

En Logroño, a 24 de diciembre de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal y D^a María del Bueyo Díez Jalón, así como la del Letrado Secretario-General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia D. Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

89/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de funcionamiento del Servicio Riojano de Empleo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de funcionamiento del Servicio Riojano de Empleo. De acuerdo con la documentación enviada, constan en el expediente los siguientes documentos:

-Acuerdo de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, adoptado por el Director General de Empleo y Relaciones Laborales, el 7 de julio de 2003, encargando al Servicio de Empleo de ese centro directivo como unidad administrativa responsable de elaborar el primer borrador de la citada norma.

-Borrador de Proyecto (folios 1-12), sin data y sin que conste su numeración, si bien por las consideraciones que pueden deducirse de la documentación enviada, este es el último de los borradores redactados.

-Memorias justificativa y económica redactadas por un Técnico del Servicio de Empleo y Relaciones Laborales, de Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales (folios 14-19 y 20-23).

-Borrador de Proyecto (folios 24-35), sin data y sin que conste su numeración ni el momento procedimental al que corresponde.

-Informe sobre aportaciones de las organizaciones sindicales y empresariales al texto-propuesta. Así se recogen las alegaciones hechas por la Federación de Empresarios de La Rioja, y los Sindicatos de Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, con la correspondiente valoración de cada una de las formuladas (folios 36-54)

-Acta de la tercera reunión celebrada entre representantes de la Administración y de dichas organizaciones empresariales y sindicales para debatir el borrador del texto de reglamento (folios 55-61).

-Informe de tramitación de la Secretaría General de Hacienda y Empleo seguida hasta ese momento por el borrador de texto y trámites a cumplimentar, de 29 de octubre de 2003 (folios 62-65).

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 12 de noviembre de 2003.

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 19 de noviembre de 2003.

-Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 22 de diciembre de 2003-12-23.

-Informe de tramitación final del proyecto de Decreto, de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Empleo, de 22 de diciembre de 2003.

No consta en el expediente qué órgano directivo de la Consejería ha elaborado el proyecto, ni consta el acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración del mismo. Integran el expediente remitido: un informe del Servicio de Ordenación y Planificación de la Función Pública, de la Dirección General de Función Pública de la entonces Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas, que acompaña al primer borrador de Decreto; los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del antiguo Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE, ahora SOCE), emitidos sobre el primer borrador del Proyecto; un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, sobre las observaciones presentadas; y el texto final del proyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de 22 de diciembre de 2003, registrado de entrada el 23, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, el proyecto de Decreto más arriba referido elaborado por esa Consejería.

Segundo

Por escrito de 23 de diciembre de 2003, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo de la consulta, a declarar la competencia inicial de este Consejo para dictaminarla y a considerar provisionalmente que la misma reúne los requisitos reglamentariamente exigidos.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí mismo expresada

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, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo directo de la Disposición Final Primera de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo

Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

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 aquél 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 y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

1) Iniciación.

El procedimiento de elaboración de la norma proyectada se ha iniciado mediante Acuerdo de la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales, de 7 de julio de 2003, en el que se designa de la unidad administrativa encargada de su elaboración. Este debiera ser el primer documento que figure en esta clase de expedientes, al que debe seguir, en su caso, el primer borrador. En el presente caso, no se ha ordenado el expediente siguiendo el orden lógico de producción de los actos en el tiempo, sino que aparece, como primer documento, el borrador de proyecto (que, como luego diremos, parece que no es el primer borrador elaborado y

sometido a estudio y alegaciones de las organizaciones empresariales y sindicales, sino, justamente, el último de los redactados).

Estos aspectos formales no deben descuidarse, pues su ordenación temporal facilita la comprensión del proceso de elaboración de la norma. En efecto, al no figurar en el expediente remitido el primer borrador sometido a consideración de aquellas organizaciones, difícilmente puede comprenderse el sentido y alcance de sus alegaciones, por más que pueda, con notable esfuerzo, inferirse de ellas.

2) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que: *«tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».*

El expediente remitido contiene la «Memoria justificativa» inicial del proyecto, de 1 de octubre de 2003, que cumple formalmente con las exigencias legales establecidas. Como hemos reiterado en distintos dictámenes, y recuerda convenientemente el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, esa Memoria inicial debe completarse con una Memoria o informe final en la que se de cuenta del *iter* procedimental seguido y de las consultas realizadas, y en la que se valoren debidamente las observaciones presentadas y la medida en que han sido tomadas en consideración. Así se ha hecho cumplidamente en el presente caso pues existe un “informe de tramitación”, una vez perfilado suficientemente el proyecto de Decreto y concluido el procedimiento; y, ante de la remisión del expediente para nuestro informe, se ha redactado un informe final, de 22 de diciembre de 2003, que da cuenta del referido *iter* procedimental.

3) Estudio económico.

Junto a la Memoria justificativa inicial, redactada por el Servicio de Empleo, se adjunta una Memoria económica, redactada por idéntico Técnico del Servicio. En ella se hace una doble previsión para los gastos que pudieran generarse en el ejercicio económico de 2003 (hipótesis que difícilmente se producirá) y los correspondientes a 2004, imputados a una Sección presupuestaria propia (la 16). Desde la finalidad racionalizadora y programadora de las decisiones organizativo-administrativas que tiene el cumplimiento de esta exigencia, no podemos sino señalar que ésta se ha cumplido solo parcialmente.

En efecto, la Memoria se limita a recoger, desglosada, la clasificación económica por Capítulos prevista para 2004, pero sin indicar los criterios seguidos para cuantificar tales

conceptos justificativos de dicho montante. Además, los gastos imputables al Capítulo I (personal) en modo alguno se cuantifican, al no haberse concretado hasta el momento (y no se hace en el presente Decreto) el personal que se adscribirá al Servicio Riojano de Empleo.

Por lo demás, la cuantificación de los llamados “ingresos” (que no son tales, sino simples transferencias presupuestarias procedentes del Estado o del Fondo Social Europeo) cubre parcialmente las previsiones de gastos, razón que explica la necesidad de nuevos recursos para equilibrar los gastos que inicialmente se han previsto (“...se añadirán todas aquéllas que sean necesarias para el adecuado funcionamiento y gestión del Servicio Riojano de Empleo y que le sean asignadas en materia de medios personales y patrimoniales por la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de otras cantidades procedentes de fondos estatales o europeos que se transfieran para la misma finalidad”), pero sin que exista cuantificación o previsión alguna.

Esta incompleta previsión económica guarda estrecha relación, como más adelante se dirá, con la ausencia de medidas concretas referidas a la estructura administrativa del Servicio Riojano de Empleo (servicios y unidades administrativas), organismo que, en consecuencia, difícilmente cumplirá las funciones para las que ha sido creado, al quedar reducida su estructura a sus órganos directivos y quedar desprovista la norma proyectada de cualquier medida que afecte a dicha estructura administrativa.

4) Tabla de derogaciones y vigencias.

En los tres Informes-Memoria que figuran en el expediente, se justifica la inexistencia de la Tabla de derogaciones y vigencias por la novedad del marco jurídico de referencia (la Ley 2/2003), razón por la que no existen normas afectadas por el nuevo Decreto.

E) Audiencia de los interesados.

El proyecto de Decreto no ha sido formalmente sometido al trámite de audiencia de los interesados, por ser innecesario en este caso concreto. En efecto, el proyecto de Decreto ha sido enviado para alegaciones a las organizaciones empresariales y sindicales (que las han formalizado por escrito) y se han celebrado hasta tres reuniones de discusión del borrador, de la última de las cuales (la de 19 de septiembre de 2003) se ha levantado la correspondiente acta, en la que se manifiesta que: “*el texto resultante, si bien no satisface enteramente a ninguna de las partes, es fruto del diálogo y, en aras al consenso entre las organizaciones representadas, se acuerda que, por cada organización, se remita a la Consejería en un plazo breve, un escrito o correo electrónico, manifestando su acuerdo con el último texto, con las modificaciones introducidas en esta última reunión*”, como así consta en el expediente (folios 56-61).

En consecuencia y por aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24.1.d) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, (al no existir previsión específica en la tantas veces denunciada, insuficiente y equívoca regulación del art. 68 de la Ley riojana 3/1995), no es necesario el trámite de audiencia a los interesados –en otro caso, de obligado cumplimiento- cuando las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, que agrupan o representen a los interesados afectados, hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración de la norma, como en el presente caso ha sucedido.

5) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

Se ha solicitado y emitido un amplio informe de dichos Servicios Jurídicos, en cumplimiento de lo establecido en los arts 67.4º, de la Ley 3/1995, y 5.1.b), del Decreto 36/2002, de 5 de julio, de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Este informe incluye unas “Consideraciones generales”, relativas a la justificación de la norma proyectada y al cumplimiento de los trámites procedimentales; y otras referentes al texto concreto que se informa favorablemente, con algunas observaciones de mejora que han sido atendidas en el borrador final.

No obstante, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que debe tener el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de la norma, una vez que se hayan incorporado al mismo las distintas actuaciones exigidas por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, antes de su remisión, en su caso, al Consejo Económico y Social, y, finalmente, a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, su informe se ha solicitado –parece que simultáneamente- al del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.) y se ha emitido con anterioridad al de éste último, circunstancia que priva a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de conocer las observaciones de dicho Servicio y, en su caso, valorarlas adecuadamente.

6) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del SICE (Servicio de Organización, Calidad y Evaluación -S.O.C.E-, tras el Decreto 29/2003, de 15 de julio), sobre: *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe que el referido precepto señala que se «exigirá» con carácter «previo a su publicación y entrada en vigor» y ello «al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*. En el procedimiento tramitado, figura un amplio y pormenorizado informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta en el borrador final.

7) Cumplimiento de otros trámites.

En el presente caso, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 3/2003, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la propuesta del Proyecto de Ley de creación del Servicio Riojano de Empleo debió ir acompañada de un proyecto de Estatutos del Organismo y del plan de actuación inicial, informada por las Consejerías competentes en materia de Administraciones Públicas y de Hacienda. No consta en el expediente que así se hiciera en su momento.

Además, el artículo 25.2 de la referida ley establece que: *“una vez en vigor la Ley de creación del Organismo, corresponderá al Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería a la que esté adscrito el Organismo, y previo informe favorable de las Consejerías competentes en materia de Administraciones Públicas y de Hacienda, la aprobación, mediante Decreto, de los Estatutos”*. Así lo entiende el informe de tramitación de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Empleo al enumerar los informes y trámites necesarios para concluir el procedimiento de elaboración de la norma proyectada (folio 64). Si bien, en este caso, al ser un Organismo Autónomo adscrito a la Consejería de Hacienda y Empleo, pueda entenderse implícito el informe favorable de la misma, falta en el expediente el informe favorable de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Territorial.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

El Proyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en aplicación de la Disposición Final Primera de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo de La Rioja, precepto que autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de dicha Ley.

Como quiera que la referida Ley ha sido aprobada al amparo de la competencia ejecutiva asumida por el artículo 11.1.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), en materia “Laboral” (si bien, precisa dicho apartado que *“de conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias”*), es incuestionable (a la luz del art. 11.2 EAR'99, en relación con los arts. 24 y 25 de la Ley 3/2003, que permiten dictar normas reglamentarias de carácter organizativo en esta materia), la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma reglamentaria proyectada. De nuevo hemos de insistir en el carácter equívoco que tienen en la Memoria justificativa de la norma proyectada la mención a los Reales Decretos de transferencia pues

éstos, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y tal y como hemos recordado en varios Dictámenes anteriores (así, DD núms 5/98, 10/00 y 24/01, entre otros), no son atributivos de competencias, que se tienen y asumen por los Estatutos de Autonomía.

La Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, en aplicación del principio de jerarquía normativa, constituye el parámetro de legalidad para examinar el contenido de la norma reglamentaria proyectada. Además, en cuanto Ley general en la materia y posterior en el tiempo, deben tenerse en cuenta las previsiones generales sobre los Organismos públicos establecidas en el Título II de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, en particular, las relativas a los Organismos Autónomos (que es la naturaleza jurídica del Servicio Riojano de Empleo), recogidas en los artículos 31 a 39.

Ahora bien, esa referencia sería incompleta en el presente caso si se tiene en cuenta que la competencia asumida por La Rioja es de “*ejecución*” de la legislación que el Estado dicte al amparo del art. 149.1.7ª CE, legislación que puede contener previsiones específicas a respetar por las normas (tengan rango de ley o meramente reglamentario) que dicte la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En este sentido, hemos de señalar que las Cortes Generales han aprobado recientemente la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE de 17 de diciembre), dictada al amparo de lo establecido en los apartados 1.1ª, 1.7ª y 1.17ª del artículo 149 CE, con la salvedad del artículo 13.e), que lo es del artículo 149.1.13ª CE, de acuerdo con la Disposición Final Primera de la misma.

Su Exposición de Motivos expresamente se refiere a la incidencia del nuevo modelo de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de política de empleo y la necesidad de:

“Asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas de modo que se logre la máxima efectividad movilizandoy optimizando todos los recursos disponibles. El instrumento nuclear para conseguir tal finalidad es el Sistema Nacional de Empleo, considerado este como un conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo que tiene como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo en los términos acordados en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Lisboa. Dicho Sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las Comunidades Autónomas. Sus órganos son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Sus instrumentos, el Plan nacional de acción para el empleo, el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo y el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo. La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en dicho sistema, así como en los Servicios Públicos de Empleo Estatal y de las Comunidades Autónomas, además de ser necesaria en un modelo constitucional como el español y respetuosa con nuestros compromisos internacionales, aporta, finalmente, mayores garantías de cohesión y éxito al proyecto”.

En desarrollo de estos planteamientos,

-El artículo 7.1.b) se refiere al *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo*, órgano consultivo en el que participan cada una de las Comunidades Autónomas, y, por igual número miembros, de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas;

-El art. 8 regula los principios de organización y funcionamiento *del Sistema Nacional de Empleo*. Señala su apartado 1:

“Participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el Servicio Público de Empleo Estatal y en los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en la forma en que éstos determinen, de acuerdo con lo previsto en esta ley”;

-El Capítulo III del Título I está dedicado a los *Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas*. Así, en lo que al concepto y competencias se refiere, señala el artículo 17 que:

“Se entiende por Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas los órganos o entidades de las mismas a los que dichas Administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en el artículo 20 y siguientes de esta Ley, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículos 23 y siguientes de esta misma disposición.”

-Y en el artículo 18, referido a organización, señala:

“Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, se dotarán de los órganos de dirección y estructura para prestación del servicio al ciudadano. Dichos Servicios Públicos de Empleo contarán con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo, en la forma en que se prevea por las Comunidades Autónomas, teniendo dicha participación carácter tripartito y paritario”.

Como puede constatarse, la norma estatal deja libertad de formas a las Comunidades Autónomas para organizar su *Servicio Público de Empleo* como un simple órgano administrativo o dotarle de personalidad jurídica propia y diferenciada (entidades). No obstante, existen algunas previsiones organizativas y competenciales en la Ley estatal que habrán de respetar las Comunidades Autónomas:

-En primer lugar, el artículo 18 establece una mínima previsión organizativa para dichos Servicios: “se dotarán de los *órganos de dirección y estructura* para prestación del servicio al ciudadano”.

-En segundo lugar, en los “órganos de representación de carácter consultivo”, participarán con carácter “tripartito y paritario” las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (reitera el principio establecido en el art. 8.1).

-En tercer lugar, dichos órganos ejercerán las competencias relativas a “gestión de la intermediación laboral” y de las “políticas públicas de empleo”.

Previsiones éstas que integran ahora el canon de legalidad para examinar el contenido de la norma proyectada que, por su condición de legislación estatal aplicable en la materia, pudiera desplazar, en su caso, a las previsiones de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, no ajustadas a la misma.

Cuarto

Observaciones generales al proyecto de Decreto.

A) Expuesto el marco normativo que sirve de canon de legalidad al proyecto de Decreto, con la singularidad de la reciente aprobación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que constituye la legislación estatal en materia laboral, hemos de destacar que las normas que dicte La Rioja en ejecución de la misma deben respetar lo dispuesto en dicha normativa estatal, tanto en lo sustantivo como en aquellos aspectos organizativos en los que existen previsiones específicas, sin perjuicio de la potestad de auto-organización inherente al ejercicio de estas competencias ejecutivas.

El proyecto de Decreto remite, en cuanto a la composición *del Consejo de Administración*, a la regulación del art. 8 de la Ley 2/2003. Nada habría de objetarse a esta previsión, plenamente respetuosa del principio de jerarquía normativa. Sin embargo, es necesario examinar si el art. 8 citado respeta las exigencias establecidas en el art. 18 de la Ley 56/2003, estatal. En ésta se establece que la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo tendrá carácter “*tripartito y paritario*”. Ello significa que cada una de las tres partes representadas (Administración, organizaciones empresariales y sindicatos) ha de tener igual representación.

Sin embargo, en el citado art. 8.2 de la Ley 2/2003, la representación de la Administración regional es de cuatro vocales, correspondiendo a las organizaciones empresariales dos vocales y a los sindicatos otros dos vocales. En consecuencia, la Ley riojana no se ajustaría a la reciente ley estatal, debiendo entenderse desplazada por ésta, razón por la

que el art. 11.1 del proyecto de Estatutos (por su conexión con el art. 8.2 de la Ley 2/2003) habría de tacharse de inconstitucional por no respetar la composición mínima establecida en la Ley estatal. Esta posible inadecuación ya fue alegada por la Unión General de Trabajadores en su escrito de 9 de septiembre de 2003 (folio 48).

En la valoración que hace el Gerente del Servicio Riojano de Empleo de dicha alegación se afirma que: “(el) *carácter tripartito y paritario solamente* (se exige) *en los órganos de representación de carácter consultivo. No es por tanto, aplicable al Consejo de Administración del S.R.E. que dispone de importantes funciones, más allá de lo meramente consultivo, como se desprende del art. 8.3 de la Ley 2/2003*”.

Es cierto que, en el art. 18 de la Ley estatal 56/2003, la participación de las organizaciones empresariales y sindicales se exige con carácter “*tripartito y paritario*” en los órganos *consultivos* en sentido estricto. Dicha exigencia es discutible que deba aplicarse a órganos que, como el *Consejo de Administración* que nos ocupa, tienen atribuidas, además de las funciones consultivas, otras de naturaleza ejecutiva, como se deduce de la lectura del art. 8.3 de la Ley 2/2003. Ahora bien, la naturaleza mixta de las funciones atribuidas (manifestación de la legítima potestad de auto-organización de La Rioja, reconocida por la propia Ley estatal, en la configuración de *los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas*), no puede ser excusa para burlar la aplicación de esa exigencia, clara e ineludible, del carácter “*tripartito y paritario*” establecida por la norma estatal, cuya aplicación exige que empresarios y sindicatos cuenten con cuatro vocales cada uno en el *Consejo de Administración*.

Si desea mantenerse la composición prevista en el art. 8.2 de la Ley 2/2003, debieran, para obviar el aludido motivo de inconstitucionalidad, separarse las funciones, ejecutivas y consultivas, atribuidas al *Consejo de Administración* y atribuirse a órganos diferentes, respetándose, respecto de las consultivas, la composición *tripartita y paritaria* exigida por el art. 18 de la Ley estatal 56/2003, de Empleo.

Este Consejo Consultivo entiende que esta separación resulta inevitable, especialmente si, a la vista de las funciones atribuidas al *Servicio Riojano de Empleo* (por el art. 3 de la Ley 2/2003 y por el art. 4 del proyecto de Decreto, que las amplía) y de las competencias asignadas a su *Presidente*, al *Consejo de Administración* y al *Gerente* (por los arts. 7, 8 y 10 de la Ley 2/2003 y 10.2 11.2 y 14 del proyecto de Decreto), se tiene en cuenta que el *Consejo de Administración* goza de la cláusula residual de atribución de competencias de los arts. 4.3. h), de la Ley 2/2003, y 11.2.h), del proyecto de Decreto.

Esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta que no hay correspondencia entre las funciones del *Servicio Riojano de Empleo* (art. 3 de la Ley y 4 del Proyecto) y las atribuciones de los órganos de dirección y, en consecuencia, la práctica totalidad de las funciones administrativas (otorgamiento de subvenciones, ejercicio de la potestad sancionadora,

autorizaciones de empresas de ocupación laboral, etc.,) correspondería al *Consejo de Administración*, atribución que resultaría disfuncional si se mantiene su naturaleza mixta consultiva y ejecutiva- con la composición prevista en el proyecto.

B) Las observaciones formuladas por el S.O.C.E tienen igualmente un alcance general.

-En primer lugar, acierta en la necesidad de suprimir la referencia del “carácter administrativo” del Organismo Autónomo, adjetivación suprimida en la Ley 3/2003, como antes hiciera la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, norma aplicable exclusivamente a esta Administración pero que ha servido de modelo inspirador de la reforma de la Ley 3/2003. Es innecesario reiterar la correcta justificación de la supresión, que se dice aceptada en el Informe de la Secretaría General Técnica, pero que no se ha efectuado en el que parece último borrador.

-En segundo lugar, se hacen una serie de observaciones acerca de los posibles excesos en los que ha podido incurrir el proyecto de Estatutos en cuanto a las funciones atribuidas al *Servicio Riojano de Empleo*, respecto de la Ley 2/2003. A todas ellas se da cumplida respuesta en el informe de valoración final elaborado por la Secretaría General Técnica. Ciertamente, en relación con la potestad subvencionadora reconocida en el art.4.1.f), es cierto que dicha potestad debe entenderse implícita en el ejercicio de las funciones relacionadas por las políticas de empleo, pues, en efecto, la potestad de subvención es inherente a la competencia de las funciones sustantivas.

El problema, como correctamente advierte el S.O.C.E., es que dichas funciones subvencionadoras en relación con el fomento del empleo estaban atribuidas a la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja por su Ley de creación, 7/1997, de 3 de octubre, y por el art. 36.1 del Decreto 22/2000, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley. Y desde un punto de vista estrictamente jurídico, un simple Decreto no puede modificar, en virtud del principio de jerarquía normativa, las previsiones de una Ley. Por esa razón, como se aclara en el informe de la Secretaría General Técnica, se han incluido sendas modificaciones en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004 del art. 3. letras e) y g) de la Ley 7/1997, así como del art. 4.1 de la Ley 2/2003, de tres de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, sustrayendo a la A.D.E.R. dichas funciones subvencionadoras del empleo y asignándoselas al S.R.E., como en efecto está contemplado en el art. 25 y 27 del Proyecto de Ley referido (Serie A, 6L/PL-004, de 24 de octubre de 2003), al tiempo que se subsanan algunos problemas de cobertura que afectaban al Decreto 5/2003, de 7 de julio.

Ahora bien, por razones de seguridad jurídica, sería conveniente que se enumerasen las potestades administrativas generales atribuidas al *Servicio Riojano de Empleo*, como establece con carácter general el art. 20.2 de la Ley 3/2003.

-En tercer lugar, en cuanto a la falta de distribución competencial de la Dirección General de Empleo y Relaciones Laborales en relación con las funciones que ha de ejercer el Servicio Riojano de Empleo (objeto también de una alegación de la Unión General de Trabajadores, folio 45), este Consejo Consultivo entiende que el Proyecto de Estatutos para nada contempla la *estructura administrativa* de dicho organismo autónomo, pues se limita a regular los órganos directivos. Además de suponer un incumplimiento de lo establecido en el art. 18 de la Ley estatal 56/2003 (que se refiere a “órganos de dirección y *estructura* para prestación del servicio al ciudadano”), esa es una exigencia organizativa imprescindible para dotar al Organismo de medios personales y materiales (así se explica la falta de previsión concreta de estos medios en el Proyecto de Estatutos) y para evitar duplicidades organizativas, como exige el art. 8.2 de la Ley 3/2003.

Es cierto que el art. 7 de la Ley 2/2003 atribuye al Presidente la facultad de propuesta al Consejo de Administración de la estructura orgánica y de recursos humanos del S.R.E.. Esa previsión legal supone que, en tanto no se constituya *el Consejo de Administración*, carecerá el organismo autónomo de estructura administrativa, lo que choca con otras previsiones legales que exigen su previa determinación.

Por esa razón, carece de justificación que no se crea oportuno regular estas cuestiones en este momento, como se afirma en el informe de la Secretaría General Técnica (folio 84), pues pone en entredicho la racionalidad de la organización creada.

En este mismo sentido, para nada se definen en el Proyecto de Estatuto qué son las *Oficinas de Empleo* (art. 4), si órganos o unidades administrativas y, en su caso, si son Servicios, Áreas, Secciones o Negociados. Igualmente, nada se dice de la naturaleza del llamado *Observatorio de Empleo*, a que se refiere el art. 7.

-En cuarto lugar, tiene razón el S.O.C.E. cuando señala la obligatoriedad de la aprobación del Plan de actuación inicial del Organismo. Si es discutible que pudiera exigirse en el momento de aprobación de la Ley 2/2003, al ser una Ley anterior (en cuanto a su aprobación, promulgación y entrada en vigor) a la Ley 3/2003, esa exigencia es ineludible en el momento de aprobar los Estatutos –como ahora se hace- y de iniciar su actividad de acuerdo con lo establecido en el art. 26 de la Ley 3/2003.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Hechas las consideraciones generales anteriores, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones concretas de técnica legislativa:

1. Artículo 1, apartado primero: Por las razones expuestas con anterioridad debe suprimirse la mención al “carácter administrativo” del Organismo Autónomo. Esta calificación ya no figura en la normativa general aplicable (Ley 3/2003).

2. Artículo 1, apartado segundo: La mención a la Consejería de Hacienda y Empleo sería preferible hacerla a la “Consejería competente en materia de empleo”.

3. Artículo 1, apartado tercero: la referencia a los “Departamentos” del Gobierno debiera sustituirse por la de “Consejerías”, que es la terminología que utiliza la Ley 3/2003.

CONCLUSIONES

Primera

El Gobierno de La Rioja es competente para dictar el Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Riojano de Empleo.

Segunda

El art. 11 del proyecto de Decreto, de aprobarse en su actual redacción, sería inconstitucional, al mezclar en el mismo órgano (*Consejo de Administración*) funciones consultivas y ejecutivas, con una composición que no es *tripartita y paritaria*, como ahora exige el art 18 de la Ley estatal 56/2003, de empleo, para los órganos consultivos en la materia.

Tercera

Por lo demás, el proyecto de Decreto es ajustado a la legalidad, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen.

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