



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES:

PRIMERO.- El Excmo. Sr. Consejero de Presidencia ha remitido el texto del Proyecto de Decreto por el que se establecen opciones en los distintos cuerpos de la Administración Regional, acompañando entre otra, la documentación siguiente:

.- Certificado expedido por el Secretario del Consejo Regional de la Función Pública sobre informe favorable emitido respecto al Proyecto de Decreto por el citado órgano en sesión de 24 de Febrero de 1998.

.- Informe de 6 de Marzo de 1998, emitido por los Servicios de Régimen Jurídico y de Ordenación y Técnicas de Gestión de la Dirección General de la Función Pública, desarrollando los fundamentos justificativos de la norma proyectada.

.- Informe y Memoria económica emitida por la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios, sobre la necesidad, oportunidad y costo económico del Proyecto de Decreto.

.- Informe de 16 de Marzo de 1998, del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia.

.- Informe de 15 de Abril de 1998, de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

SEGUNDO.- El parecer de los órganos preinformantes coincide en una valoración favorable del Proyecto en cuanto a su adecuación a Derecho, sin perjuicio de que alguno de ellos, como la Dirección de los Servicios Jurídicos, haya formulado algunas precisiones de técnica normativa que no consta que hayan sido aceptadas e incorporadas al texto remitido.

TERCERO.- El texto del Proyecto normativo se compone de una exposición de motivos, 5 artículos, 6 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, obedeciendo su contenido, de una parte, a recoger en dos textos separados las distintas materias reguladas en el Decreto 46/1990 de 28 de Junio, (por el que se aprueba el modelo y se dictan normas para la aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo y se configuran las especialidades u opciones de distintos cuerpos de esta Administración Regional), escindiendo de él la que se incorpora al Proyecto como regulación independiente (opciones) y conservando aquel con nuevos contenidos ya limitados a las normas para la aprobación y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT). Destaca también entre su contenido sustantivo la dispensa de titulación para el acceso a los Cuerpos de los grupos C y D mediante promoción interna.

CUARTO.- El presente dictamen se emite tal y como la Consejería consultante indica, con

carácter preceptivo, por imperativo del artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de Mayo, del Consejo Jurídico.

CONSIDERACIONES

I.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO

En los distintos informes incorporados al expediente remitido se acoge el razonamiento procedimental consistente en someter la elaboración del Proyecto de disposición a las reglas establecidas en el artículo 24 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Es ésta una solución adoptada en la generalidad de los casos en que se ha solicitado dictamen de este órgano consultivo sobre proyectos de disposiciones y, sin perjuicio de señalar la viabilidad de la opción elegida, no puede obviarse el impacto en el Ordenamiento Regional de la desaparición del ámbito de la Legislación Básica de un procedimiento homogéneo para elaborar disposiciones, lo que ha hecho surgir la idea de que la normativa procedimental autonómica colme esa insuficiencia.

En cualquier caso, siguiendo las pautas de la Ley 50/1997, del Gobierno, no parece que pueda reputarse como irregular el procedimiento aquí seguido y más cuando a la fecha de remisión del mismo no se había publicado todavía el Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de Abril, BORM nº 97, de 29 de Abril), cuyo artículo 46 establece los requisitos que deben reunir las consultas remitidas, los cuales sí serán plenamente exigibles en sucesivas ocasiones.

A ello debe añadirse que, dada la incorporación de nuevas opciones dentro de los Cuerpos y Escalas con fundamento en la diversidad de titulaciones académicas, debe incorporarse al expediente justificación de la correcta adecuación entre la titulación exigida y el cuerpo para el que se habilita.

Finalmente, queda por reseñar que, como en anteriores ocasiones ha observado este Consejo, el informe de la Secretaría General Técnica referido en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, es en nuestra Administración, el de la Secretaría General, lo que así deberá ser subsanado.

II.- SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

1.- El Proyecto de Decreto remitido, más allá de su titulación, es una norma compleja y de no sencilla estructura técnica. Es compleja porque su contenido real (en disposiciones articuladas y adicionales) no se limita al establecimiento de opciones en los distintos cuerpos y escalas de la Administración Regional. A tal materia se dedica su Anexo I en relación con el artículo 1, operándose mediante la derogatoria única la desaparición del ordenamiento de las antiguas opciones recogidas en la Disposición adicional 2ª del Decreto 46/1990, de 28 de Junio.

2.- El Proyecto, además, pretende separar en dos instrumentos normativos el contenido material del ya citado Decreto 46/1990, el cual conserva, pero en una redacción nueva en sus artículos 4 (apartados 1 al 5), 5.1, Disposición adicional 4ª y Anexo I y con una nueva

Disposición adicional. Tales modificaciones y adiciones se introducen mediante las Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª, conduciendo tan sustanciales innovaciones a que se modifique también la propia denominación del Decreto 46/1990 mediante la Disposición Adicional 2ª.

Compartiendo este Consejo el criterio expresado en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos del Proyecto (reordenación sistemática de las materias reguladas por el Decreto 46/1990, escindiendo de las normas para la aprobación de Relaciones de Puestos de Trabajo las correspondientes al establecimiento de opciones), no puede compartir, sin embargo, el resultado final, que es la permanencia en el ordenamiento de aquel Decreto 46/1990 con una configuración estructural convulsa no desconocida por la Consejería consultante, que se ha visto compelida a incluir en el apartado c) de la Disposición final primera del Proyecto una muy peculiar técnica normativa para salir al paso de tan incómoda situación, cual es facultar al Consejero de Presidencia para "- hacer público el texto único del Decreto 46/1990, de 28 de Junio -". No puede olvidarse que el principio de seguridad jurídica exige a quien tiene la enorme potestad de innovar el Ordenamiento, un esfuerzo clarificador que facilite el conocimiento y entendimiento de la norma más allá del reducido círculo de especialistas en su aplicación.

La observación que el Consejo quiere destacar tiene relevancia desde el ángulo de la técnica jurídica que, en cierto sentido, se considera adecuada y hasta elogiada. Se realiza una modificación de la norma originaria, de tal modo que, formalmente, el Decreto que se modifica continúa siendo una sola norma, con lo cual se consigue evitar, desde esa perspectiva formal, la dispersión normativa que es rechazada de continuo por la doctrina legal del Consejo de Estado.

Ahora bien, junto a ello no debe perderse la perspectiva de la realidad que se provoca y es que, materialmente, una sola norma está contenida en dos textos distintos.

Respecto a la modificación de la norma originaria el criterio congruente es observar que constituye un objetivo de este proyecto (basta leer la exposición de motivos) y que, por tanto, su instrumentación procede realizarse mediante el texto articulado y no por el conducto de las disposiciones adicionales.

Respecto a la reunificación de la norma modificada y la modificante utilizando la transferencia de facultad contenida en la disposición final primera c), hay que destacar su trascendencia respecto al enfoque de la técnica normativa, y debe examinarse la efectiva cobertura legal de ese poder excepcional que se pretende otorgar, lo que se realizará al analizar la habilitación legal del proyecto.

Sin perjuicio de ello, se quiere aquí llamar la atención sobre otras alternativas que pueden manejarse, como la de incluir en el presente proyecto la total regulación de las normas de elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo derogando también mediante este Decreto de modo íntegro el anterior Decreto 46/1990, de 28 de Junio, alternativa que se sugiere como medio para evitar el efecto de la dispersión normativa y aportar así un mejor conocimiento y aplicación de la norma.

3.- No terminan aquí los contenidos del Proyecto que, además, alcanzan a desarrollar diversas previsiones normativas en materia de promoción interna, mediante la dispensa de titulación para acceso a través de tal sistema a los cuerpos de los Grupos C y D, regulación de indudable

alcance que está de modo efectivo conectada con el ámbito de las opciones por el tratamiento conjunto que a ambas da el artículo 14 de la Ley 3/1986, de la Función Pública Regional, aunque presenta más claras similitudes con la materia de promoción interna del artículo 46.2 de dicha Ley.

4.- La conclusión inicial que cabe extraer de lo expuesto hasta aquí es que no existe una total adecuación entre el título del Proyecto y su contenido; falta de adecuación que la lectura de la exposición de motivos ya revela.

Más sintonía entre título y contenido arrojaría una denominación aproximada a la que sigue: "- Decreto por el que se modifica el Decreto 46/1990, de 28 de Junio, y se establecen medidas de promoción interna a los Grupos C y D -".

III.- SOBRE LA HABILITACIÓN NORMATIVA.

1.- El Ordenamiento ha establecido para la potestad reglamentaria ciertos límites resultantes del principio de legalidad en sentido amplio (artículo 103.1 de la Constitución Española), y más concretamente de los principios de reserva de Ley y jerarquía normativa, extrayéndose de ellos la ya conocida consecuencia de la sumisión del reglamento a los contenidos materiales de las leyes, cuya extralimitación genera para ellos la sanción de nulidad de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común).

2.- Desde esta perspectiva el Proyecto nace inserto en diversas habilitaciones legales:

- a) El artículo 14 de la Ley 3/1986, de 19 de Marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia, permite establecer especialidades u opciones en los distintos cuerpos con la titulación exigida para el acceso, lo que da cobertura al artículo 1 del Proyecto.
- b) El mismo artículo 14, en el nuevo párrafo introducido al artículo 7.9 de la Ley 13/1997, de 23 de Diciembre, permite excepcionar de titulación específica en los accesos mediante promoción interna al Grupo D, "en los supuestos y en los requisitos que se determinen", lo que da cobertura al artículo 3.
- c) La Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (redacción dada por la Ley 42/1994, de 30 de Diciembre), permite, con el carácter de base a los efectos del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, excepcionar la titulación genérica para el acceso mediante promoción interna a cuerpos clasificados en el Grupo C, habilitación de la que nace el artículo 2 del Proyecto.

También se cita en la exposición de motivos el artículo 18 de la citada Ley 30/1984, referencia acertada por lo que ha quedado dicho en el anterior apartado II sobre el contenido de la norma. Pero llama la atención que las medidas de promoción interna que en él se permiten, se inscriben en un Plan de Empleo que no se formula mediante el Proyecto que se dictamina. Por ello, tal cita no aporta claridad a la norma, pudiendo ser omitida ya que no precisa el conjunto normativo tal apoyo.

3.- Cabe cuestionar la bondad del conferimiento de facultad que al Consejero de Presidencia realiza la Disposición final primera letra c) del proyecto.

A juicio del Consejo la cuestión debe resolverse concluyendo en la imposibilidad de efectuar tal traslado de poderes, y ello por las siguientes razones:

a) La regulación que se proyecta debe insertarse en el ámbito de la potestad reglamentaria. Las normas, incluidos los reglamentos, adquieren eficacia desde la publicación, y, cualquier elemento incidente en ella (como "hacer público" un texto), afecta a su normal vigencia. Y el sujeto activo de tal modo de obrar debe ser titular de la potestad reglamentaria.

b) Sin embargo, el titular de la potestad reglamentaria es el Consejo de Gobierno (artículo 21.4 Ley 1/1988, de 7 de Enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia), y los Consejeros sólo pueden detentarla en el ámbito de una específica atribución (artículo 49 letra d, Ley 1/1988). La norma producida sería pues una Orden (artículo 58.3 Ley 1/1988), y el resultado final en este caso, sería rebajar el rango inicial de la regulación, -un Decreto-, ya que en materia reglamentaria no es posible, por no haber sido previsto legalmente, articular una delegación "per relationem", con atribución a la norma delegada del mismo rango de la delegante. Y ese resultado es extraño al sistema normativo de fuentes, y, por tanto, contrario al ordenamiento jurídico.

c) Y abundando en la argumentación que sustenta tal tesis, piénsese en la rígida regulación del régimen habilitante para aprobar legislación delegada (artículos 40 a 43 Ley 1/1988), y en la expresa prohibición de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, para delegar el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 13.1.b), de la que es reflejo la contenida en el artículo 21.4 de la Ley 1/1988 en relación con el artículo 28.3 de ese mismo texto legal, que prohíbe al Consejo de Gobierno de modo expreso delegar el ejercicio de la potestad reglamentaria. A ello se une, como ha quedado dicho, que en esta materia no existe una habilitación específica y expresa de potestad reglamentaria al Consejero de Presidencia (artículo 18 Ley 3/1986), lo que hace tener por ubicada la misma en el Consejo de Gobierno.

4.- Del texto merece una especial mención la regulación mantenida en los apartados 1 y 2 del artículo 2 que no están expresamente amparados por la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, sin que a pesar de ello, pueda extraerse una infracción del ordenamiento.

Tal conclusión se alcanza al llegar a una comprensión no literal de la base, apoyada en que la Ley 30/1984 no contempla las especialidades de los cuerpos mientras que la Ley 3/1986, en su específica regulación de la Función Pública Regional, sí lo hace de modo concreto.

El Reglamento actúa así desarrollando una base estatal de aplicación directa en todos los ámbitos objetivos autonómicos, sin que se aprecien en la disposición, al seguir los criterios de la base, elementos determinantes de una regulación arbitraria prohibida por la Constitución (artículo 9.3). Al mismo tiempo se articula una posibilidad de promoción interna para acceso al Grupo D en el ámbito de las especialidades u opciones, que quedaría vedada por una interpretación del precepto básico apegada a su literalidad y con posibles consecuencias discriminatorias.

Al establecerse la salvedad de que esa dispensa de titulación específica no puede contravenir la normativa reguladora del ejercicio de profesiones, se cierra la disposición en sus consecuencias a la esfera interna de la Administración sin repercusiones en el sector de las diversas atribuciones profesionales.

5.- Por su parte, los contenidos relativos a las modificaciones del Sistema de Relaciones de Puestos de Trabajo encuentran acomodo y apoyo en el artículo 18 de la Ley 3/1986, redacción dada por el artículo 7.10 de la Ley 13/1997, de 23 de Diciembre. Al desaparecer como criterio de ordenación el de los programas de gasto, se adoptan el de Centro Directivo y Centro de Destino. Al margen de las dificultades prácticas que tales conceptos puedan acarrear, no se aprecia inconveniente para su introducción en la proyectada norma.

IV.- SOBRE EL ARTICULADO.

Sin perjuicio de indicar que se advierte en la Exposición de Motivos la omisión de toda referencia a la Ley de Cuerpos y Escalas, de cuyo contenido la materia de las especialidades es un desarrollo, es de observar en el articulado lo que sigue:

1º.-) La redacción de los artículos 2 y 3 es difícil de comprender, requiriendo más de una lectura. Quizás resultase más sencilla expresarla por lo que respecta al artículo 2.1 de la siguiente manera, trasladable igualmente al resto del artículo 2 y 3:

"- En el acceso de promoción interna desde el Grupo D, la titulación genérica de las opciones correspondientes al Grupo C podrá ser dispensada por una antigüedad de diez años en un grupo o escala del Grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos-".

2º.-) La Disposición adicional primera pertenece en realidad a la parte articulada, ya que establece el modo de hacer efectivas las titulaciones, sin que sea materia extraña al objeto de la norma proyectada.

3º.-) Igualmente, la Disposición Adicional tercera podría situarse, por la misma razón, en el texto articulado.

4º.-) En la Disposición Final primera letra b), la "clasificación" a la que alude es realmente una "integración", derivada de la variación de opciones.

El apartado c) de la misma Disposición Final en criterio de este Consejo, no se corresponde con ninguna de las técnicas habituales para la producción, alteración y publicación de las normas. Por ello, tal alternativa sería sustituida con más ventajas desde el ángulo de la seguridad jurídica, por la elaboración de un nuevo Decreto que sustituya al 46/1990, que bien puede ser el aquí examinado. Cabe, pues, concluir como medida más acorde con el conjunto del Ordenamiento su eliminación del texto.

5º.-) La expresión "proveer" del artículo 5.2 debe sustituirse por la más adecuada "ocupar".

En virtud de las anteriores consideraciones, el Consejo dictamina las siguientes:

CONCLUSIONES

- 1.- Que la Disposición Final primera letra c), es contraria al Ordenamiento Jurídico.
- 2.- Que en cuanto al resto de su contenido, no se aprecian en el Proyecto normativo contradicciones con sus fundamentos legales, debiendo subsanarse la omisión del informe de la Secretaría General.
- 3.- Que debe incorporarse al expediente una expresa justificación de la validez y eficacia de las nuevas opciones incorporadas, en relación con las titulaciones exigidas para cada escala y opción.
- 4.- Que, no obstante, la incorporación al texto de las restantes observaciones aquí formuladas mejoraría su nivel técnico y facilitaría su comprensión (apartado II 2 y 3 de este Dictamen).

No obstante , V.E. resolverá.

