

En Logroño, a 29 de julio de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/03

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 21 de marzo de 2003 y a instancia de la Dirección General de Ordenación Educativa y Universidades, se redacta un primer proyecto del Decreto por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de La Rioja (en adelante, UR).

Segundo

Este borrador se acompaña de un informe elaborado por el Jefe del Servicio de Universidades e Investigación, con el visto bueno del Director General de Ordenación Educativa y Universidades, expresivo de la oportunidad de la norma proyectada y del inicio del procedimiento para la elaboración de la misma.

Tercero

Sometido el primer proyecto a la audiencia corporativa, es, en primer término, la propia UR la que, con fecha de 2 de abril de 2003, dirige sus pertinentes precisiones sobre el articulado de la norma, aconsejando la modificación de alguno de sus preceptos.

Cuarto

El 8 de abril de 2003, de forma conjunta, los sindicatos más representativos en el ámbito autonómico, CC.OO. y U.G.T., proponen varias enmiendas al articulado de la norma proyectada y formulan otras sugerencias o problemas que no se contemplan expresamente y que, a su juicio, deberían tener reflejo en el reglamento en proceso de elaboración.

Quinto

Fruto de tales alegaciones, evacuadas en la fase de audiencia, la Dirección General de Ordenación Educativa y de Universidades, con fecha de 16 de abril de 2003, sobre el primer borrador, redacta un segundo, examinando las sugerencias evacuadas y, en definitiva, aceptándolas o rechazándolas por los motivos que en el propio borrador se expresan. Es éste el último borrador que se somete a consulta jurídica a partir de dicho trámite procedimental.

Sexto

A este segundo borrador se le adjunta otro informe, - que más bien se ha de calificar como Memoria -, emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, en el que se refleja el marco normativo en que se inserta el proyecto de la norma reglamentaria, su tabla de vigencias, su estudio económico, las consultas efectuadas y las consultas preceptivas pendientes de elevar. Es firmada esta Memoria, el

29 de abril de 2003, por la Jefa de Sección de Asistencia Técnica Educativa, con el visto bueno del Secretario General Técnico.

Séptimo

Elevada la consulta a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se emite el preceptivo informe con fecha de 4 de junio de 2003, mostrando su aquiescencia en cuanto al cumplimiento de los trámites procedimentales y sugiriendo ciertas matizaciones estilísticas en lo tocante al articulado del proyecto reglamentario.

Octavo

El 6 de junio de 2003, el Secretario General Técnico propone, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.1,a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, recabar el dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, poniendo a su disposición el segundo de los borradores, el de 16 de abril de 2003.

El Dictamen del Consejo Económico y Social es emitido el 12 de junio de 2003, donde se advierte la necesidad de poner más énfasis en la negociación colectiva como normativa reguladora de las relaciones laborales, y de la presencia de un representante sindical en los órganos de selección del personal docente e investigador que la UR se proponga contratar en régimen laboral.

Noveno

El 8 de julio de 2003, el Secretario General Técnico de la Consejería referida emite la Memoria Final del proyecto de Decreto, examinado el ***iter*** procedimental seguido en su elaboración y precisando la necesidad de someterlo a consulta de este Órgano Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de julio de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 18 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad

Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

La solicitud del presente Dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Consejo Consultivo, se requirió con el carácter de urgente, motivando la urgencia, en especial, por sobrevenir el mes de agosto, que tiene la consideración de inhábil a tenor del art. 14 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Órgano Consultivo.

Segundo

Mediante escrito de fecha 21 de julio de 2003, registrado de salida el mismo día., el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo nuestro dictamen al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la normativa básica del Estado en materia de Universidades, en la actualidad contenida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (en adelante, L.O.U.).

Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad del mismo, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, y sentada en la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de auto-organización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354), y que se contempla, igualmente, en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido exigida por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando, se trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas y sus posteriores modificaciones, incluso declarando la nulidad de pleno Derecho de la disposición reglamentaria dictada adoleciendo del dictamen del Órgano Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste mentar las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 22 de febrero y 25 de marzo de 1999. Y así lo afirma la Sentencia de 20 de julio de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho TSJ, ante el análisis de los trámites de obligado cumplimiento en los expedientes de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general: ***“No cuestionándose siquiera en el caso sometido a examen que el Decreto cuya disposición se impugna queda incluido entre los definidos en la norma transcrita y siendo pacífico el que en el procedimiento seguido para su elaboración no se recabó, tampoco, dictamen del Consejo de Estado, es evidente que quedaba imperativamente precisado el propio del Consejo Consultivo autonómico. Razón por la cual la disposición general dictada con omisión de esa preceptiva consulta lo fue incumpliendo el mandato de una norma imperativa, lo que basta de suyo para declarar su disconformidad a Derecho y estimar el recurso deducido”***.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un ***juicio de estatutoriedad***, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un ***juicio de legalidad***, esto es, sobre la

adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura, la Ley 2/2001, de 13 de mayo, y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa* para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los art.s 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, supletoriamente, por lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A) INICIACIÓN: El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja (art. 67.1º Ley 3/1995) y, en concreto, dentro de este Departamento, por el Centro Directivo habilitado para acordar el inicio de estos expedientes cuyo resultado será la producción normativa de una norma reglamentaria que quedará integrada en el ordenamiento jurídico, esto es, por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, al abrigo de lo dispuesto en el apartado 3.4.3 del Decreto 20/2001, de 21 de abril, por el que se regula el ejercicio de las competencias administrativas, en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) MEMORIA JUSTIFICATIVA: El mismo va acompañado de dos memorias, pese a que se denominan “informes”, una de 21 de marzo de 2002 (sic), - se ha de entender que es de 2003-, expresiva de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (art. 67.2º Ley 3/1995) emitida por el Secretario General Técnico de la antedicha Consejería; y la segunda, la final, de 8 de julio de 2003, que recoge todas las incidencias del *iter* procedimental y la valoración de las alegaciones.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la inicial, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -; y otra final, a modo de resumen, de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta, se advierte la existencia de ambas, pese a que el *nomen iuris* de la primera sea el de “informe”.

C) ESTUDIO ECONÓMICO: Según se detalla en la memoria, no se precisa, ya que no se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (art. 67.3º Ley 3/1995).

D) TABLA DE VIGENCIAS Y DISPOSICIONES AFECTADAS: (art. 67.3º Ley 3/1995). En el informe de 23 de abril de 2003, además de la justificación sobre la conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada se acreditan las disposiciones que se han de ver afectadas por la nueva reglamentación de la materia, mediante la formula llamada, al amparo de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (**L.P.A.**), “tabla de vigencias” .

En particular, la entrada en vigor del nuevo reglamento regulador del régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la UR conlleva la derogación expresa de la Orden 64/2002, de 15 de julio, de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, por la que se autorizaba a la UR la contratación del personal docente e investigador aludido en la L.O.U..

E) INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO DE LA RIOJA: También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración (art. 67.4º Ley 3/1995).

F) INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA CORPORATIVA DE LOS INTERESADOS: Dispone el art. 68 Ley 3/1995 que, “**1º.Los proyectos con carácter de disposición**

general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública” y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, ***“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas públicas y privadas”***.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial, DD.9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé, “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el art. 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos y, así, la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido a nuestra consideración el grado del cumplimiento de dicho trámite. En principio, hemos de advertir que, la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se deduce que se ha otorgado audiencia a la UR, la cual, a través del Vicerrectorado de Profesorado, formuló sus alegaciones el 2 de abril de 2003, y a los sindicatos más representativos a nivel autonómico, CC.OO. y U.G.T., que, del mismo modo, dirigieron sus alegaciones a la Dirección General de Ordenación Educativa y de Universidades, el día 8 de abril de 2003.

Por todo ello, hemos de concluir que se ha dado satisfacción debida al trámite de audiencia.

G) DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL: De conformidad con lo dispuesto en el art. 3.1.1, a) y la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja, y dado que el proyecto reglamentario que se informa puede ser considerado como una “materia socio-económica”, se hace preciso el dictamen preceptivo de dicho órgano; dictamen que obra en el expediente, emitido el 12 de junio de 2003, en el que se hacen una serie de precisiones sobre el articulado de la norma.

En esencia, y siguiendo en este extremo lo afirmado por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que, para la elaboración de Reglamentos, preceptúa la Ley 3/1995, en sus art.s 67 y 68.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Prima facie hemos de advertir la corrección de la Exposición de Motivos de la norma al expresar el título competencial estatutario en el que se funda la C.A.R. para dictarla. Y, así, tras la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de La Rioja por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, se sustenta en lo dispuesto en el art. 10.1, que atribuye competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

No hemos de olvidar, dentro del bloque de constitucionalidad, que la competencia autonómica se ha de ceñir al desarrollo de la normativa básica del Estado, cuyo título competencial queda amparado, en especial, en el art. 149.1.30ª CE, que atribuye a éste la competencia exclusiva en: “***Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia***”; título competencial que se complementa con otros, como los relacionados en las reglas 1ª, 15ª y 18ª del referido precepto, el 149.1 de la Constitución.

Al amparo de dichos títulos competenciales, el Estado, en materia de Universidades, ha fijado la normativa básica mediante el desarrollo del art. 27.10 C.E., en la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (L.O.U.), cuya entrada en vigor produjo la derogación de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de junio, de Reforma Universitaria.

La propia Exposición de Motivos de la L.O.U. no olvida las competencias de las Comunidades Autónomas, articulando los distintos niveles competenciales y dotándoles de nuevas

atribuciones respecto de la legislación anterior, a la que deroga, “**con el objetivo de plasmar en el texto de forma inequívoca la confianza de la sociedad en sus Universidades y la responsabilidad de éstas ante sus respectivas Administraciones Educativas**”. Y prosigue esta Exposición de Motivos afirmando que: “**a las competencias de las Comunidades Autónomas se añaden, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado, la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las Universidades de su ámbito de responsabilidad**”.

De forma definitiva y dentro del marco competencial constitucional y estatutario, la L.O.U., apuesta por impulsar la acción administrativa autonómica en materia de la enseñanza superior.

Lógico corolario de lo expuesto es que la Comunidad Autónoma de La Rioja, ostenta de suficiente título competencial para el desarrollo y ejecución de la normativa básica estatal en materia de Universidades y, en concreto, la reglamentación del régimen jurídico de contratación y de retribuciones del personal docente e investigador contratado en régimen laboral por la UR. De esta manera quedó ya expuesto en nuestro Dictamen 20/2000, afirmando que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia en materia de educación, en todos sus niveles y grados (art. 10.1 EAR’99) y, habiendo asumido el Gobierno autonómico los trasposos correspondientes a las competencias transferidas en la materia universitaria mediante el Decreto 8/1996, de 1 de marzo, es indudable la existencia de título competencial suficiente para la reglamentación de la materia que nos ocupa.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento.

Estudiado el título competencial en que se ampara el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración autonómica para la elaboración de una norma reguladora del régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado por la UR, hemos de pasar al análisis de la cobertura legal de la misma, pues no olvidemos que, al tratarse de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la normativa básica del Estado en materia de Universidades “ex” artículo 149.1.30^a, en desarrollo del 27.10^o de la Constitución, se ha de circunscribir a las remisiones normativas contenidas en ésta, sin que, en ningún momento, pueda entrar en la regulación de aquellos aspectos que, formal o materialmente, hayan quedado bajo la reserva de ley. Son varios los preceptos de la L.O.U., que dan paso al ejercicio de esta potestad reglamentaria, fruto de la cual será el reglamento cuyo proyecto ahora se dictamina. Y así, bajo la técnica de la remisión normativa, en la L.O.U. encontramos las siguientes llamadas a un futuro reglamento:

- **Disposición Final Tercera. Habilitación para el desarrollo reglamentario.** Al amparo de esta disposición legal, se habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la L.O.U.;

- **El art. 48** atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para regular el régimen del personal docente e investigador contratado por sus Universidades en régimen laboral, subrayando que esta atribución competencial ha de moverse dentro de los términos de la L.O.U. y,

- **El art. 55** confiere a las Comunidades Autónomas la competencia para regular el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado por las Universidades, dentro de su respectivo ámbito territorial.

El proyecto de disposición normativa que se informa guarda íntima conexión con los preceptos legales referidos, procediendo a dar cumplimiento a dichas remisiones normativas y regulando de un modo uniforme el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado por la UR.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Junto a las consideraciones anteriores, referidas a la cobertura legal de la norma proyectada, han de tenerse en cuenta otras observaciones sobre su articulado, de importancia secundaria en relación con lo expuesto sobre los títulos competenciales referenciados anteriormente. Siguiendo la sistemática y orden de la propia norma que se dictamina, se sugieren las siguientes precisiones.

- **Art. 2. Régimen jurídico.** En el marco de las relaciones laborales entabladas entre la UR, en su concepto de empleadora o empresaria, y el personal docente e investigador contratado, el régimen de fuentes del Derecho que han de regir las mismas se ordena en el precepto de forma jerárquica de la siguiente forma: primero, por lo establecido en la L.O.U.; segundo, por el Decreto que nos ocupa; tercero, por los Estatutos de la UR; y, por último, por “la legislación laboral”.

Esta jerarquía de fuentes rectoras de las relaciones laborales se estima que respeta íntegramente los distintos títulos competenciales, el estatal y el autonómico, además del propio de la UR, legitimado en el derecho fundamental de la autonomía universitaria (SS. TC 26/1987, de

27 de febrero; 146/1989, de 21 de septiembre, y 235/1991, de 12 de diciembre); no obstante, hemos de hacer una precisión en cuanto a la remisión genérica a la “legislación laboral”.

En efecto, y como se ha advertido en otras alegaciones sugeridas en el trámite de audiencia, sería conveniente sustituir tal expresión por el propio de “normativa laboral”, ya que resulta más acorde con el sistema de fuentes de la relación laboral plasmado en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y resulta más respetuoso con una norma fundamental de aquéllas, cual es el convenio colectivo como fruto de la negociación colectiva reconocida en el art. 37 de la Constitución.

- **Arts. 4 a 8.** Debe suprimirse en todos estos preceptos el término “objetivo fundamental” que se emplea a referirse a todas las figuras contractuales que contempla el Proyecto, ya que la L.O.U. no permite otros objetivos que los que ella misma asigna a cada figura contractual, por lo que el Reglamento no puede incluir ningún otro objetivo, sea o no fundamental.

- **Art. 10. Profesores eméritos.** Admite el art. 54 L.O.U. que las Universidades Públicas puedan contratar con carácter temporal, en régimen laboral, y de conformidad con lo dispuesto en sus Estatutos, profesores eméritos entre funcionarios jubilados de los cuerpos docentes universitarios que hayan prestado servicios destacados a la Universidad, debiendo entender éste último término como no reducido a la Universidad de La Rioja, sino extensivo a cualquier Universidad, por lo que debe adoptarse una redacción que claramente exprese que dichos profesores eméritos pueden proceder de cualquier Universidad.

- **Art. 11. Convocatorias de concursos.** Este precepto, en cuanto a las convocatorias y bases de los concursos para la selección del personal docente e investigador que la UR contrate en régimen laboral, pretende recoger expresamente lo que la doctrina administrativista en sede contractual, cuando resulta empleadora una Administración, como lo es en este caso, una Universidad pública, ha venido en denominar la teoría de los “actos separables” proveniente del Consejo de Estado francés, y que, en virtud del impulso jurisprudencial, fue incorporada en la antigua Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, y ahora refrendada por las normas sucesivas sobre legislación contractual de las Administraciones Públicas, -pensemos en el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2000, de 16 de junio, y su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto de 12 de octubre de 2001-.

Pues bien, en este sentido y cualquiera que sea el régimen de Derecho sustantivo que ha de regir el contenido, los efectos y la extinción de la relación contractual sinalagmática, lo cierto es que el procedimiento es siempre administrativo y, por ello el art. 11.2º del proyecto reglamentario, nos remite a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18ª CE) en materia de procedimiento administrativo, esto es, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su modificación posterior operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Empero, el texto reglamentario propuesto en este precepto adolece de ciertas imprecisiones que pasamos a relacionar de la siguiente forma:

- 1) **Plazos para la presentación de la documentación.**-Esta materia, atendiendo a la publicidad del concurso (pues así lo ordena el art. 23 CE, ya que el acceso del personal al servicio de una Administración ha de estar presidido por los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad); resultan ser una cuestión de inexcusable cumplimiento a la luz de la doctrina del TC interpretativa del referido derecho fundamental (Sentencias del TC 85/83, de 25 de octubre y 10/1989, de 24 de enero).

Por coordinación con la normativa reguladora del acceso a los puestos de las Administraciones Públicas, como lo es la Ley 3/1990, de 20 de junio, reguladora de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o la normativa básica del Estado, constituida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y su desarrollo reglamentario, en lo que aquí interesa efectuado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sobre el ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, sería conveniente mantener el plazo de publicidad de las convocatorias en los veinte días, y especificar que los mismos, por coordinación con la normativa expuesta, son días naturales. Tengase en cuenta, que, de no hacerlo así, los quince días serían hábiles y resulta más clarificador el plazo de veinte días naturales que proponemos.

- 2) **Publicidad de las convocatorias.**- Del mismo modo, en el precepto se ha de incluir, con lógica la necesidad de la publicidad oficial, en el B.O.R, de dichas convocatorias, siguiendo en este punto la normativa propia de nuestra Comunidad Autónoma, pues así lo dispone la Ley 3/1990: *“las convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial de La Rioja y sus bases vinculan al órgano convocante, al de selección y a los candidatos”*. Igualmente procede dicha publicación en el B.O.R a tenor del artículo 59.5.b) de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que establece esa publicidad cuando se trata de *“actos integrantes de un acto selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo”*.
- 3) **Los medios de impugnación.**-También resultaría conveniente introducir en el precepto un párrafo aclaratorio de la citada teoría de los actos separables, de tal suerte que resultara expresivo de que cualquier cuestión litigiosa que resultara del procedimiento de selección del personal docente e investigador será fiscalizable

ante los órganos de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, pues no olvidemos que nos hallamos ante un procedimiento administrativo de selección o de concurrencia competitiva.

- 4) **El procedimiento de urgencia y las listas de espera.**- El sistema de listas de espera recogido en el párrafo 7º, primer inciso, de este art. 11, puede no ajustarse al espíritu constitucional de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los puestos ofertados por una Administración Pública, si no se exigen unos *requisitos mínimos y razonables* para resultar incluido en dichas listas y no se imponen unos *plazos de caducidad* también razonables a la duración de las mismas. En cuanto a las contrataciones de urgencia, la duración de éstos contratos no puede exceder la de la causa que los motive y, en ningún caso, puede ser superior al año académico, sin que se aprecien motivos especiales para excepcionar de ello a los contratos de interinidad. Por todo ello, debe redactarse éste párrafo de forma que recoja claramente estas precisiones.

- **Art. 17. Conceptos retributivos** En cuanto a la retribución básica en concepto de antigüedad, esto es, la consolidación de trienios, este Consejo Consultivo advierte que la Jurisprudencia Social existente se ha inclinado más bien en el sentido de la redacción originaria del precepto, esto es, en el de que sólo se devengan trienios en el seno de una relación laboral indefinida y con un mismo empleador o empresario, en este caso, la UR, sin tener en cuenta los servicios prestados en otros centros o Universidades, ya que son empleadores distintos, con los que se ha extinguido el vínculo contractual, mientras que ahora surge otro "*ex novo*" en este caso, con la UR. No obstante, puede admitirse la redacción propuesta como norma laboral más favorable.

- **Art. 18. Retribuciones adicionales** El régimen de retribuciones adicionales reconocidas en este precepto reglamentario se consideran ajustadas a su marco legal, al que pretende desarrollar, y las mismas tienen su reconocimiento en el artículo 55 L.O.U., que otorga la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos *individuales* docentes, investigadores y de gestión, tal y como señalamos en nuestro Dictamen 6/01.

- **Disposición Transitoria Segunda** La norma intertemporal contenida en este precepto para los profesores ayudantes contratados a la entrada en vigor de la misma, resulta fiel reflejo de lo contenido en la Disposición Transitoria Cuarta de la L.O.U..

- **Disposición Transitoria Tercera** Idéntica precisión en cuanto al régimen jurídico transitorio de los profesores asociados contratados a la entrada en vigor de la norma que se informa, pues les concede la misma opción que la Disposición Transitoria Quinta de la L.O.U., esto es, permanecer en su situación de contrato administrativo o ser renovados en los términos de la nueva normativa, esto es, en régimen laboral.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en el art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la normativa básica del Estado en materia de Universidades y, en cuanto a sus aspectos procedimentales resultan ajustados a Derecho.

Tercera

En cuanto al articulado, deben tenerse en cuenta las matizaciones relacionadas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente Dictamen.

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