

En Logroño, a 19 de enero de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

06/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Exmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre Proyecto de Decreto sobre el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto sobre el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

Aunque en el expediente consta una primera redacción del Proyecto de Decreto y una Memoria justificativa de la necesidad de la norma (firmada por el Jefe del Servicio de Asesoramiento a las Corporaciones Locales, con el visto bueno de la Directora General de Política Local) fechada el 19 de septiembre de 2008, el procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Política Local de fecha 29 de septiembre de 2008. El 6 de octubre de 2008, por el Secretario General Técnico de la Consejería se formula la oportuna diligencia de formación del expediente.

Segundo

La norma proyectada es informada, con fecha 16 de octubre de 2008, por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, lo que da lugar a un informe (firmado por el Secretario General Técnico de la Consejería el 3 de noviembre de 2008) y a un segundo borrador.

Con fecha 24 de noviembre de 2008 emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuyas observaciones dan lugar a un nuevo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de fecha 11 de diciembre de 2008 y a un tercer borrador de la norma proyectada, al que tiene que entenderse referido el dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de diciembre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno 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.

Segundo

Mediante escrito de fecha 22 de diciembre de 2008, registrado de salida el día 26 de diciembre de 2008, 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

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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Directora General de Política Local el 29 de septiembre de 2008, lo que se ajusta a lo dispuesto en el art. 9.1.4.i) del Decreto 39/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Únicamente cabe observar que el borrador de la norma y su Memoria justificativa estaban ya redactadas con anterioridad, debiendo procurarse en lo sucesivo que sean precedidas por la Resolución de inicio del expediente, tal como establece la ley.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la Resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

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

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador y, asimismo, una Memoria que cumplen, en lo sustancial, con los requerimientos de este precepto.

B) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

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

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

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 6 de octubre de 2008, a la vista de la cual lo dispuesto en el citado precepto debe entenderse correctamente cumplido.

C) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha prescindido del trámite de audiencia corporativa, quizá valorando, a efectos del apartado 1 del precepto transcrito, que no viene exigido por ninguna ley y que, por su objeto y contenido no parece que pueda entenderse que afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos. No obstante, las referencias que a lo largo del texto propuesto se hacen a las Corporaciones Locales y al Colegio Oficial de Secretarios Interventores y Tesoreros de Administración Local de La Rioja (cfr. arts. 13.2. y 16.1 del Proyecto) nos inclinan a aconsejar que se de audiencia de dicho Proyecto a la Federación Riojana de Municipios y al referido Colegio Oficial.

D) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

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

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

El art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración general de la CAR y sus organismos autónomos, exige informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre toda *“norma por la que se cree, modifique o suprima un procedimiento administrativo”*, informe que, caso de resultar desfavorable, requerirá la modificación de la norma proyectada.

Por lo demás, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

E) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

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

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

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

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 puede entenderse embebida en el informe suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 11 de diciembre de 2008, cuyo contenido responde sustancialmente a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, 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. En este caso, la competencia autonómica resulta de lo dispuesto en el artículo 9.9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local. No hay duda, por tanto, de la existencia de título competencial suficiente para la regulación de la materia que es objeto de la norma reglamentaria proyectada, debiendo, por nuestra parte, observar únicamente que –como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente- resulta conveniente hacer referencia a ese fundamento competencial en el Preámbulo de la misma.

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

En principio, como hemos recordado en otras muchas ocasiones, en las materias en la competencia de la Comunidad Autónoma es de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, si no hay una ley autonómica interpuesta que lo impida, tal desarrollo puede efectuarse indistintamente mediante normas de rango legal o reglamentario. A este respecto lo único que conviene recordar es que, como en otras ocasiones ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo, la opción por el reglamento implica someter la norma, no ya al principio constitucional de competencia, sino también al de jerarquía normativa, debiendo entonces respetarse la ley estatal desarrollada en su integridad, no sólo en los aspectos de la misma que tuvieren la condición de normas básicas o carácter orgánico, lo que implica renuncia a la autonomía política y no meramente administrativa de que goza la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, ello en este caso no pasa de ser una cuestión sustancialmente teórica, ya que los procedimientos de selección y nombramiento que prevé la norma reglamentaria proyectada se atienen a lo establecido al respecto, no sólo en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público, sino también en la legislación autonómica, contenida en los

artículos 4 y 26 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En conclusión, pues, la norma reglamentaria proyectada respeta a la vez los principios de competencia y jerarquía normativa, ya que es conforme con la legislación básica del Estado y con la legislación autonómica en la materia, tal y como exige su naturaleza y la prescripción expresa contenida en la Disposición Adicional Segunda de la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que de forma explícita reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para nombrar funcionarios interinos para los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal mediante el procedimiento de selección que determinen, respetando lo dispuesto con carácter básico en dicho Estatuto y lo que establezca su propia legislación.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas del atinado informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

No obstante, como sugerencia para la mejora del texto propuesto este Consejo estima que la selección por la Corporación Local a que se refiere el Capítulo II del Proyecto debe limitarse a los Ayuntamientos de cierta entidad (como pudieran ser, por ejemplo, los de más de 20.000 habitantes) de suerte que fuese la CAR quien confeccionase las listas autonómicas para los de población inferior. Ello con objeto de conseguir la necesaria garantía en lo que se refiere a las pruebas selectivas correspondientes.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones y sugerencias efectuadas en el presente Dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero