

En Logroño, a 20 de diciembre de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

130/07

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre proyecto de Decreto por el que se establecen los procedimientos para la integración de determinados funcionarios en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo.

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 por el que se establecen los procedimientos para la integración de determinados funcionarios en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Función Pública, de fecha 15 de diciembre de 2006. El 25 de septiembre de 2007 se elabora la Memoria inicial justificativa del Borrador de Anteproyecto de Decreto. Con fecha 2 de octubre de 2007, el Secretario General Técnico de la Consejería declara formado el expediente. El 15 de octubre siguiente emite informe el S.O.C.E, en el que señala no poder entrar a valorar aspectos procedimentales al no quedar desarrollados los dos procedimientos previstos para la integración en la citada Escala de Inspectores de Comercio y Consumo.

El 6 de noviembre de 2007, emite informe la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con el visto bueno del Director. El 15 de noviembre de 2007, el Secretario General Técnico emite informe complementario sobre el Proyecto de Decreto y se adjunta un Segundo Borrador de Anteproyecto de Decreto, que es el que se remite para nuestro dictamen, al que se ha incorporado la única de las observaciones hechas por los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de noviembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 26 de noviembre de 2007, 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 26 de noviembre de 2007, registrado de salida el día 27 de noviembre de 2007, 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 del Proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por la Ley 13/2005, de 16 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2006, 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, con fecha 15 de diciembre de 2006, por el Director General de Función Pública, que fundamenta su competencia en el Decreto 37/2003, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dadas sus atribuciones en materia de política y gestión de personal (art. 4.2.4), no obstante señalar como fundamento de la competencia las que corresponden al Consejero de Administraciones Públicas y Política Local para *"el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de la política del Gobierno de La Rioja en materia de función pública"* (art. 63.1 de la Ley 3/1990, de 29 de junio), así como *"la elaboración de los proyectos de normas de general aplicación en materia de función pública"* [art. 63.2.a) de la misma Ley].

Nada señala el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en cuanto a la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de un reglamento, que como hemos reiterado tantas veces, en el momento de iniciarse éste correspondía, al Excmo. Sr. Consejero competente por razón de la materia, todo ello por las razones que hemos explicitado, entre otros, en el Dictamen 40/2006, a cuya doctrina nos remitimos para evitar reiteraciones.

No obstante, desde la aprobación 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, el órgano competente para dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general es el Director General que en cada caso corresponda por razón de la materia a regular, por establecerlo así expresamente el artículo 9.1.4.i) de dicho Decreto; mientras que es función del Secretario General Técnico la de, a continuación, *"tramitar, informar y en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería"* [art. 9.1.2.1.g) del citado Decreto].

Estas normas han asumido, en consecuencia, la propuesta concreta planteada por este Consejo Consultivo, como remedio para aclarar definitivamente la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y, por consiguiente, ha de entenderse subsanada la falta de competencia que concurría cuando el Director General acordó iniciarlo el 15 de diciembre de 2006.

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 en la Resolución, si bien hemos de señalar que *"el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida"* no debe referirse tan sólo a la del órgano administrativo que inicia el expediente, sino también —y primariamente— a la competencia material que derive del Estatuto de Autonomía y, en general, del bloque de la constitucionalidad, aspectos éstos de los que no se ocupa 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, nueve meses más tarde de la Resolución de inicio, el 25 de septiembre de 2007, un primer borrador y una Memoria, suscrita por la Jefa de Servicio de Planificación y Ordenación de la Función Pública, con el visto bueno del Director General de Función Pública, en la que se cumplimentan, con el detalle requerido aquellas exigencias legales, aplicadas al caso concreto, así como se indica, en particular, la relación de informes o trámites que se consideran necesarios en el expediente.

Sin embargo, no se incluye en la misma un estudio del coste económico y consiguiente financiación que resulte de la integración, ni se justifica que su aprobación no suponga coste alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma.

C) 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 2 de octubre de 2007, por lo que lo dispuesto en el citado precepto debe entenderse correctamente cumplido desde un punto de vista formal. En cuanto a su contenido, la indicada Resolución, tras declarar formado el expediente en lo relativo al Anteproyecto de Decreto, ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes preceptivos que deben cumplimentarse.

D) 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 aquella 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, el trámite de audiencia corporativa no resulta necesario al circunscribirse a la organización de la Administración General de La Comunidad Autónoma de La Rioja. No obstante, debe tenerse en cuenta, según se afirma en la Memoria del Borrador inicial, que el contenido del Anteproyecto ha sido objeto de negociación con los representantes del personal, por tratarse de una de las materias incluidas en el art. 32.g) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, norma aplicable en el momento de hacerse efectiva la negociación colectiva, pese a que ha sido derogada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En la citada Memoria, se refiere que todas las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Servicios Generales, en su reunión de 22 de enero de 2007, manifestaron su conformidad con el borrador de Decreto propuesto.

E) 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. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre Información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) 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 este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente, si bien el SOCE entiende que los dos procedimientos de integración no están regulados en el Proyecto de Decreto que concretará un posterior Orden del Consejero, razón por la que no pueden valorar los aspectos procedimentales referidos.

Debe advertirse que el referido Decreto 58/1997 ha sido expresamente derogado por el reciente 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 Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos. No obstante, su entrada en vigor se produjo a los veinte días de su publicación en el B.O. de La Rioja, circunstancia que se produjo el 15 de noviembre, razón por la que no es aplicable al presente procedimiento por obvias razones temporales, que, por lo demás, en nada modificaría la necesidad y ámbito de este informe.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

F) 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 Secretaria 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 precederá 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 es la suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha 15 de noviembre de 2007, cuyo contenido da cuenta escueta de los trámites y actuaciones realizadas, entendiendo adecuado al ordenamiento jurídico el texto del Proyecto de Decreto.

Tercero

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

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —el procedimiento a seguir para integración de determinados funcionarios en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo— no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de un precepto concreto (la Disposición Adicional Séptima, apartado 4, de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificado en el año 2005), materia la de función pública cuya regulación corresponde a ésta de acuerdo con el art. 31.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. En efecto, según dicho precepto *"en el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios..."*. Se trata, por tanto, de una materia competencia de la Comunidad Autónoma.

Como expresamente contempla el precepto del EA de La Rioja la competencia que en materia de función pública tiene La Rioja debe ejercerse *"de acuerdo con la legislación del Estado"*, esto es, la legislación básica del Estado, ahora integrada principalmente por la reciente Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público. El contenido de dicho Estatuto se dicta al amparo del art. 149.1.18ª CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios); 149.1.7ª CE (legislación laboral) y art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), de acuerdo con la Disposición Final Primera de dicha Ley.

Por ello, las previsiones de dicho Estatuto son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, respetando las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y autoorganización que les atribuyen sus Estatutos de Autonomía en el marco de la

Constitución (Disposición Adicional segunda de dicha Ley).

No obstante, debe tenerse en cuenta que, junto a las previsiones de la Ley 7/2007, que entraron en vigor el 13 de mayo (al mes de su publicación en el BOE, que tuvo lugar el 13 de abril), otras producirán efectos *"a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto"*, (Disposición Final Cuarta). Esto es lo que ocurre, en lo que interesa al presente dictamen, con lo establecido, entre otros, en el Capítulo II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño), del Título III de la Ley, de Derechos y Deberes. Código de Conducta de los Empleados Públicos. Es en este contexto de la carrera profesional y la promoción interna en el que ha de situarse el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

Como quiera que aquellas leyes de Función pública pueden demorarse en el tiempo, la Disposición Final Cuarta, apartado 3, de la Ley 7/2007, dispone que, en tanto se dicten dichas leyes y las normas reglamentarias de desarrollo, *"se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongán a lo establecido en este Estatuto"*.

Pues bien, de acuerdo con la Memoria inicial, habrá que estar a lo establecido en la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de La Rioja, y normativa regional de desarrollo, en particular su Disposición Adicional Séptima, apartado cuarto, en la redacción dada por la Ley 13/2005, antes referida. La citada Disposición Adicional Séptima dispone:

"4. En el Cuerpo Facultativo de Grado Medio de Administración Especial se crea la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo. Esta Escala tiene por competencia la prestación de cualesquiera servicios relacionados con las funciones de inspección en materia de Comercio y Consumo para la labor de control de mercado dirigida a la protección de los consumidores.

Se podrán integrar en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo y de acuerdo con los procedimientos que se establezcan reglamentariamente, los funcionarios propios, asumidos o transferidos a esta Comunidad Autónoma, que hayan prestado funciones de las asignadas a esta Escala".

El proyecto de Decreto elevado a la consulta preceptiva de este Consejo Consultivo goza de la suficiente cobertura legal amparada en dicha previsión legal, que, en efecto, bajo la técnica de la remisión normativa, dan entrada al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo. Es este ejercicio el que ahora se presenta a dictamen de este Consejo Consultivo y en la valoración de su contenido habremos de tener en cuenta los escuetos criterios establecidos en la norma habilitante, así como, en último término, que se respete lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Cuarto

Observaciones generales al Reglamento proyectado

1. En la Memoria inicial, se da cuenta de la singularidad que conlleva el desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional Séptima, apartado 4., como consecuencia de los cambios normativos ocurridos en la legislación básica de función pública. En efecto, la función pública estatal y autonómica, organizada en Cuerpos y Escalas según grupos, de acuerdo con la titulación académica exigida para el ingreso en los mismos, ha sido modificada por la Ley 7/2007 más arriba citada.

En la normativa anterior, el art. 10 de la Ley 30/1990 establecía, de acuerdo con la legislación básica estatal aplicable, los grupos de los Cuerpos y Escalas funcionariales, según la titulación exigida para cada uno de ellos: Grupos A, B, C, D y E. Su apartado 1 establece para el Grupo B de los Cuerpos y Escalas de funcionarios al servicio de la Administración regional la exigencia de *"título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente"*, aclarando el apartado 4 de ese mismo artículo que *"se considerará equivalente al título de Diplomado Universitario el haber superado tres cursos completos de licenciatura"*.

El art. 12.2 de la Ley 3/1990 incluye entre los Cuerpos de Administración Especial, en el apartado b), el *"Cuerpo Facultativo de Grado Medio, Grupo B"*. Y, finalmente, el art. 13.2 de la citada Ley establece una autoreserva de ley en cuanto a la *"creación, modificación y supresión de Cuerpos y Escalas"*. En particular, establece que:

"Las leyes de creación de los Cuerpos determinarán, como mínimo: a) La denominación del Cuerpo, su carácter de Administración General o Especial y, en su caso, las Escalas correspondientes; b) Titulación exigida para el ingreso; c) Número inicial de plazas presupuestadas; y d) Funciones que se le encomienden".

El apartado 4 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/1990, añadido en la reforma de 2005, se atiene a estas exigencias mínimas, si bien, nada dice del número inicial de las plazas presupuestadas, aspecto que resulta relevante como luego se dirá.

Pues bien, ahora el art. 76 Ley 7/2007 establece los nuevos grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera: **Grupo A**, dividido en dos **Subgrupos A1 y A2** (para el acceso a los Cuerpos y Escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta); **Grupo B**, se exige estar en posesión del título de Técnico Superior; **Grupo C**, dividido en dos **Subgrupos, C1** (Título de Bachiller o Técnico) y **C2** (Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria).

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2007 establece un cuadro de equivalencias respecto de los cinco Grupos preexistentes conforme a la Ley 30/1984 (A, B, C, D y E). Estas equivalencias son las siguientes:

-Grupo A): nuevo Subgrupo A1.

-Grupo B): nuevo Subgrupo A.2.

-Grupo C): nuevo Subgrupo C1.

-Grupo D): nuevo Subgrupo C2.

A la vista de esta previsión, la Memoria justificativa del Proyecto de Decreto establece que la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo, del Cuerpo Facultativo de Grado Medio de Administración especial, se corresponde ahora el Grupo A, Subgrupo A2.

No obstante, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto se indica que, en las vigentes Relaciones de Puestos de Trabajo, la función inspectora, en el ámbito de comercio y consumo, es desempeñada por funcionarios dependientes de dos Consejerías, adscritos a puestos de trabajo con la denominación de "Inspector" o "Inspector Comercio" (nivel 22) y de "Jefe de Sección de Inspección" (nivel 24), abiertos los primeros a funcionarios pertenecientes a los Subgrupos A2/C1 y el segundo a los Subgrupos A1/A2.

La Memoria referida, la Exposición de Motivos y el articulado del Proyecto de Decreto contemplan dos procedimientos o sistemas de integración en la referida Escala de Inspectores, que son los siguientes:

A) Funcionarios que hayan prestado funciones de las asignadas a la Escala referida en situación de servicio activo en un Cuerpo de funcionarios perteneciente al Grupo A/Subgrupo A2: **integración directa**, acreditados los requisitos exigidos.

B) Funcionarios que hayan prestado funciones de las asignadas a la Escala referida en situación de servicio activo en un Cuerpo de funcionarios perteneciente al Grupo C/Subgrupo C1: sistema de **promoción interna** mediante un concurso-oposición.

Pues bien, a juicio de este Consejo Consultivo ninguno de estos sistemas o procedimientos de integración respeta el marco legal de cobertura, que no es otro que el apartado 4 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/1990. En efecto, las Disposiciones Adicionales de esa Ley proceden a integrar en los Cuerpos de Administración General (Técnico, Gestión, Administrativo, Auxiliar, Subalterno) o de Administración Especial (Facultativo Superior, Facultativo de Grado Medio, Ayudantes Facultativos, Auxiliares Facultativos, de Oficios), siempre que cumplan el requisito de titulación exigido para cada uno de ellos, a las diversas categorías (Cuerpos, Escalas o Plazas) funcionariales relacionadas en cada una de esas Disposiciones Adicionales. Se trata de una integración automática, previa constatación de la titulación exigida para cada

una de ellas.

La única excepción a la aplicación automática de la integración en el Cuerpo o Escala correspondiente la constituye precisamente el Apartado 4 de la D. A. 7ª, en cuanto que supedita la misma a la *"superación del correspondiente **proceso selectivo** y de acuerdo con los procedimientos que se establezcan reglamentariamente"*. El art. 3 del Proyecto, sin embargo, señala que los funcionarios que cumplan los requisitos establecidos en el art. 1. letra a), esto es, haber desempeñado funciones propias de la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo y pertenezcan a un Cuerpo del Grupo A/Subgrupo A2 *"podrán integrarse en la Escala **directamente** mediante la presentación de la solicitud y previa comprobación de tal cumplimiento"*.

Como puede constatarse, se obvia el proceso selectivo exigido por la Ley (oposición, concurso o concurso-oposición, de acuerdo con el art. 21 de la Ley 3/1990) y es incongruente con las previsiones de la Exposición de Motivos en cuanto a las razones que justifican la creación de la referida Escala. En efecto se refiere a la necesidad de:

"... contar con un personal adecuado y especialmente preparado para la realización de sus función cuyo ejercicio ostentarán la condición de autoridad y que no encajan exactamente dentro de las funciones generales o comunes en el ejercicio de la actividad administrativa, que son propias de los Cuerpos de Administración General...resulta aconsejable que el personal funcionario al que se le asigne estas funciones de inspección accedan a la función pública a través de procedimientos selectivos específicos que, para una adecuada satisfacción de las necesidades que la sociedad demanda en esta materia...".

Tampoco tiene cobertura legal el sistema de promoción interna, previa superación de un concurso-oposición [art. 3.2 en relación con el 1.b) del Proyecto], en cuanto permite que funcionarios del Grupo C/Subgrupo C1, participen en dicha promoción, pues carecen de la titulación requerida, que no es otra que la del Grupo A/Subgrupo A2 (correspondiente a la del Grupo B anterior). Es cierto que el Apartado 4 de la D.A. 7ª nada dice expresamente al respecto (incumpliendo la exigencia general establecida en el art. 13.2.b) de la Ley 3/1990, relativo a la *"titulación exigida para el ingreso"*), pero la exigencia de dicha titulación ha de entenderse implícita, puesto que el Grado Medio de Administración Especial requiere la titulación académica para el ingreso en el Grupo B (ahora Grupo A/Subgrupo A2). Ello sin perjuicio de que, si algún funcionario personalmente tuviera la titulación del Grupo A, Subgrupo A2, pudiera participar en el concurso-oposición.

En consecuencia, el Proyecto de Decreto, en cuanto a su núcleo central, infringe el principio de legalidad y carece de cobertura legal suficiente.

2. Por lo demás, adviértase, que a la hora de integrar en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo, carece de relevancia la condición de Jefe de Sección de Inspección. La norma reglamentaria debe aclarar si el Jefe de dicha Sección debe ser o no Inspector, extremo que es el relevante a los efectos oportunos sin confundir realidades que son

diversas.

3. En cuanto al número de plazas de la Escala, hemos señalado que el art. 13.2.c) de la Ley 3/1990 exige que la ley de creación de los Cuerpos determine el "*número inicial de plazas presupuestadas*". Nada señaló a tal efecto el apartado 4 de la D.A. 7ª de la Ley 3/1990. Lo que no parece adecuado, desde el punto de vista de técnica legislativa, es el contenido del art. 2 del Proyecto de Decreto que, limitado a determinar el número de plazas, debiera figurar en una Disposición Adicional, pero en modo alguno en el articulado del mismo.

4. Como correctamente se razona en la Memoria justificativa, la aplicación de la norma debe extenderse a aquellos funcionarios que hayan prestado funciones hasta la fecha de la convocatoria de los procedimientos selectivos o de la fecha del término del plazo de presentación de solicitudes, extremo sobre el que nada dijo el Informe de los Servicios Jurídicos.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de Decreto no es conforme con la Disposición Adicional Séptima, Apartado 4 de la Ley 3/1990 e incurre en extralimitación, por lo que infringe el principio de jerarquía normativa, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Cuarto.

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