo resultante del dictamen de la Comisión de Hacienda. Esa mención debería suprimirse, como también ser eliminada del Apartado XI de la Exposición de Motivos.

2. Observación relativa al art. 136 (“*Principios generales*”).

Tras reiterar los mismos principios generales de la negociación colectiva que ya enumera el art. 33 EBEP, el art. 136.4 PL establece, en relación con los de “*obligatoriedad y buena fe negocial*” que:

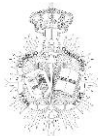
“Como manifestación del principio de buena fe y en justa correlación a la obligatoriedad de los acuerdos adoptados, las partes firmantes, previamente a iniciar posibles conflictos relativos a la interpretación de los acuerdos y pactos adoptados en las mismas, convocarán las comisiones paritarias de seguimiento y, en su caso, las mesas técnicas que se pudieran constituir, como órganos adecuados para la interpretación y resolución de los posibles conflictos que puedan plantearse”.

Sin embargo, del propio principio de “*obligatoriedad*” parece inferirse con claridad que esa obligación previa de convocar las comisiones o mesas a las que el precepto se refiere solo existirá como tal en tanto en cuanto se haya previsto en los “*acuerdos adoptados*”.

3. Observaciones relativas al art. 137 (“*Negociación colectiva*”).

A) El art. 137.1 PL identifica las mesas de negociación que se constituirán “*en cada Administración Pública de la CAR*”. El precepto resulta conforme con el art. 34.1 EBEP, aunque cabe señalar que otras legislaciones autonómicas (por ejemplo, la extremeña (art. 75 LFPEx) o la valenciana (art. 186.1.a) LFPVal) contemplan, adicionalmente, la constitución de una Mesa General comprensiva de todas las Administraciones Públicas (autonómica y locales) de esas Comunidades.

B) Sobre el ámbito de competencias de las Mesas Sectoriales que se constituyan en el seno de la Mesa General del art. 137.1.b), el párrafo segundo del art. 137.2 PL establece que “*se extiende a los temas comunes al personal funcionario y estatutario del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva o a los que esta expresamente delegue*”.



Al expresarse en pasado (“temas... que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General”) el precepto resulta confuso porque parecería referirse a asuntos concretos que, habiéndose ya deliberado en la Mesa General, no hayan sido resueltos o decididos por ella y pasarían entonces a la competencia de la Mesa Sectorial. Si no es ese el propósito del texto, tal vez su redacción merecería ser aclarada. El segundo inciso (“a los que esta expresamente delegue”) sería más nítido si dijera *a los que ésta expresamente les delegue*.

C) La redacción del art. 137.3 PL, al determinar las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes en las Mesas de Negociación, se aparta de las previsiones del art. 33.1-2 EBEP.

El art. 33.1-2 EBEP incluye en esas mesas a los:

“sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución”.

Por el contrario, el art. 137.3 PL prevé la presencia de:

“las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en las elecciones a los órganos de representación, tomando en consideración el total de los representantes obtenidos en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución”.

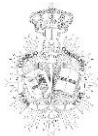
Constatada esa diferencia de redacción, caben dos posibilidades: Una, que la idea que quiera expresarse sea la misma, en cuyo caso es preferible que la redacción del art. 137.3 PL sea igual a la del art. 33.1-2 EBEP para precaver el riesgo de posibles dudas interpretativas en la aplicación del precepto. Si, por el contrario, se quisiera introducir mediante el art. 137.3 PL un mandato normativo diferente al del art. 33 EBEP, ello no resultaría aceptable.

En definitiva, el tenor del art. 137.3 PL habrá de acomodarse a lo previsto por el art. 33 EBEP.

4. Observación relativa al artículo 138 (“Constitución y composición de las Mesas de negociación”).

Dispone el art. 138.2 PL que:

“Mediante pacto o acuerdo se establecerá un reglamento que determine la composición, incluida la numérica, de las correspondientes mesas de negociación y que deberá garantizar el principio de presencia equilibrada, así como su estructura, composición y reglas de funcionamiento, que será publicado en el Boletín Oficial de La Rioja”.



Como puede verse, la norma legal proyectada estaría postergando la determinación de la “*composición... numérica*” de las Mesas de negociación a un “*pacto o acuerdo*”, cuando lo cierto es que el art. 35.4 EBEP prescribe que esa “*composición numérica*” “*se establecerá en las normas de desarrollo del presente Estatuto*”. Por tanto, esa composición numérica debería concretarse, en el ejercicio del desarrollo legislativo que corresponde hacer al Parlamento autonómico (art. 31.5 EAR’99), por la propia Ley cuya aprobación ahora se pretende, si bien con el límite de que “*ninguna de las partes pueda superar el número de quince miembros*” (art. 35.4 *in fine* EBEP).

En definitiva, la regulación de la composición numérica (que como es obvio influirá decisivamente en el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdo de las Mesas) deberá acometerse por la presente Ley, y no mediante un “*pacto o acuerdo*”, sobre el que, por lo demás, el art. 35.4 PL ni siquiera indica entre qué partes concretas o mediante qué mecanismos o procedimientos debería ser alcanzado.

5. Observaciones relativas al artículo 139 (“*Materias objeto de negociación*”).

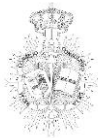
A) Tal como hace el art. 37.1.a) EBEP, el art. 139.1.a) PL incluye entre las materias objeto de negociación: “*a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales de la[s] CAR*”.

Al respecto, debe recordarse, en línea con lo que se ha señalado ya en relación con los arts. 21 y 22 EBEP, que dicho incremento de retribuciones tiene siempre como límite anual el establecido por la LPGE para el incremento de la masa salarial.

B) Respecto de las materias que son objeto de negociación según la lista del art. 37 EBEP (apartados a) a m), el art. 139.1 PL añade un apartado “*n*)” conforme al cual también sería objeto de negociación “*cualquier otra [materia] que se establezca en la normativa o se acuerde en las mesas de negociación*”.

Esa adición no resulta admisible a nuestro juicio, porque, como es obvio, las “*mesas de negociación*” no pueden auto-atribuirse competencias negociadoras sobre materias distintas de las establecidas por el Ordenamiento Jurídico. Bien al contrario, tales ámbitos materiales de negociación les vienen delimitados y hetero-ordenados por el Derecho positivo. En este caso, por el EBEP, cuyo listado de materias operaría en principio –a falta de una previsión expresa en sentido contrario- como un *numerus clausus*. Desde luego, el EBEP no autoriza a las Mesas a extender su competencia a otras materias de las señaladas por él.

La referencia a otras posibles materias que se establezcan “*en la normativa*” resulta tan abierta y genérica que en esa mención cabrían, en hipótesis, todo tipo de normas (legales,



autonómicas, locales, de rango legal, o reglamentario...) cuando, como se ha señalado ya, el art. 37 EBEP no habilita una ampliación, por medio de otras disposiciones, de las materias objeto de negociación distintas a las que él mismo identifica.

C) El art. 139.2.a) PL también reproduce el contenido de otro artículo del EBEP, en este caso, el art. 37.2.a). Al referirse a “*las organizaciones sindicales a las que se refiere esta Ley*” debería añadir “*y el Estatuto Básico del Empleado Público*” que es la norma que determina cuáles son esas organizaciones sindicales.

6. Observaciones relativas al artículo 140 (“*Pactos y acuerdos*”).

A) El artículo 140.3 PL debería reemplazar las palabras “*el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración... del correspondiente proyecto de Ley*” por “*el Gobierno de La Rioja procederá a la elaboración... del correspondiente proyecto de Ley*”.

La referencia genérica al “*órgano de gobierno respectivo*” se explica en el contexto del art. 38.3-2 EBEP (de donde parece haberse extraído esa redacción) porque el art. 38 EBEP prevé la puesta en juego del poder legislativo de “*las Cortes Generales o las Asambleas legislativas de las CCAA*”. Por el contrario, en el ámbito institucional de la CAR, que es al que se refiere el art. 140.3 PL, el único órgano dotado de iniciativa legislativa para remitir al Parlamento un “*proyecto de Ley*” es el Gobierno autonómico (arts. 20 EAR’99 y 92 del Reglamento del Parlamento de La Rioja).

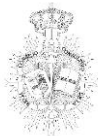
B) Por su parte, el art. 140.6 PL debería aquilatar, en línea con lo que indica el art. 38.8 EBEP, que los pactos y acuerdos a que se refiere son aquellos que *de conformidad con lo establecido en el artículo 37 EBEP “contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral”*.

En todo caso cabe reiterar una vez más que el art. 140.6 PL transcribe el art. 38.3 EBEP y que regular la eficacia de tales pactos y acuerdos (por ejemplo, si afectan al personal laboral, determinando que tendrán los efectos previstos por el art. 83 del Estatuto de los Trabajadores) corresponde al legislador estatal (arts. 149.1.18 CE y art. 149.1.7 CE) pero no al autonómico riojano.

7. Observaciones relativas al artículo 141 (“*Solicitud extrajudicial de conflictos colectivos*”).

El art. 141.4 PL establece que:

“Los acuerdos logrados a través de la mediación tendrán la misma eficacia jurídica y tramitación que los pactos y acuerdos regulados en la presente ley, siempre que quienes hubieran adoptado dichos acuerdos tuviesen la legitimación que les permita acordar, en el ámbito del conflicto, un pacto o



acuerdo conforme a lo previsto en esta ley”.

Dicho apartado motiva un comentario parecido a los que se han realizado ya al analizar los arts. 139.2.a) y 140.6 PL. La eficacia jurídica de los acuerdos sobre los que trata el precepto es materia regulada por el EBEP (art. 45.4). Y, por otra parte, la legitimación de los sujetos que los hayan alcanzado depende no sólo de *“lo previsto en esta ley”* sino en el EBEP, y el precepto lo tendría que explicitar de ese modo.

Decimoquinto

Sobre las Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatoria y Final

El Proyecto legislativo analizado cuenta con veinticuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

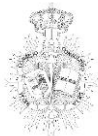
1. Observaciones relativas a las Disposiciones Adicionales 1ª a 5ª (Clases de Cuerpos funcionariales, cuerpos de Administración General y Especial y funciones básicas), en relación con las Disposiciones Adicionales 7ª a 9ª (*“Requisitos y efectos de la integración en los nuevos cuerpos y escalas”*, *“Procedimiento de integración”* y *“Promoción cruzada del personal laboral”*).

Las DA 1ª a 3ª enumeran los cuerpos, escalas y agrupaciones funcionariales que, según dispone el art. 24.2 PL *“se crean”* por medio de la futura Ley, y las DA 4ª a 5ª describen las *“funciones básicas”* de cada uno de ellos. Además, el PL viene acompañado de un Anexo I en el que se establecen las equivalencias entre los cuerpos de Administración Especial preexistentes y los nuevos, y se identifican los cuerpos y escalas a extinguir.

Esa ordenación de la función pública riojana que habrá de verificar el PL, en tanto en cuanto supone la tipificación de sus cuerpos, escalas y agrupaciones, la atribución a ellos de unas u otras denominaciones, y descripción de sus correspondientes funciones básicas, obedece en buena medida a criterios de oportunidad sobre los que este Consejo –que además carece de elementos de juicio técnicos para ello- no debe pronunciarse.

Ello, naturalmente, a reserva de aquellas previsiones de esas Disposiciones Adicionales que sí deban de ser objeto de un reproche jurídico, bien por apartarse del marco normativo en el que puede desenvolverse válidamente el legislador autonómico, o bien por resultar incongruentes entre sí o con otros preceptos del texto comprometiendo con ello el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

A) Acotado así el ámbito de nuestro análisis, en primer lugar se llama la atención sobre el hecho de que la DA 3ª.f) y la DA 5ª.f) prevén la creación de un Cuerpo de Administración Especial del *“grupo E”*, lo que resulta contrario al art. 76 EBEP, que no



contempla sino los grupos y subgrupos de clasificación profesional A (A1 y A2), B y C (C1 y C2), a los que deben añadirse las “*agrupaciones profesionales*” de la DA 6ª EBEP, “*para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo*”.

Por otra parte, de acuerdo con las equivalencias determinadas por la DT 3ª EBEP, el grupo profesional E existente antes de la entrada en vigor del EBEP’07 se corresponde con las “*Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional sexta*”. Pero lo que no existe en los nuevos grupos profesionales descritos por el EBEP es, como tal, un Grupo E.

En este mismo sentido, por ejemplo, véase que, tratándose de los Cuerpos de Administración General, la DA 2ª PL prevé la creación, tras los cuerpos de los grupos y subgrupos A1, A2, C1 y C2, de una “*agrupación profesional*” (de Ordenanza), pero no le atribuye la pertenencia o adscripción a ningún grupo E.

Esta observación sobre las DA 3ªf) y DA 5ª.f) se extiende también a la DA 9ª, aplicable precisamente a las “*categorías pertenecientes al grupo profesional E*”.

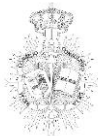
B) Por otra parte, el art. 24.2 PL dispone que “*se crean*” los cuerpos y escalas funcionariales enumerados en las DDAA 1ª a 3ª.

Lo cierto es que buena parte de esos cuerpos funcionariales ya existen en la actualidad, pues fueron creados, al menos, al aprobarse la LFPR’90. Con todo, en la medida en que la propia Ley creacional de esos cuerpos (la LFPR’90) va a ser derogada (DD Única), tiene sentido que la nueva Ley disponga la creación de todos los cuerpos y escalas referidos en las DA 1ª a 3ª, incluso de aquellos que presenten una correspondencia exacta con otros preexistentes.

Sea como fuere, si, con arreglo a la nueva Ley, todos esos cuerpos funcionariales “*se crean*”, para resultar internamente coherente, el texto legislativo debería contemplar las equivalencias de *todos* los nuevos Cuerpos con *todos* los preexistentes.

Respecto de los Cuerpos de Administración Especial, el Anexo I sí detalla las equivalencias entre los Cuerpos y escalas que ya existen al tiempo de entrada en vigor de la nueva Ley y los que ésta creará, pero no contiene ninguna referencia a los Cuerpos de Administración General previstos en las DDAA 1ª y 3ª.

C) En relación con esta misma cuestión, las DDAA 7ª y 8ª, al regular los requisitos y efectos de la integración en los nuevos cuerpos y escalas y el procedimiento de integración, parecen limitar su ámbito de aplicación a los cuerpos y escalas comprendidos en el “*Anexo I*” del PL. Sin embargo, como ha quedado dicho, ese Anexo I no incluye a los Cuerpos de



Administración General, de suerte que el PL carece de cualquier alusión expresa a los procedimientos de integración que, en su caso, hayan de afectar a estos Cuerpos, procedimientos sobre los que nada se indica.

2. Observaciones relativas a la Disposición Adicional 8ª (*“Procedimiento de integración”*) y a la Disposición Transitoria 2ª (*“Actualización de las Relaciones de Puestos de Trabajo”*).

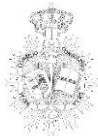
De conformidad con DA 8ª.4 PL, *“los trabajos correspondientes para el proceso de integración de los cuerpos y escalas establecidos en la Ley”* se iniciarán *“en el plazo máximo de un año”*. Por su lado, la DT Segunda prevé que el contenido de las RPTs se adecue a los *“cuerpos y escalas creados”* en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley. De tal modo, la modificación de las RPTs podría realizarse antes de la iniciación (y, desde luego, de la terminación) de los procedimientos dirigidos a la integración de los funcionarios en los nuevos cuerpos y escalas.

Cabe advertir sobre los riesgos inherentes a esas previsiones temporales y a ese criterio de ordenación lógica de ambas cuestiones. Una vez modificada una RPT, los procedimientos encaminados a la provisión de los puestos comprendidos en ella deberán tener por objeto la cobertura de los puestos según sus nuevas condiciones, condiciones entre las que pueden hallarse la adscripción de ese puesto a uno o varios cuerpos o escalas, tal como permite el art. 32.8 PL. Como con facilidad puede advertirse, esto puede plantear indudables problemas si, en el momento en que se convoque el procedimiento para la cobertura de un puesto, todavía no ha concluido el procedimiento de integración de los funcionarios en los diferentes cuerpos y escalas a los que esté adscrito ese puesto.

3. Observación relativa a la Disposición Adicional 10ª (*“Promoción interna vertical al subgrupo C1”*).

La DA 10ª PL habilitaría la posibilidad de que funcionarios del subgrupo C2 puedan, mediante procedimientos de promoción interna vertical, acceder a cuerpos del subgrupo C1, previa superación de ciertos procedimientos selectivos, pero *“sin requisito de titulación”*, es decir, sin necesidad de poseer la titulación exigida para el acceso al subgrupo C1.

Sencillamente, tal DA 10ª PL resulta contradictoria con el art. 18.2 EBEP, que taxativamente estipula, para los procedimientos de promoción interna, que *“los funcionarios deberán poseer los requisitos para el ingreso”* en el subgrupo de clasificación profesional correspondiente. Sin duda, entre esos *“requisitos para el ingreso”* se encuentra, primordialmente, el de la propia titulación necesaria, que en el supuesto de los subgrupos C1 y C2 es diferente: en el primer caso, se precisa estar en posesión de *“título de bachiller o técnico”* y, en el segundo en el de *“graduado en ESO”* (art. 76 EBEP).



Por tanto, en la medida en que la DA 10ª permitiría acceder al subgrupo C1 a personas carentes de la titulación requerida por los arts. 18.2 y 76 EBEP, esa DA 10ª merece un juicio desfavorable y debería ser suprimida.

Resultan sumamente ilustrativas al respecto las SSTC 175/2011 y 33/2013, que consideraron que, habida cuenta lo dispuesto por el art. 18.2 EBEP, el requisito de titulación para el ingreso no puede suprimirse en los procedimientos de promoción interna porque:

“la “titulación” se erige en requisito esencial de la “promoción interna” (ex art. 92 LBRL), elemento éste del “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE.» Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, y 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, llegábamos a la conclusión de que en este ámbito funcional «la regulación de las materias de “promoción interna” y “titulación”, ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el “régimen estatutario de los funcionarios públicos” del art. 149.1.18 CE.» (FJ 5)”.

Sobre el art. 18.2 EBEP, el TC razona así (STC 33/2013):

“...el art. 18.2 LEEP ha de conformar nuestro parámetro de control de constitucionalidad mediata en el presente proceso constitucional, al ser una norma básica desde una doble perspectiva. Por un lado, su carácter formalmente básico, al igual que el de las demás disposiciones de la Ley 7/2007 relativas al régimen estatutario de los funcionarios, se desprende de la disposición final primera de dicha Ley. Por otro lado, este Tribunal ha reconocido en numerosas ocasiones el carácter materialmente básico del requisito de la titulación en el ámbito de la función pública, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos (SSTC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; y 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 5), ya sea –y esto resulta decisivo para el presente proceso– para su promoción interna (SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 2/2012, de 13 de enero, FJ 2; 3/2012, de 13 de enero, FJ 4; y 4/2012, de 13 de enero, FJ 5)”.

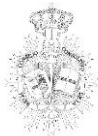
4. Observación relativa a la Disposición Adicional 11ª (“Requisito de posesión de la nacionalidad española”).

Se da por reproducido el comentario realizado sobre esta DA 11ª en relación con el art. 43 PL.

5. Observación relativa a la Disposición Adicional 12ª (“Actualización de las titulaciones”).

De acuerdo con la DA 12ª PL: “Cuando se aprueben nuevas titulaciones académicas o se produzcan modificaciones en la normativa educativa vigente, el Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá aprobar y autorizar un catálogo declarativo de equivalencias a los exclusivos efectos del empleo público”.

A) Con carácter previo a cualquier otra consideración, debe señalarse que la norma



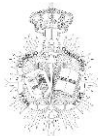
transcrita presenta diversos antecedentes en el Derecho autonómico. Así, por ejemplo, pueden encontrarse disposiciones de redacción idéntica o muy semejante en la DA 14ª de la ya derogada Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, en la DT 3ª.2 LFPEx y en la DA 19ª de la LEPV.

B) En todo caso, no resulta ocioso recordar que es competencia exclusiva del Estado la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE”* (art. 149.1.30 CE). Y también lo es -en tanto se encuentra comprendida dentro de las *“bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”* (art. 149.1.18 CE)- la determinación de los requisitos de titulación académica exigibles para el acceso a los distintos grupos de clasificación profesional, competencia ejercida mediante la aprobación del art. 76 EBEP, según se ha expuesto ya.

Por ejemplo, tratándose de títulos universitarios, el art. 36.b) de la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), habilita al Gobierno de la Nación a establecer *“las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles... a aquellos a que se refiere el artículo 35”*. Y en parecido sentido, el art. 10.a) de la LO 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, atribuye al Gobierno de la Nación el establecimiento de los *“criterios generales a los que habrán de ajustarse las universidades en materia de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros”*. Fue en desarrollo de ese art. 36 LOU, y al amparo del art. 149.1.30 CE, que se dictó el RD 1272/2003, de 10 de octubre, por el que se regulan las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no universitaria a los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. La DA 1ª e ese RD 1272/2003 estableció la equivalencia *“a efectos de lo dispuesto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, entre el “título de Diplomado Universitario” y el “haber superado los tres primeros cursos completos de los estudios conducentes a la obtención de cualquier título oficial de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero, o el primer ciclo correspondiente a dichos estudios, siempre que este primer ciclo contenga una carga lectiva mínima de 180 créditos”*.

C) Quiere decirse con ello que la posibilidad de que el Gobierno autonómico riojano apruebe y actualice un catálogo al que se atribuye el efecto de ser, literalmente, *“declarativo”* (y no meramente *informativo*) de equivalencias de títulos académicos, resulta un tanto discutible atendido el ámbito de competencias estatutarias de la CAR, que es de desarrollo legislativo y ejecución en las materias de educación (art. 10 EAR'99) y régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 31.5 EAR'99).

D) Por ello, se sugiere que el precepto incluya una previsión que deje a salvo las competencias del Estado en materia de ordenación de títulos académicos y determinación de los requisitos de titulación exigibles para el acceso a los grupos y subgrupos profesionales



en que se ordena la función pública.

6. Observación relativa a la Disposición Adicional 18ª (“Puestos de segunda actividad”).

La DA 18ª define la “segunda actividad del personal funcionario” como aquella situación que “consistirá en pasar a realizar tareas adecuadas a su aptitud psicofísica”. Según sus apartados 2 y 3, se requerirá para ello haber cumplido 60 años, haber desempeñado veinte años de servicio en el correspondiente cuerpo o escala y “formular la solicitud en los términos previstos reglamentariamente”. Las retribuciones del funcionario serán las correspondientes al puesto que ocupe.

A partir de esas sucintas determinaciones, la DA 18ª se limita a diferir la regulación de esta situación funcionarial a un futuro desarrollo reglamentario (DA 18.4 PL).

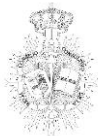
A) El pase de los funcionarios de carrera de ciertos cuerpos funcionariales a situaciones de segunda actividad por motivos de edad o de condiciones psicofísicas no constituye una novedad en el Ordenamiento Jurídico.

Por ejemplo, en el Derecho estatal se ha previsto para los funcionarios del Cuerpo Especial y del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias (art. 38 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, desarrollado por RD 89/2001, de 2 de febrero) o del Cuerpo Nacional de Policía (arts. 66 y ss de la LO 9/2015, de 28 de julio, reguladora de su régimen de personal).

En el Derecho autonómico, numerosas disposiciones legales disciplinan la situación de segunda actividad a la que pueden acceder funcionarios de cuerpos o escalas específicos. Así, p. ej. los arts. 42 y ss de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, arts. 28 y ss de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales; la DA 25ª del Texto único de los preceptos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública (DLeg 1/1997, de 31 de octubre); o DA 14ª de la Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia.

Y en el caso de la CAR, regulan un supuesto de pase a una situación de segunda actividad los arts. 42 y ss de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.

B) Pero, si se repara bien en ello, en todos esos ejemplos, y en otros más que podrían citarse en igual sentido, concurren dos notas. La primera, que esa situación funcionarial aparece contemplada para funcionarios pertenecientes a cuerpos y/o escalas concretos y determinados, no con carácter general para cualesquiera funcionarios de cualesquiera cuerpos o escalas. Y la segunda, relacionada con la anterior, que en todos esos supuestos, es



una norma con rango de Ley la que, específicamente para cada uno de esos cuerpos y escalas, predetermina un régimen normativo *de mínimos*, y, además, propio: esto es, adaptado a las diferentes peculiaridades de los diferentes cuerpos o escalas incluidos en los concretos ámbitos de aplicación de aquellas disposiciones legales.

C) Ese esquema es bien diferente al proyectado por la DA 18ª PL, que, a nuestro parecer, merecería ser debidamente reconsiderada.

La DA 18ª PL contiene poco más que una mera remisión a ulteriores desarrollos reglamentarios. Remisión que ni siquiera presenta un alcance nítido, porque se presta a dos interpretaciones antitéticas. (i) Una, que será un futuro reglamento el que regulará esta situación para todo el “*personal de los cuerpos, escalas y especialidades previstos en la presente Ley*” (DA 18.2 PL). (ii) Otra, que reglamentariamente se determinarán “*los cuerpos y escalas que puedan desempeñar puestos de segunda actividad así como su régimen de aplicación*” (DA 18.4 PL), lo que supondría que serían esos reglamentos los que no sólo configurarían el régimen aplicable a la segunda actividad, sino, antes que eso, los que identificarían -con exclusión de los restantes- los concretos cuerpos y escalas cuyo personal pueda desempeñar puestos de segunda actividad.

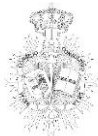
D) En estas condiciones, la DA 18ª PL motiva una reflexión análoga a la que se ha realizado sobre la falta de densidad normativa del art. 117 PL y de la situación de mejora de empleo.

El principio de reserva de Ley en la determinación del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 103.3 CE y SSTC 99/1987 o 37/2002) impone que el legislador riojano aborde una normación de mínimos, suficiente y reconocible (que no parece encontrarse en los muy genéricos términos de la DA 18ª PL) de los diferentes regímenes de pase a segunda actividad que puedan afectar al personal de unos u otros cuerpos o escalas.

E) Por ello, cabe sugerir dos posibles alternativas. Una, que se deje a futuras leyes autonómicas específicas la *identificación* de los concretos cuerpos y escalas cuyo personal vaya a poder acogerse a la situación de segunda actividad por razón de las peculiares características de las funciones que tienen encomendadas, así como la *regulación* pormenorizada y específica, para esos cuerpos y escalas, de esa situación. Así se ha operado, según se ha indicado, en el caso de los Cuerpos de Policía Local.

Otra, que esas previsiones legales pormenorizadas y propias para cada cuerpo o escala, se contengan ya en la futura LFPR, mediante la incorporación de las correspondientes disposiciones adicionales.

7. Observación relativa a la DT 3ª (“*Adecuación de las listas de espera*”).



Según estipula la DT 3ª PL: *“Mediante resolución de la Consejería competente en materia de Hacienda se adecuarán las bolsas de empleo temporal existentes a la entrada en vigor de esta Ley a los nuevos cuerpos y escalas creados en la misma”*.

Sin embargo, no especifica, como sin duda sería lo propio de una disposición transitoria, en qué plazo temporal deba tener lugar dicha adecuación.

8. Observación relativa a la DT 4ª.

La DT Cuarta remite *“la regulación normativa del derecho reconocido en el artículo 59.g) de esta Ley” “a lo que se disponga en la transposición al derecho nacional de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, o, en su defecto, al desarrollo reglamentario por la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

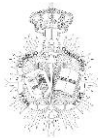
Al respecto, es preciso recordar que la transposición al Derecho interno de la citada Directiva 2019/1937, lejos de ser un futuro, ha tenido ya lugar pues las Cortes Generales han aprobado recientemente, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Por tanto, la DT 4ª deberá remitirse a la que ya es, en definitiva, una norma nacional en vigor -la Ley 2/2023- sin que tenga sentido prever que *“en su defecto”* haya de estarse *“al desarrollo reglamentario por la CAR”*.

9. Para concluir, estimamos necesario advertir sobre lo que constituye, creemos, una **insuficiencia regulatoria** que debería evitarse.

Evidentes razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) harían aconsejable una normación más completa del Derecho transitorio, esto es, del régimen aplicable a aquellas diferentes situaciones que, producidas al amparo de la legislación anterior, vayan a desplegar efectos tras la entrada en vigor de la nueva LFPR. Cuanto más detalladas sean esas previsiones, menos dudas interpretativas se plantearán en la aplicación práctica de la futura Ley y menos necesario será acudir supletoriamente a disposiciones generales de Derecho intertemporal.

A título de meros ejemplos, el PL no contempla supuestos tales como los procedimientos selectivos convocados antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, las solicitudes de prolongación de servicio presentadas con anterioridad a esa fecha y todavía pendientes de ser resueltas, o el régimen que disciplinará aquellas situaciones funcionariales, nacidas ya antes del inicio de la vigencia del nuevo texto y generadoras de obligaciones de solicitar futuros reingresos.



CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas a preceptos concretos y, en particular, a los arts. 43.5, 46.5, 59, 66, 67.2, 68.4, 69, 74, 76, 79.3, 96, 113.2, 115.3, 117, 118.1, 123, 125, 129.c), 138.2, 139 y a las DA 10ª y 18ª.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO