

En Logroño, a 26 de julio de 2016, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**23/16**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la estructura funcional y organización de la Oficina Fiscal de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 10 de febrero de 2015, de la Ilma. Sra. Directora General de Justicia

-Del mismo órgano, Memoria justificativa, de 3 de marzo de 2015, que analiza el marco normativo en el que se inserta el Decreto, la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas, contiene un estudio económico, e informa sobre los trámites para su aprobación.

-A la Memoria, se acompaña otra, de igual fecha, relativa al *“borrador de resolución del Consejero de Presidencia y Justicia por la que se aprueba inicialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la nueva Oficina Fiscal de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, cuyo contenido es sustancialmente idéntico a la anterior, si bien contiene un estudio económico, mucho más pormenorizado, relativo al coste que acarrearía implantar la nueva Relación de Puestos de Trabajo que el Decreto proyecta.

-Ambas Memorias dan noticia de que el primer borrador del Anteproyecto fue elaborado *“previa negociación con los representantes de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en La Rioja, a través de la correspondiente Mesa Sectorial de Negociación.”* No consta incorporado

al expediente “*el acta n° 31 correspondiente a la reunión celebrada el día 11 de diciembre de 2014*”, que, según indican las Memorias, “*aprobó el borrador definitivo de la norma.*”

-Certificado, expedido el 8 de enero de 2015 por la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia (integrado en la entonces Consejería de Presidencia y Justicia), acreditativo de que la norma proyectada fue objeto de negociación en varias sesiones de esa Mesa Sectorial, “*no existiendo acuerdo por parte de los Sindicatos presentes*”.

-Acta núm. 3/2014, de la Comisión Mixta de Coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ministerio Fiscal, correspondiente a su sesión de 11 de noviembre de 2014.

-Primer borrador del texto, de 18 de marzo de 2015, al que se acompaña también borrador de Resolución del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se aprueba inicialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina Fiscal en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-Diligencia, de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 20 de marzo de 2015.

-Informe, de 16 de abril de 2015, de la Fiscalía General del Estado.

-Informe, de 27 de mayo de 2015, del Ilmo. Sr. Director General de Función Pública, que realiza diversas observaciones al texto.

-Segundo borrador, de 3 de junio de 2015.

-Informe, del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por su Comisión Permanente en su reunión de 3 de junio de 2015.

-Tercer borrador, de 15 de febrero de 2016.

-Informe de la Oficina de Control Presupuestario, de 10 de marzo de 2016.

-Cuarto borrador, de 11 de abril de 2016.

-Informe del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios, de 20 de abril de 2016.

-Informe de 1 de junio de 2016, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que realiza unas “*Consideraciones generales sobre el Anteproyecto*” (competencia de la Comunidad Autónoma, rango, cobertura legal, contenido de la norma, y cumplimiento de trámites) y unas “*Observaciones sobre el texto del Anteproyecto*”.

-Quinto borrador del texto, que incorpora las modificaciones sugeridas por los Servicios Jurídicos.

-Informe de la Secretaría General Técnica, de 13 de junio de 2016, con el siguiente contenido: Antecedentes normativos, oportunidad y adecuación de las medidas propuestas y tramitación seguida en el procedimiento de elaboración de la disposición general.

-Oficios, de 15 de junio de 2016, de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica, por los que se remite el texto del Anteproyecto, para su información, al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y al Ilmo. Sr. Secretario de Gobierno.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 16 de junio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 17 de junio de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 21 de junio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

1. El art. 11,c) 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 art. 12.2,C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

2. La norma sometida a nuestra consideración –por la que se pretende regular la estructura funcional y la organización de la Oficina Fiscal de la Comunidad Autónoma de La Rioja- se dicta primordialmente en desarrollo de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ); y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre (EOMF).

Sin perjuicio de las consideraciones que se expondrán en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen, ha de señalarse ya que la LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ, establece en su DA 7ª que *“las disposiciones y normas organizativas establecidas en esta Ley Orgánica serán referencia en la organización de los puestos de trabajo de las fiscalías y adscripciones de fiscalías, que sólo serán servidos por funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia”*.

Esta previsión supone la extensión al Ministerio Fiscal del modelo organizativo de la *“Administración al servicio de Jueces y Tribunales”* que diseña el Libro V de la LOPJ, cuyos arts. 435 y ss regulan la *“Oficina Judicial”* como *“la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales”*, cuyos puestos de trabajo *“sólo podrán ser cubiertos por personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia”* (art. 435.4 LOPJ).

De esta forma, al igual que se prevé la existencia de *“Oficinas Judiciales”* que podrán prestar su apoyo *“a órganos de ámbito nacional, de Comunidad Autónoma, Provincial, de Partido judicial o de Municipio, extendiéndose su ámbito competencial al de los órganos a los que presta su apoyo”* y cuyo *“ámbito competencial también podrá ser comarcal”* (art. 436.4 LOPJ); se contempla también la existencia de *“Oficinas Fiscales”*. A éstas, se les atribuye, en el ámbito de actuación de la Fiscalía respectiva, el desempeño, respecto a los cometidos propios del Ministerio Fiscal, de la misma función *“instrumental”*, de *“soporte y apoyo”*, que la Oficina Judicial realiza respecto a la *“actividad jurisdiccional de Jueces y Tribunales”* (art. 435.1 LOPJ).

Además, el art. 521.3.A) LOPJ dispone como posible *“centro de destino”* de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia *“cada una de las Fiscalías o Adscripciones de Fiscalías”*. En fin, la existencia, con esa denominación, de la *“Oficina Fiscal”* aparece ya recogida, por ejemplo, en los arts. 63.Tres y 64.Dos EOMF.

A su vez, los arts. 12,k) y 18.Tres EOMF, tras la reforma operada en éste por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, incluyen, entre los órganos del Ministerio Fiscal, las *“Fiscalías de las Comunidades Autónomas”*. Una de ellas es la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con sede en Logroño y cuyo ámbito territorial es coextenso con el del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (art. 21.Dos EOMF).

Pues bien, el art. 436.3 LOPJ dispone que *“el diseño de la Oficina Judicial será flexible. Su dimensión y organización se determinarán, por la Administración pública competente, en función de la actividad que en la misma se desarrolle.”* Y otro tanto sucede con la Oficina Fiscal, dada la remisión que la citada DA 7ª LO 19/2003 hace, en relación con el Ministerio Fiscal, al modelo organizativo de la Oficina Judicial.

3. En definitiva, el Decreto cuya aprobación se pretende, en la medida en que ha de concretar el diseño, estructura y organización de la Oficina Fiscal de la Comunidad Autónoma de La Rioja, desarrolla las previsiones de la LOPJ en el ámbito de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

4. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## 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 relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en las mismas, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

En el presente caso, procede examinar 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.

#### **1. Resolución de inicio del expediente.**

Según el art. 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, en fecha 10 de febrero de 2015, por la Ilma. Sra. Directora General de Justicia e Interior, órgano competente de conformidad con los arts. 5.1.4.g) y 5.2.3 q) del -entonces vigente- Decreto 27/2012, de 13 de julio, por el que se desarrollaba la estructura orgánica de la Consejería

de Presidencia y Justicia 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.

El art. 5.1.4,g) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 5.2.3.q) atribuye concretamente a esa Dirección General la *“planificación, ordenación y distribución de recursos destinados a los órganos judiciales en La Rioja, en coordinación con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia”*.

A la misma conclusión se llega si se atiende al Decreto 25/2015, de 21 de julio -hoy en vigor- que establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, cuyos arts. 7.1.4.i) y 7.2.5.q) reservan las mismas competencias administrativas a la Dirección General de Justicia e Interior.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“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”*.

La Resolución de 10 de febrero de 2015 cumple adecuadamente las exigencias legales señaladas.

## **2. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el 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”*.

A) En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria inicial, de 3 de marzo de 2015, que satisface razonablemente las exigencias del precepto citado. Sin embargo, debe indicarse que, en su “*estudio económico*”, la Memoria afirma que “*el Decreto en sí mismo no conlleva gasto, por lo que no procede la realización de un estudio económico. Actualmente, ya existen 14 funcionarios de la Administración de Justicia conformando la actual plantilla y, consecuentemente, esas 14 retribuciones (...) ya se están pagando contra los Presupuestos de la Rioja (...)*”.

B) Sin embargo, el Anteproyecto de Decreto, no sólo “*establece una diferente estructura para esos 14 funcionarios*” como la Memoria afirma; sino que, adicionalmente, contempla la existencia de dos puestos de trabajo singularizados: un puesto de trabajo de “*Coordinador de la Oficina Fiscal*” y otro de “*Tramitador procesal y administrativo de apoyo al Fiscal Jefe*” (art. 4.4 del Anteproyecto).

La creación de estos puestos, si bien no supone un incremento de la plantilla, sí entraña un coste económico adicional, en la medida en que estos dos puestos experimentan un aumento en su complemento específico respecto del genérico de su Cuerpo funcional de pertenencia. Estos datos son aportados por el propio Centro Directivo promotor del Anteproyecto en la Memoria económica -fecha también 3 de marzo de 2015- que se acompaña al borrador de Resolución del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se aprueba inicialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina Fiscal. Resolución cuya aprobación está vinculada de modo natural con la propia entrada en vigor del Decreto sometido nuestro dictamen, pues el Decreto prevé, para su ejecución, la aprobación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina Fiscal (art. 5.2 y DF Primera).

Pues bien, tanto el borrador de Resolución como la Memoria de 3 de marzo de 2015 relativa al mismo, se han incorporado oportunamente al expediente tramitado en relación con el Decreto analizado. Y, como quiera que esta segunda Memoria sí contiene un exhaustivo estudio económico sobre los incrementos retributivos que supondrá la creación de esos dos puestos, las insuficiencias que pudieran advertirse en la Memoria elaborada en relación con el borrador del Decreto han de considerarse suplidas con el análisis económico que aquella segunda Memoria contiene.

Precisamente por ello, la Oficina de Control Presupuestario, al emitir su informe preceptivo, el 10 de marzo de 2016, ha podido pronunciarse sobre los datos económicos que facilita la Dirección General de Justicia e Interior.

C) La Resolución de inicio viene también acompañada de un borrador del texto, de 18 de marzo de 2015, que se identifica como el primero de los que han venido sucediéndose en el curso del procedimiento reglamentario examinado.

**D)** Al expediente, se ha incorporado el Acta nº 3/2014 de la Comisión Mixta de Coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y del Ministerio Fiscal, órgano creado a los efectos contemplados por el art. 11.Tres EOMF.

El Acta recoge el contenido de la reunión mantenida por esa Comisión el 11 de noviembre de 2014. El Acta –a la que hace mención la Memoria de 3 de marzo de 2015– alude a la existencia de un borrador previo, al que el Excmo. Sr. Fiscal Jefe formuló dos observaciones que fueron incorporadas al de 18 de marzo de 2015.

**E)** Con ello, la tramitación del procedimiento es respetuosa con el art. 34.2 de la Ley 4/2005, porque se han incorporado, junto con la Memoria inicial, *“los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento.”*

### **3. 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 Secretaria 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 su Resolución de 20 de marzo de 2015, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **4. 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 caso que nos atañe, el Anteproyecto tiene un contenido netamente organizativo dado que tiene por objeto regular la estructura interna de la Oficina Fiscal. Por ello, no resultaba preceptivo someterlo a un trámite de audiencia corporativa.

La norma proyectada ha sido negociada en el ámbito de la Mesa Sectorial de Justicia, según señala el certificado, de 8 de enero de 2015, de la Jefa del Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería consultante. En este certificado, se indica que se celebraron, entre noviembre y diciembre de 2014, cuatro reuniones de esa Mesa Sectorial, que concluyeron sin que existiera *“acuerdo por parte de los Sindicatos presentes”*.

Se considera preciso, sin embargo, que el expediente sea adecuadamente integrado mediante la incorporación de las Actas de dichas reuniones, así como del borrador o borradores sobre los que éstas tuvieron lugar, dado que las fechas en que esas reuniones tuvieron lugar son anteriores a la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general y a la fecha del primer borrador, de 18 de marzo de 2015, que figura en el procedimiento. Todo ello, con el fin de que pueda tenerse en consideración el contenido de las alegaciones y observaciones formuladas por los representantes sindicales de los funcionarios afectados por la aprobación de la norma proyectada.

Al respecto, debe recordarse la importancia de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Derecho reconocido a los funcionarios integrantes de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y que ha de hacerse efectivo *“a través de grupos de trabajo, mesas o cualquier*

*otro foro de diálogo y negociación”* (art.496 e) LOPJ). Con arreglo al art. 474.1 LOPJ, a estos Cuerpos funcionariales les resulta supletoriamente aplicable, entre otras disposiciones, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), cuyos arts. 33 y ss prevén la negociación colectiva de las condiciones de trabajo a través de la Mesa General de Negociación que ha de constituirse en el ámbito de cada Administración Pública (arts. 34.1 y 36) y, en su caso, en el seno de las Mesas Sectoriales que puedan constituirse (arts. 34.4 y 34.5). En este caso, la referida Mesa Sectorial de Justicia constituida en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **5. 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”.*

En el presente caso, obran en el expediente los siguientes informes:

**A)** De la Fiscalía General del Estado, de 16 de abril de 2015. Este informe, que se pronuncia de modo favorable el texto, resultaba preceptivo a tenor del art. 14.Cuatro j) EOMF, a cuyo tenor el Consejo Fiscal emitirá informe sobre los *“proyectos de Ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.”*

**B)** De la Dirección General de Función Pública, de 27 de mayo de 2015. Como acertadamente señala esa Dirección General, de acuerdo con el art. 63.1 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de La Rioja, corresponde a la Consejería competente en materia de Administración Pública *“el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Gobierno de La Rioja en materia de Función Pública.”*

Y, dentro de esa Consejería, compete a la Dirección General de Función Pública, conforme al art. 9.2.5,a) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, la *“dirección y coordinación de las funciones relativas al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, *“sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos en materia de personal”* y de *“las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno u otros órganos con competencias en la materia.”*

Algunas de las observaciones formuladas por la Dirección General fueron acogidas por el Centro directivo tramitador del Anteproyecto y propiciaron un segundo borrador, de 3 de junio de 2016.

C) El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) emitió un informe, aprobado por Acuerdo de su Comisión Permanente de 3 de junio de 2015, también en sentido favorable al texto remitido. Como la Comisión Permanente del CGPJ razona pormenorizadamente, el informe resultaba preceptivo al amparo de los arts. 522 y 561 LOPJ, que prevén su intervención, tanto en la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo en que se ordenen los puestos de las Oficinas Judiciales (art. 522.2 LOPJ) como en los proyectos normativos que afecten al estatuto orgánico del *“personal al servicio de la Administración de Justicia”* o *“a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales.”* (art. 561.1 apartados 5º y 7º LOPJ).

El tercer borrador del texto, de 15 de febrero de 2016, no contiene modificaciones significativas respecto al anterior.

D) Como hemos anticipado con anterioridad, la Oficina de Control Presupuestario (OCP) informó, el 10 de marzo de 2016, sobre los aspectos económicos y presupuestarios del Decreto proyectado, sobre la base de los datos y estimaciones contenidas en la Memoria económica de 3 de marzo de 2015, relativa al proyecto de Relación inicial de Puestos de Trabajo.

La OCP considera informado el expediente a los efectos previstos, advirtiendo, no obstante, sobre la necesidad de *“buscar financiación mediante economías en el Capítulo 1 que permitieran atender la propuesta ahora formulada y mantener así los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del crecimiento del gasto en materia de personal”*.

El cuarto borrador, de 11 de abril de 2016, tampoco introduce variaciones sobre el anterior.

E) La Dirección General de Justicia recabó también el parecer del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE), que lo emitió el 20 de abril de 2016.

F) Finalmente, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja emiten informe el 1 de junio de 2016.

El art. 39.3 Ley 4/2005 exige que la intervención del Servicio Jurídico sea, además de preceptiva, *última*, como hemos señalado con reiteración (v gr, D.14/14 y los en él citados). El espíritu que subyace a esa previsión legal es que el Servicio Jurídico pueda pronunciarse teniendo en consideración la totalidad de las alegaciones y observaciones incorporadas en el curso del procedimiento de elaboración de la disposición general.

No consta a este Consejo el momento en que se interesó la emisión del informe de los Servicios Jurídicos ni si éste tuvo o no conocimiento completo del contenido del expediente. Por razón de fechas, parece a todas luces que así fue, pero sugerimos al Centro tramitador del Anteproyecto la pertinencia de comprobar este extremo, con el fin de garantizar, si fuera necesario, que la intervención del Servicio Jurídico se acomode a las exigencias del art. 39 Ley 4/2005.

## **6. 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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 13 de junio de 2016, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición,

precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, con las salvedades señaladas en los apartados 4 y 5.D) del presente Fundamento Jurídico.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal de la misma y rango normativo.**

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en los arts. 34.1 y 39.1 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99), preceptos ubicados en el Capítulo II (*“De la Administración de Justicia”*) del Título III, y que han de entenderse en el marco del art. 149.1 5º de la Constitución Española (CE), que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“Administración de Justicia”*.

A tenor de los preceptos estatutarios, *“en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja: 1 Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”* (art. 34.1), añadiendo el art. 39.1 que *“corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma: 1. Ejercer en su territorio todas las facultades que las Leyes reguladoras del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno de La Nación”*.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado con reiteración (SS. 56/1990, 62/1990, 158/1992, 105/2000, 253/2005, 31/2010 o 163/2012) sobre la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas realizada por el bloque de la constitucionalidad en materia de Administración de Justicia. Es expresiva al respecto la STC. 163/2012, cuyo F.J.3º recapitula la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la cuestión.

Por centrarnos en los aspectos que afectan a la norma proyectada, el TC distingue entre la *“Administración de Justicia”* en sentido estricto, que es el ámbito que el art. 149.1.5º CE reserva en exclusiva al Estado; y los *“medios personales”* que se ponen *“al servicio de la Administración de Justicia”*, sobre los que pueden asumir competencias

las Comunidades Autónomas, porque quedan fuera del ámbito del art. 149.1 5 CE. Así, en palabras, por ejemplo, de la STC 31/2010, se distingue entre la “Administración de Justicia” y la “administración de la Administración de Justicia”.

El Tribunal Constitucional constata que el Constituyente, a través del art. 122 CE, dejó el deslinde entre ambas materias en manos del Legislador Orgánico, en definitiva, del Estado:

*“(…) a la vista del proceso constituyente y del estatuyente, debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, ‘el art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado, como competencia exclusiva, la ‘Administración de Justicia’; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal, reservada como exclusiva por el art. 149.1.5, termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, ‘al servicio de la Administración de Justicia’, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y ‘administración de la Administración de Justicia’; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo’ (STC 105/2000, de 13 de abril, FJ 2)” (STC 253/2005, de 10 de octubre, FJ 5).*

Aun dentro de la materia relativa al “personal al servicio de la Administración de Justicia”, el legislador orgánico, a través de la LOPJ, ha optado por considerar esos Cuerpos funcionariales como Cuerpos Nacionales y por regular un “núcleo homogéneo en el régimen jurídico” de ese personal. Correlativamente, esto entraña que las Comunidades Autónomas podrán asumir “aquellas atribuciones encomendadas al Ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional”.

Y así, la STC 163/12 continúa señalando que:

*“En cuanto a las competencias del Estado, partiendo de que el art. 122.1 CE dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, hemos afirmado que las mismas se refieren a los aspectos centrales de dicho estatuto jurídico, señalando que es éste “un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes*

**y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales” (STC 56/1990, FJ 10).**

*En esta misma Sentencia y fundamento jurídico, añadimos (y lo reiteramos en la STC 105/2000 al enjuiciar el art. 455 LOPJ en su redacción original y después, de nuevo, en la STC 253/2005, al examinar el vigente art. 471 LOPJ, introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, así como en la STC 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 6) que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha optado “por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta, evidentemente la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene, sin duda, justificada por cuanto, aun cuando no sean tales Cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su consideración como Cuerpos Nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen, así, como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar, en forma homogénea en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia” (STC 56/1990, FJ 10).*

*De acuerdo con nuestra doctrina, “la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego” (STC 253/2005, FJ 7). El juego de las cláusulas subrogatorias quedará limitado, así, a aquellas atribuciones encomendadas al Ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional”.*

En una adecuada comprensión del bloque de constitucionalidad sobre esta materia, es en este contexto como deben integrarse, por un lado, los artículos 34 y 39 EAR’99, y, por otro, las “Leyes reguladoras” y las “Leyes Orgánicas” “del Poder Judicial” a las que aquellos se remiten; pues, como hemos visto, a través del EAR’99, la Comunidad Autónoma asume (para su ejercicio por el Gobierno autonómico, *ex art. 39 EAR’99*) las competencias que aquellas Leyes “reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”.

Y es que, efectivamente, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) - especialmente tras la reforma operada en ella por LO 19/2003, de 23 de diciembre- delimita con precisión (en los términos que se expondrán en el apartado siguiente) los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones implicadas en la dotación y gestión de los medios personales al servicio del Poder Judicial y, en este caso, del Ministerio Fiscal: de un lado, el Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia; y, de otro y en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias transferidas.

En fin, el traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, se

produjo por Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en su reunión de 28 de diciembre de 2010, aprobado por Real Decreto 1800/2010, de 30 de diciembre (art. 1º), y efectivo desde el 1 de enero de 2011 (Apartado H.1 del Anexo del RD 1800/10).

En coherencia con el contenido material de las competencias que el EAR '99 atribuye a la Comunidad Autónoma en la materia, el RD 1800/10 incluye dentro de las funciones traspasadas “a) *La gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, y demás disposiciones aplicables* (Apartado B.1.1. a) del Anexo).

2.- Como hemos expuesto en el apartado anterior, el alcance de la competencia estatutaria de la CAR en materia de Administración de Justicia exige analizar –en los términos en él señalados- las competencias que las “*Leyes Orgánicas del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado*” (art. 34.1 EAR '99) pues, al mismo tiempo que esas Leyes determinan el alcance material de las competencias autonómicas, también dotan de cobertura legal a su ejercicio.

Adicionalmente a la remisión contenida en el art. 34, la que contempla el art. 39 de nuestro Estatuto (“*Leyes reguladoras del Poder Judicial*”) conduce, además de a la LOPJ, también al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). En este punto, no ha de perderse de vista que el Ministerio Fiscal, conforme al art. 2 de su Estatuto Orgánico y en coherencia con las previsiones del art. 124 de la Constitución Española, es “*un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado, con autonomía funcional, en el Poder Judicial*”.

Pues bien, como hemos expuesto al analizar el carácter preceptivo de nuestro dictamen, la DA 7ª LO 19/2003 ha extendido al Ministerio Fiscal el modelo organizativo de “*Oficina Judicial*”, regulado por los arts. 435 y ss LOPJ. Como es natural, el art. 71 EOMF prevé que haya, “*en los órganos fiscales, el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos, sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia.*” De esta suerte, ese personal “*técnico y auxiliar*” se organizará, en adelante, con arreglo a ese mismo modelo, propiciando el surgimiento de las denominadas “*Oficinas Fiscales*”.

Como indica la parte expositiva del Decreto proyectado:

*“La Oficina Fiscal es una previsión contemplada en el Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia aprobado por el Gobierno el 18 de septiembre de 2009, cuya finalidad es promover un modelo de referencia que garantice la unidad de criterio y la racionalidad en materia organizativa de la Oficina Fiscal. Así, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y las*

*Comunidades Autónomas establecieron, el 26 de octubre de 2011, un modelo de referencia, donde se reconocía la necesaria adaptación a las necesidades específicas y dimensión de cada tipo de Fiscalía”.*

Así, a la Oficina Fiscal, son aplicables las previsiones establecidas por la LOPJ para la Oficina Judicial, de entre las que cabe destacar las siguientes, por su relación con el contenido del Decreto proyectado:

-La Oficina es una organización de carácter instrumental de soporte y apoyo a la actividad del Ministerio Fiscal (art. 435.1), regida por los principios de jerarquía, división de funciones, coordinación, agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión etc (arts. 435.2 y 3).

-Su “*estructura básica*” será “*homogénea en todo el territorio nacional como consecuencia del carácter único*” del Ministerio Fiscal (art. 435.2). Ello no obstante, su diseño será “*flexible*” y “*su dimensión y organización se determinarán por la Administración Pública competente, en función de la actividad que en la misma se desarrolle.*” (art. 436.3).

-Sus puestos de trabajo “*sólo podrán ser cubiertos por personal de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y se ordenarán de acuerdo con lo establecido en las relaciones de puestos de trabajo*” (art. 435.4).

Respecto a la primera cuestión, estos Cuerpos están regulados en los arts. 470 y ss de la LOPJ, que desarrolla en este punto las previsiones del art. 122.1 *in fine* CE. Tienen el carácter de Cuerpos Nacionales (art. 470.2). Con arreglo al art. 471.1 “*en los términos establecidos en esta Ley*”, “*las competencias sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia*” en las materias indicadas en el precepto, corresponden “*al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas*”. Igualmente, “*en los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este Libro*”.

Esos Cuerpos se clasifican en la forma establecida por el art. 475 LOPJ (Cuerpos *generales*, art. 474,a): Gestión, Tramitación y Auxilio; y los Cuerpos *especiales* contemplados por el art. 475,b).

-En lo que afecta a la ordenación profesional, esta se realizará conforme a las correspondientes Relaciones de los puestos de Trabajo que existan (en este caso, en las Oficinas Fiscales), relaciones que, naturalmente, “*serán públicas*” (art. 520.1 y 521.1 LOPJ).

En cuanto al procedimiento de aprobación de las Relaciones iniciales de Puestos de Trabajo, dispone el art. 522.2 LOPJ que *“las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las Organizaciones Sindicales, procederán a la aprobación inicial de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Oficinas Judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales. La aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Justicia, que sólo podrá denegarla por razones de legalidad.”* Como es de ver, se distingue entre una aprobación *inicial* y una aprobación *definitiva*. Pero, en ambos casos, se está refiriendo el precepto a la aprobación de la Relación inicial de Puestos de Trabajo.

Una vez aprobadas las Relaciones iniciales, las Comunidades Autónomas podrán, por ejemplo (art. 523.1), redistribuir puestos no singularizados dentro de la Oficina Fiscal, o puestos de Unidades suprimidas de la Oficina, como consecuencia de la modificación de estructuras orgánicas, así como amortizar puestos.

Sin embargo, para modificar aquellas Relaciones iniciales de Puestos de Trabajo, el art. 523.2 LOPJ prevé un trámite que exige la negociación con las Organizaciones Sindicales, el informe previo del Consejo General del Poder Judicial (y en este caso, del Ministerio Fiscal), así como la comunicación previa al Ministerio de Justicia.

-En punto al contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo, éstas han de contener, entre otras, las menciones al Centro Gestor y al Centro de Destino del puesto (art. 521.3 A). Centros Gestores son los *“órganos competentes del Ministerio de Justicia o el órgano competente de las Comunidades Autónomas para la gestión del personal, a quienes corresponderá la formulación de la Relación de Puestos de Trabajo en sus respectivos ámbitos territoriales.”* Distintos son los “Centros de Destino” de esos puestos, entre los que, efectivamente, se encuentran, junto a otros, *“cada una de las Fiscalías o Adscripciones de Fiscalías.”*

El art. 521.3.B) diferencia entre los puestos de trabajo *singularizados* y los *genéricos*, distinción que también establece la norma proyectada. Y, por otra parte, el art. 521.4 prevé que, además de los requisitos de pertenencia a un Cuerpo o Cuerpos funcionariales concretos (art. 521.3.D), las Relaciones de Puestos de Trabajo pueden contener requerimientos adicionales, como *“titulación académica específica, además de la genérica correspondiente al grupo al que se haya adscrito el puesto”, “formación específica”, “conocimientos informáticos, cuando sean necesarios para el desempeño del puesto”* u *“otras condiciones que se consideren relevantes en el contenido del puesto o su desempeño.”*

Por último, la DT Cuarta LO 19/2003, tras reiterar que *las Comunidades Autónomas con competencias asumidas procederán (...) a la organización de las Oficinas judiciales y Unidades administrativas en la forma establecida en esta Ley, así como a la elaboración y*

*aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo conforme a las normas y procedimientos contenidos en la misma”; prevé que una vez aprobadas las Relaciones de Puestos de Trabajo, “se procederá al acoplamiento de los funcionarios con destino efectivo en el ámbito territorial respectivo”.*

Conforme a la citada DT Cuarta LO 19/2003, ese acoplamiento se realizará mediante: *“la confirmación de los funcionarios en los puestos de trabajo que viniesen desempeñando; la reordenación o redistribución de efectivos en supuestos de amortización, supresión o recalificación de puestos, con arreglo a los procedimientos establecidos; la convocatoria de concursos específicos para aquellos puestos de trabajo que hayan de cubrirse por este sistema, en el que, por una sola vez, podrán participar en exclusiva los funcionarios destinados en el ámbito territorial del órgano convocante; la convocatoria de procedimientos de libre designación para aquellos puestos que hayan de cubrirse por este sistema.”* Dicción que reproduce la DT Primera del RD 1451/2005, de 7 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

La previsión contenida en la DT Cuarta es que *“estos procesos se desarrollarán en el plazo máximo de 15 meses a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley”*, vigencia que (art. 2 Cc) principió el 15 de enero de 2004, a los 20 días de su publicación en el BOE, el 26 de diciembre de 2003.

**3.** El rango normativo de la disposición proyectada, necesariamente, ha de ser el de Decreto, dado que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, de conformidad con los arts. 24.1 a), del EAR '99, y 46.1, de la Ley autonómica 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; y en la medida en que la Ley 7/1997 no habilita a los Consejeros para su desarrollo directo (art. 46.1 Ley 8/2003, *a contrario*).

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de analizarse el contenido de la norma proyectada.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones al Anteproyecto de Decreto**

Atendido el marco normativo que acaba de analizarse, el Anteproyecto de Decreto se considera, en líneas generales, ajustado a Derecho y, por su contenido, satisface correctamente las finalidades propias del desarrollo reglamentario requerido por la LOPJ y el EOMF.

Así, son coherentes con ese marco normativo la definición que el Anteproyecto hace de la Oficina Fiscal y de los principios que han de regir su actuación (arts. 1 a 3), el diseño que se da a su estructura (art.4), la determinación de que ésta se encuentra bajo la dependencia funcional del Fiscal Jefe de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (arts. 4.1 o 4.3), la reserva de sus puestos a los funcionarios de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia (art. 4.3) o el sistema de ordenación profesional, a través de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (arts. 5 y Disposición Adicional).

Cabe, sin embargo, formular las siguientes observaciones sobre los preceptos que se indican a continuación:

-El **art. 5.2** indica que *“corresponde a la Consejería competente en materia de Justicia, previa negociación con la representación del personal, la aprobación inicial y, en su caso, la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina Fiscal.”*

El precepto transcrito resulta ajustado a los arts. 522 y 523 LOPJ pues, ciertamente, conforme al art. 522.2 LOPJ, la aprobación *inicial* de las Relaciones de Puestos de Trabajo corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias transferidas; y la *definitiva* al Ministerio de Justicia; y, a tenor del art. 523.2 LOPJ, una vez aprobadas esas Relaciones iniciales, su modificación también corresponde a las Comunidades Autónomas, previa comunicación al Ministerio de Justicia.

Cuestión distinta es, dentro de la Comunidad Autónoma, a qué órgano corresponda la aprobación inicial y la modificación de esas Relaciones, competencia que el art. 5.2 analizado reserva a la Consejería competente en materia de Justicia.

Al respecto, la Dirección General de Función Pública, en su informe de 27 de mayo de 2015, razona que, tanto la aprobación inicial como la modificación han de ser acordadas por Decreto del Consejo de Gobierno; extremo del que discrepa la Secretaría General Técnica, en su Memoria final de 13 de junio de 2016, argumentando que no resulta de aplicación *“ni la normativa autonómica propia de elaboración de disposiciones generales, ni la forma de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de esta Administración, al no pertenecer la estructura de la Oficina Fiscal a la Administración Autonómica”*.

Ciertamente, tanto los arts. 17.7 y 62.2,g), de la Ley 3/1990, de 29 de marzo, de Función pública de La Rioja, como los arts. 23,v) y 24.2, de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, reservan al Consejo de Gobierno, con carácter indelegable, y no a los Consejeros (art. 42 Ley 8/2003, *a contrario*) la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Pero el ámbito de aplicación de estas disposiciones se circunscribe a las Relaciones de Puestos de Trabajo *“de la*

*Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (art. 23 Ley 8/2003) , o al personal incluido en el ámbito de aplicación de la 3/1990, cuyo art. 2º no comprende al personal al servicio de la Administración de Justicia, que, como hemos indicado ya, forma parte de Cuerpos Nacionales y no es personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino de la Administración de Justicia, como bien advierte la Secretaría General Técnica.

Por otra parte, ha de constatarse que los arts. 522 y 523 LOPJ no contienen previsión alguna relativa a qué órgano administrativo sea competente en las Comunidades Autónomas, para aprobar inicialmente esas Relaciones o para modificarlas una vez aprobadas definitivamente; silencio que también guardan el 1451/2005 y el RD 249/1996, de 16 de febrero (en lo que queda subsistente tras la aprobación de aquél), que aprueban normas relativas a la ordenación profesional de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia.

Como hemos expuesto con anterioridad, a la hora de suplir las lagunas normativas que presentes la LOPJ, el art. 474.1 LOPJ remite, como supletoria, a la “*normativa dictada por el Estado en materia de función pública*”, que –a diferencia de la Ley autonómica 3/1990- tampoco impone que las Relaciones de Puestos de Trabajo hayan de ser, necesariamente, aprobadas por el máximo órgano ejecutivo del Estado o de la Comunidad Autónoma (así, art. 74 EBEP o Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

Desde esta óptica, las previsiones del art. 5.2 del Decreto proyectado no parecen disconformes con ninguna norma de rango legal, por lo que constituyen una opción por la que legítimamente puede optar el Gobierno autonómico; aunque también lo sería que el Decreto proyectado –en coherencia con los criterios que inspiran las Leyes autonómicas 3/1990 y 8/2003- reservase al Consejo de Gobierno la aprobación inicial, así como la ulterior modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, debiendo advertirse, en este punto, que toda aprobación de una RPT entraña una decisión de contenido económico e impacto presupuestario, en cuanto que estas Relaciones establecen el número de puestos y las cuantías de complementos retributivos como el complemento específico (519.3 LOPJ).

-El **art. 6** regula la figura del “*Manual de puestos*”, que se aprobará por el titular de la Dirección General competente en materia de Justicia y que habrá de recoger “*las funciones que desempeñan los distintos puestos de trabajo dentro de cada una de las Áreas que configuran su estructura funcional.*” El **art. 6.2** prevé que ese Manual, además de la dependencia funcional de cada uno de los puestos, contenga también “*los requerimientos para su desempeño*”.

Como hemos señalado con anterioridad, conforme a los arts. 520.1 y 521.1 LOPJ, la ordenación profesional de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que son el instrumento técnico en el que deben establecerse, en su caso, los requisitos necesarios para el acceso a cada uno de los puestos de trabajo incluidos en ellas, como explicita el art. 521.3 D) LOPJ e incluso recoge el art. 5.1 del texto proyectado.

Por ello, es preciso señalar que el Manual de puestos no podría establecer requisitos adicionales, distintos o más gravosos de los que contemple la Relación de Puestos de Trabajo, o que desnaturalicen los que ésta establezca.

Suscitada esta cuestión por la Dirección General de la Función Pública en su informe de 29 de mayo de 2015, la Memoria de la Secretaría General Técnica de 13 de junio de 2016 razona que efectivamente *“el Manual de puestos de trabajo recogerá los requisitos que establezca la Relación de Puestos de Trabajo, al ser este el instrumento para ello, y que el Manual no establecerá nuevos requisitos y será un mero desarrollo de lo contenido en la Relación de Puestos de Trabajo.”*

Pues bien, si ese es el propósito del Centro directivo –que no resulta disconforme con la LOPJ- resultaría oportuno que el texto proyectado, para evitar dudas interpretativas, lo aclarase así e indicara que esos requisitos exigidos para cada puesto serán los que resulten de la Relación de Puestos de Trabajo.

-El **art. 7** contempla la aprobación por la Consejería competente en materia de Justicia de un *“Manual de procedimientos”*, con arreglo al cual *“se realizará... la prestación de los servicios de la Oficina Fiscal”*. *“En dicho Manual, se describirán las actividades y tareas que comprenden los servicios prestados por la Oficina Fiscal y se identificará a las personas responsables de la realización y supervisión de las tareas que figuran en el mismo. Asimismo, contendrá información sobre instrucciones, formularios, normas, aplicaciones informáticas u otros documentos o medios que contribuyan a la prestación del servicio de la Oficina Fiscal.”*

Dada la amplitud de su tenor, el precepto no merece en sí un juicio desfavorable a este Consejo, más allá de recordar que –como es obvio- el Manual de procedimientos que en su día se apruebe debe entenderse sin perjuicio de la dependencia funcional que la Oficina Fiscal tiene respecto del Fiscal Jefe de la Comunidad Autónoma, bajo cuya dirección se encuentra la Oficina, como, por lo demás, el propio texto recoge (arts. 4.1 y 4.3); y que el contenido de ese Manual de procedimientos ha de resultar respetuoso con el ámbito de competencias y atribuciones que el ordenamiento jurídico –singularmente, el art. 124 CE y el EOMF- confía al Ministerio Fiscal.

Por ello, resultaría aconsejable que su aprobación se realice en el marco de las relaciones ordinarias de colaboración y cooperación entre el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma previstas por el art. 11. Tres EOMF; como ha sucedido en la propia tramitación de este Anteproyecto de Decreto, que –como hemos señalado ya- ha sido objeto de análisis por la Comisión Mixta de Coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma y el Ministerio Fiscal y ha sido informado por el Consejo Fiscal.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

### **Tercera**

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este 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