



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 / 1 9 8 7

La Laguna, a 4 de septiembre de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno del Estado al de la Comunidad Autónoma relativo a la disposición transitoria única del Decreto autonómico 38/1987, de 7 de abril, por el que se aprobó la modificación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo (EXP. 24/1987 CC)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente dictamen será determinar si el requerimiento de incompetencia notificado por el Gobierno estatal al de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), en relación con el contenido de la disposición transitoria única del Decreto por el que, a iniciativa de este Organismo, el Ejecutivo regional aprobó la modificación parcial del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo, es conforme a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan) y al resto del Ordenamiento jurídico que fuere de aplicación.

En el citado requerimiento, cursado al amparo de lo dispuesto en los arts. 62 y 63 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), el Gobierno del Estado considera que la norma cuestionada, al configurar un supuesto de acceso restringido a la Función Pública integrada en el Consejo Consultivo, infringe el principio de selección del personal funcionario, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de concurso, oposición o concurso-oposición libre. Dicho principio, contenido en el art. 19.1 de la Ley

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), tiene carácter básico, habiendo sido establecido en aplicación del art. 149.1.18, CE, de manera que es de obligado respeto por los órganos autonómicos con competencias normativas cuando ejerzan éstas, como norma general reguladora de esta materia que ha de ser aplicada por los órganos ejecutivos regionales ineludiblemente.

II

Como cuestión previa, y a la vista de lo señalado en el Informe de los Servicios del Gobierno autónomo que se adjunta al escrito de solicitud de este Dictamen, negándose al mismo carácter preceptivo por entenderse que únicamente resulta obligatoria la consulta a este Organismo en supuestos de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias formuladas por la CAC, y no cuando tales recursos o conflictos se susciten frente a determinados actos comunitarios, conviene analizar, con fines aclaratorios de la función y actividades del Consejo Consultivo, lo que considera este Organismo que ha de ser su intervención respecto a asuntos relacionados, en general, con la jurisdicción constitucional y, más concretamente, con éste que se va a dictaminar.

Desde una perspectiva genérica, la argumentación, y subsiguiente conclusión antes indicada, no es sustancialmente correcta, no cabiendo efectivamente admitirse que, mientras es preceptiva la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo la CAC es parte activa en las controversias jurídico-constitucionales, no lo es cuando la Comunidad sea el sujeto pasivamente legitimado de las mismas, de acuerdo con lo preceptuado en los arts. 10.4 y, por conexión, 16 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio (LCCCCan), pues la primera de las disposiciones citadas previene, con carácter material y sin distingo alguno, la preceptividad de las solicitudes de dictamen en la materia, limitándose la segunda de ellas a prever, con carácter únicamente procedimental, que, cuando los recursos o conflictos vayan a ser planteados por los órganos autonómicos competentes, quepa tramitarse la solicitud (igualmente preceptiva) al tiempo de adoptarse los correspondientes acuerdos de interposición o requerimiento. Esta consecuencia ha de matizarse, aún más si cabe, en el caso concreto que analizamos de conformidad con lo que establece la disposición final segunda, LCCCCan: "El Gobierno, a propuesta del Consejo Consultivo, aprobará el Reglamento de desarrollo y ejecución de la presente Ley, conforme a los principios de

la misma", Reglamento que es, justamente, el que se modifica mediante el Decreto cuya disposición transitoria se discute.

Así, la citada norma legal consagra un procedimiento complejo para el establecimiento, y consiguientemente para la potencial modificación, del Reglamento orgánico-funcional de este Organismo, de modo que en dicha operación normativa intervienen dos órganos distintos, ambos de carácter estatutario y orgánico-funcionalmente autónomos entre sí, con diferentes facultades, funciones y momento de intervención al respecto: el Consejo Consultivo ha de actuar en primer lugar, ejerciendo la facultad de iniciativa reglamentaria, cuyo resultado será un Proyecto de Reglamento, o de modificación reglamentaria, acordado por el Pleno del mismo con respeto del Ordenamiento jurídico aplicable (particularmente la LCCCan), correspondiendo al Ejecutivo regional, en cuanto titular formal de la potestad reglamentaria autonómica, la ulterior aprobación, mediante Decreto, del Reglamento o modificación reglamentaria, en su caso.

Por consiguiente, el Consejo Consultivo, por expreso mandato legal, debe realizar una función muy determinada en relación con el establecimiento o modificación del Reglamento que ordena su propia organización y funcionamiento, situación que es obligada consecuencia de la autonomía orgánico-funcional atribuida a este Organismo por el art. 1, LCCCan, otorgamiento que, a su vez, viene exigido por la necesidad de garantizar a aquél unas condiciones de funcionamiento que le permitan alcanzar los fines ordenados para el mismo en los arts. 43, EACan, y el ya mencionado 1, LCCCan. En consecuencia, esta actuación del Consejo Consultivo es un requisito indispensable en el procedimiento de producción de normas reglamentarias que le afecten orgánica y/o funcionalmente, de forma que tales normas no pueden ser establecidas sin haberse realizado esa actuación, pues, de serlo, serían nulas de pleno Derecho (cfr. arts. 47 y 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Por tanto, y en relación con la cuestión ahora analizada, resulta que, si bien es cierto que el Gobierno autónomo podría rechazar por sí mismo el requerimiento de incompetencia que le ha sido notificado por el Ejecutivo estatal, no lo es menos que, por el contrario, no podría admitirlo sin consultar previamente al Organismo con facultad de propuesta reglamentaria, puesto que aceptar la pretensión del Estado supondría una efectiva reforma del Reglamento del Consejo Consultivo, que, se

insiste, exige la intervención de éste. Y ello, obviamente, significa que tal intervención consiste en un acto de naturaleza normativa, consustancial a la operación de producción reglamentaria de que se trata, y no es un acto consultivo, cuyo carácter es claramente diferente del anterior por su función y efectos, de manera que no pueden confundirse uno y otro, pese a que deban ser realizados por el mismo Organismo.

III

De acuerdo con lo explicitado en el Fundamento anterior, procede ahora analizar, en primer lugar, si en la realización del acto de requerimiento objeto del dictamen se han cumplido los requisitos formales previstos en el Ordenamiento jurídico al respecto.

Desde luego, el requerimiento lo formula el sujeto legitimado para ello y está dirigido al órgano que formalmente es sujeto pasivo de la controversia, conteniéndose además en el escrito de formalización del mismo tanto la especificación de la norma presuntamente viciada por incompetencia, como la petición expresa de derogación de la misma, todo ello según dispone el art. 63.1, 2 y 3, LOTC. Sin embargo, no está absolutamente claro que el escrito de requerimiento haya sido remitido en tiempo hábil, de conformidad con lo establecido en el art. 63.2, LOTC.

En efecto, parece incuestionable que el inicio del plazo para formular el requerimiento ha de ser el día siguiente al de la publicación del acto incompetente realizado, en el mejor de los casos, o el mismo día de la publicación o comunicación del mismo, en el peor (cfr. art. 63.2, LOTC). Precisamente, el Reglamento cuya disposición transitoria se requiere sea derogada fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) nº 66, de 25 de mayo de 1987, de manera que el indicado plazo habría de ser computado a partir de dicha fecha, como prevé el art. 5.1 del Código civil, al que se remite el art. 185.1 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que es aplicable al respecto según dispone el art. 80, LOTC.

Por tanto, aún adoptando en este punto la postura más favorable al órgano requirente, resulta que el tiempo hábil de que disponía para formular su requerimiento concluía el día 27 de julio de 1987, por ser el día 26 día inhábil (cfr. art. 185.2, Ley 6/1985). Y, habiendo entrado el escrito correspondiente en el Registro

del órgano requerido el día 28 de julio, según se desprende del expediente enviado a este Organismo adjunto a la solicitud de dictamen, parece que debiera concluirse afirmando la extemporaneidad del requerimiento pese a que el Gobierno estatal hubiere acordado su formulación y efectuado su expedición con anterioridad a la preclusión del plazo, puesto que es bien conocido que la eficacia de los actos será supeditada a la comunicación en forma de los mismos y que, en principio, es el órgano actuante quien ha de demostrar que tal comunicación se hizo en tiempo hábil.

No obstante lo previamente expresado, también podría entenderse, a la vista del tenor literal del precepto contenido en el art. 63.2, LOTC, que el plazo comentado se refiere exclusivamente al acuerdo de formular el requerimiento por el órgano requirente, cabiendo hacer la efectiva notificación al órgano requerido con posterioridad a la preclusión de tal plazo, de modo que éste deberá atender o rechazar aquél en el plazo de un mes a partir de su recepción (cfr. art. 63.4, LOTC), quedando así a salvo del interés tanto del órgano requirente como del requerido y, en resumidas cuentas, el interés general que ambos han de perseguir, en cuyo caso, es obvio que no cabría calificación de extemporaneidad.

IV

1. En relación con el específico procedimiento utilizado por el Gobierno del Estado para cuestionar la norma reglamentaria de referencia, se alega por aquél que la disposición afectada no respeta el orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto y que el Gobierno canario, al establecer el Reglamento que la incluye, ha incurrido en vicio de incompetencia, afirmaciones que se apoyan, como se señaló en el Fundamento I de este Dictamen, en una supuesta infracción de la normativa básica que, dictada en aplicación del art. 149.1.18, CE, se contiene en el art. 19.1, LMRFP.

Al respecto, los Servicios jurídicos del Gobierno autónomo objetan que, con independencia de la adecuación o no a Derecho de la norma controvertida, según se ajuste o no a la básica estatal, es claro que la competencia para regular la selección del personal del Consejo Consultivo corresponde a la CAC, según se dispone en su Estatuto, por lo que no cabe hablar de vicio competencial, sino, en su caso, de otro

de distinta índole, de forma que el procedimiento seguido por el Gobierno estatal no es jurídicamente correcto. Es más, en el Informe de los indicados Servicios se sostiene que la hipotética infracción de la regulación básica del Estado por una disposición sin fuerza de Ley que emanare el Ejecutivo regional sólo posibilitaría la impugnación de tal disposición ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Sin embargo, a la vista de la regulación, tanto fundamental como legal (LOTC), de la jurisdicción constitucional, ha de advertirse que el Estado puede impugnar ante el TC disposiciones autonómicas sin fuerza de Ley sin necesidad de aducir para ello una presunta vulneración del orden competencial establecido en el denominado "bloque de la constitucionalidad", no viniendo forzado, en consecuencia, a recurrirlas necesaria y exclusivamente ante la Jurisdicción ordinaria cuando estime adolecen de vicios de legalidad.

Así, aún cuando no es doctrinalmente pacífico el alcance del art. 161.2, CE, particularmente cuando se conecta con lo establecido en el art. 153.c) del texto constitucional, en relación con el control de las normas reglamentarias autonómicas, lo cierto es que los arts. 76 y 77, LOTC, al desarrollar lo previsto en el precepto constitucional primeramente citado, explicitan que se trata de disposiciones no legales, que cabe su impugnación ante el TC cualquiera que sea el motivo en que se base, y que aquélla se formulará y substanciará por el procedimiento previsto en la Ley orgánica para los conflictos de competencia (arts. 62-67, LOTC). En este sentido, confróntese la opinión expresada por el propio TC en su sentencia 44/1986, de 17 de abril.

No obstante, no es menos cierto que, en este caso concreto, el Estado no parece haber impugnado la disposición transitoria de referencia en aplicación de los arts. 161.2, CE y 76, LOTC, iniciando, por el contrario, un conflicto de competencia, aunque lo haga del modo indirecto previsto en el art. 62, LOTC, y no en el directo que le permite este mismo precepto. Y ello, al entender el Gobierno estatal que la supuesta vulneración por el Reglamento autonómico en cuestión de una básica del Estado es reconducible al expediente indicado por implicar la incompetencia del Gobierno autónomo al dictarlo.

Desde luego, pese a que no parezca correcto el que se confunda el conflicto de competencia con la impugnación del art. 161.2, CE, asimilando uno y otra sin más, sin perjuicio de que el procedimiento de sustanciación (ante el TC, por supuesto), de

ambos expedientes sea idéntico (cfr. art. 77, LOTC), lo que ha de analizarse fundamentalmente es si la vulneración o desconocimiento de una base normativa por una disposición reglamentaria, establecida en aplicación de una competencia estatutariamente asumida y legalmente ejercida, puede ser atacada mediante el mecanismo del conflicto competencial (incluyendo, en especial, el trámite de requerimiento previo) o si, por el contrario, debe serlo por el de impugnación constitucional, o bien, a través de la Jurisdicción ordinaria.

3. El objeto esencial del conflicto de competencia es la atribución de la titularidad de ésta. Se trata, en efecto, de una **vindicatio potestatis**, discutiéndose quien es jurídicamente el titular de la competencia ejercida. Así, la sentencia del TC de 28 de abril de 1983 sostiene: "Estos conflictos pueden suscitarse tan sólo sobre las competencias que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o, eventualmente, otras normas legales asignen al Estado o a la Comunidad de que se trate (art. 59, LOTC) y, cuando sea ésta la que considere que es el Estado quien ha invadido el orden de competencias (art. 63.1, LOTC) que a ella le corresponde, podrá plantear, tras los trámites legalmente establecidos, el oportuno conflicto, que deberá versar sobre ese orden de competencias y sólo sobre él, razón por la cual el art. 66, LOTC, dispone que la sentencia que ponga punto final al conflicto declarará la titularidad de la competencia controvertida, y no prevé otro distinto contenido de la sentencia porque no existe otro posible objeto de un conflicto de competencia entre el Estado y una Comunidad Autónoma".

Por consiguiente, parece que el supuesto ejercicio ilícito o irregular de una competencia propia no debiera ser objeto de un conflicto competencial, puesto que no se discute su titularidad, máxime cuando resulta obvio que sólo se puede ser titular de una competencia en relación con determinada materia y, en principio, con independencia de cual sea el contenido o ámbito jurídicamente correcto de aquélla. Es decir, una cosa es la titularidad indebida o discutida de una competencia y otra bien distinta es el ejercicio extralimitado o impropio de la misma.

Podría argumentarse que la forma en que se ejerza una competencia propia puede conducir a menoscabar o suplantar el ejercicio de otra competencia ajena, invadiendo el orden competencial del titular de ésta y, por tanto, arrogándose quien lo haga la titularidad de tal competencia, aunque fuere implícitamente. Cabría

aducir, además, que el TC, en sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, admite que existen asuntos que, por su carácter de indisociables de la titularidad de la competencia, pueden ser dilucidados mediante el conflicto competencial, o bien, que en la sentencia 11/1984, de 2 de febrero, el Alto Tribunal señaló que, en el conflicto entre Entes, basta con que quien lo plantea entienda que una disposición emanada de otro no respeta el orden de competencias jurídicamente establecido, lo que se recuerda igualmente en la sentencia 15/1986, de 17 de abril, refiriéndose a supuestos de lesión por simple menoscabo, no por invasión, de competencias ajenas.

Particularmente, puede apuntarse que esta circunstancia es especialmente clara en la relación entre las bases y el desarrollo legislativo que ordenan ciertas materias, pues la norma básica supone la delimitación del ámbito competencial al respecto entre el Estado y la Comunidad Autónoma, siendo aquél titular de la competencia para dictar las bases y ésta de la competencia para establecer su desarrollo normativo, de acuerdo con lo sostenido por el TC en su sentencia 25/1983, de 7 de abril, sobre el doble sentido de la idea de bases: a) definición de objetivos, fines y orientaciones comunes, en sentido positivo; b) límite dentro del cual han de actuar sus competencias las CCAA, en sentido negativo.

De lo previamente señalado, se pudiera deducir que la contravención de una norma básica estatal por otra de desarrollo autonómica implicaría la invasión del orden competencial del Estado por la Comunidad Autónoma, puesto que, al menos indirectamente, supone desconocer la competencia estatal para definir lo básico y, en definitiva, arrogarse tal competencia en la práctica. Como indica el TC, es cierto que la competencia autonómica de desarrollo no tiene su fundamentación o habilitación en la base establecida por el Estado, pero las normas autonómicas que se dicten en ejercicio de la citada competencia han de moverse siempre en el marco de las bases estatales y dentro de su espíritu, pues es a ellas a las que, precisamente, se trata de dar desarrollo y cumplimiento (cfr. sentencia de 25 de julio de 1984). En consecuencia, resultaría adecuada la vía utilizada en el presente supuesto por el Estado para atacar la disposición autonómica presuntamente ilegal, ya que, si tal ilegalidad se debe a una extralimitación competencial, ello es así porque el órgano autonómico actuante es manifiestamente incompetente.

4. Sin embargo, aparte de lo que se sostiene en el Fundamento V de este Dictamen respecto al tema de fondo analizado (es decir, si efectivamente se ha

vulnerado o no una norma estatal básica, o incluso si la norma del Estado en cuestión es o no realmente básica), cabe indicar ahora que resulta discutible calificar la supuesta irregularidad de la disposición transitoria impugnada de exceso competencial y que, aún siéndolo, éste pueda ser asimilado, en su esencia y en sus consecuencias, a la estricta incompetencia. En efecto, el Gobierno autonómico ha establecido la norma discutida, a propuesta de este Organismo, no como desarrollo de una base sino en ejercicio de las competencias que, a tal efecto, se recogen en el Estatuto de Autonomía y en las Leyes autonómicas 1/1983, 4/1984 y 2/1987 en favor de la CAC y de su órgano ejecutivo, como actuante de las mismas. Y lo ha hecho con la pretensión, es claro, de ordenar, con carácter transitorio y de conformidad con lo dispuesto por la legislación autonómica en esta materia y asunto, una situación particular y no general, que se refiere, por otra parte, a un personal ya vinculado al Consejo Consultivo de manera específica (funcionarios interinos) tras superar dos diferentes (en clase y momento de realización) pruebas selectivas (la primera de carácter libre y la segunda entre funcionarios de todo tipo con título suficiente), y que, por último, puede y conviene que se resuelva antes de que sea aplicable en el ámbito autonómico canario la normativa que, con naturaleza incuestionablemente básica, regulará en el futuro el acceso a la Función Pública de los ciudadanos en general, con independencia y posterioridad a la solución del problema de la integración a la misma del personal temporero de la CAC, solución que no necesariamente ha de coincidir con la que se dé a determinados contratados administrativos (cfr. art. 19.1, LCCCan y disposición transitoria novena, Ley autonómica 2/1987, así como el dictamen nº 21/1987 de este Organismo).

Así, no parece que exista aquí exceso competencial, por no existir conexión de objeto y ámbito de aplicación entre el art. 19.1, LMRFP (que se cita en el escrito de requerimiento como norma básica violentada) y la disposición requerida de derogación. Además, resulta que tal actuación únicamente cabría que fuese predicada del organismo autonómico con competencia normativa primaria, es decir, legislativa, pero no de un órgano que se limita a ejecutar o desarrollar reglamentariamente las leyes, el cual, por su propia naturaleza y en una Comunidad Autónoma con facultades legislativas sobre la materia, podría ser tachado de incompetencia o de ilegalidad en su actuación respecto a la Ley autonómica, pero no de exceso competencial en relación con el Estado.

Por otro lado, parece una desnaturalización del concepto de incompetencia estricta el que se le asimile sin más al exceso competencial. El exceso competencial y la mera incompetencia en la actuación sobre una materia podrían dar lugar a una actuación conflictiva sobre la incompetencia ejercida, pero, técnicamente y según ya se ha apuntado, mientras en el primero no se discute la titularidad para actuar, sino su defectuoso ejercicio, en la segunda se cuestiona la titularidad de la misma. Así, aunque los dos hechos podrían fundamentar el atacar la juridicidad del acto correspondiente, es obvio que, tratándose de una competencia legislativa, tal acto se relacionaría con el reparto constitucional de competencias primarias entre el Estado y CCAA, es decir, sería un acto legislativo y la controversia se resolvería mediante el correspondiente recurso de inconstitucionalidad. En cambio, la discusión competencial sobre actuaciones de los Ejecutivos estatal y autonómico se resuelve, en principio, mediante el conflicto de competencia propiamente dicho, refiriéndose a actos no legislativos que se han dictado por un órgano gubernativo incompetente o que inciden en el orden competencial reservado jurídicamente a otro (cfr. STC 45/1986), sin perjuicio de lo previsto, respecto a impugnaciones de disposiciones autonómicas sin fuerza de Ley, en los arts. 76 y 77, LOTC, o del supuesto regulado en el art. 67 de dicha Ley orgánica. En este caso, es evidente que no se contraponen normas de idéntico grado o rango, que no se está desarrollando normativa básica, y que el Gobierno del Estado no ha hecho uso de los mencionados preceptos legales o del art. 161.2, CE, siendo particularmente claro que el fundamento del conflicto de competencia es distinto, y más restringido (exclusivamente la invasión del orden competencial) que el de la impugnación (cualquier motivo). Y todo ello, sin obstar a que dicho Gobierno siempre pueda, como cualquier otra persona jurídica legitimada al respecto, recurrir un Reglamento autonómico ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (cfr. art. 153.c), CE).

5. De todos modos, como argumento de mera racionalidad, aunque con cierta relación con los principios de economía y seguridad jurídica, ha de observarse que no parece tener demasiado sentido que el Ejecutivo estatal requiera de incompetencia al Gobierno regional respecto de un acto reglamentario de éste que se estableció en base a una disposición contenida en una Ley autonómica (Ley 2/1987, de la Función Pública canaria) cuya vigencia está suspendida, al haber sido recurrida en inconstitucionalidad por el propio Presidente del Gobierno del Estado con expresa revocación del art. 161.2, CE.

Tampoco sería ocioso referirse en este Dictamen a una cuestión que pudiera parecer de mera oportunidad, pero que, junto a lo indicado en el párrafo previo, permite apuntar lo innecesario e inconsecuente que resulta ser el requerimiento analizado. En efecto, la norma cuestionada carece en la actualidad de posibilidad alguna de aplicación, es decir, carece de efectos jurídicos. Así, el personal potencialmente destinatario y beneficiario de dicha norma, bien determinado en su supuesto de hecho, resulta que, en el momento de formularse y notificarse tal requerimiento, ya había accedido a la condición de funcionario de carrera de la CAC, ocupando plaza de este Organismo mediante la superación de pruebas selectivas libres que habían sido debidamente convocadas con anterioridad, de conformidad con lo que al respecto se dispone en el art. 19 y en la disposición transitoria tercera de la Ley autonómica 4/1984, de 27 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La argumentación expuesta precedentemente puede ser resumida en los dos puntos siguientes:

A) La tramitación seguida por el Gobierno del Estado en el asunto analizado no parece ser la adecuada, de acuerdo con lo previsto al respecto en la CE y en la LOTC, en relación con lo que se pretende y con la naturaleza y contenido regulador del acto normativo atacado, no discutiéndose, en realidad, la titularidad de la competencia ejercida, no planteándose el conflicto en sus justos términos y no utilizándose, ciertamente, el mecanismo de impugnación de la disposición de referencia. Así, aunque procedimentalmente conflicto de competencia e impugnación estén asimilados en su formulación y sustanciación (cfr. art. 77, LOTC), **la causa de ambos está bien diferenciada**, según se desprende de lo dispuesto en los arts. 62 y 63, LOTC, para el primero y 77 de esta Ley para el segundo. En este sentido, es cuestionable la equiparación, sin más, del exceso competencial a la incompetencia o a la vulneración de una base con el fin de formular un conflicto de competencia, de manera que, aunque desde una perspectiva procesal tal equiparación haya de admitirse respecto al acto de órgano incompetente, a la vista de la jurisprudencia del TC en esta cuestión, **no sucede lo mismo respecto a la estricta contravención de normativa básica**, sobre todo en el supuesto de una Comunidad Autónoma con competencia de desarrollo legislativo en la materia, pues el acto vulnerador no se dicta discutiéndose la titularidad competencial para establecer una norma general y común o estableciéndose ésta con obvio exceso de la propia competencia y con

menoscabo del orden competencial del Estado, sino que **dicho acto normativo se limita a introducir una regulación que simplemente se desvía del contenido regulador de la norma básica**, lo que permitiría atacarla mediante un recurso de inconstitucionalidad, de ser la norma contraventora de rango legal, o impugnación, de no serlo y no tener fundamento en una Ley regional. En este caso, es evidente que **lo debatido efectivamente es la regularidad constitucional de la Ley autonómica 2/1987, dictada al amparo de un concreto precepto estatutario, y no la de un mero Reglamento de ejecución de la misma**, el cual, desde luego, podría ser recurrido ante la Jurisdicción contencioso-administrativa por todo sujeto legitimado para ello, incluido naturalmente el Estado.

B) El Gobierno canario **no está en este supuesto desarrollando una base estatal** (art. 19.1, LMRFP), cuyo objeto y ámbito de aplicación personal y temporal nada tienen que ver con los del precepto contenido en la disposición reglamentaria atacada, y **ni siquiera está complementado o ejecutado normativamente la norma incluida en la disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984**, sino que tan sólo ejecuta un precepto legal autonómico, concretamente la disposición transitoria novena de la Ley 2/1987, de la Función Pública canaria, aplicándolo al personal interino del Consejo Consultivo respetando la legislación específica de éste y los principios constitucionales en la materia. Por ello, **no parece que la citada disposición reglamentaria implique que se haya cometido vulneración de la normativa básica estatal**, tanto la que se indica en el escrito de requerimiento como cualquier otra, por el Gobierno autónomo, **ni que éste pudiera en forma alguna incurrir en exceso competencial**, por lo que dicho requerimiento podría, e **incluso debería**, ser rechazado por el órgano requerido. Es más, estando suspendida la disposición legal autonómica en la que se fundamenta la reglamentaria requerida de incompetencia y no pudiendo ésta tener consecuencias, al haber sido aquella recurrida ante el TC con invocación del art. 161.2, CE y haber desaparecido el supuesto de hecho de la norma reglamentaria atacada, **no parece que, en cualquier caso, tenga sentido el requerimiento formulado**, pues tal norma seguirá el destino que se dé a la que desarrolla en la correspondiente sentencia del TC, o bien, habrá de desaparecer del Ordenamiento por inútil, al carecer de toda posible aplicación.

V

En cuanto al tema de fondo de la cuestión analizada, este Organismo se remite a lo ya explicitado por el mismo en los Fundamentos del dictamen nº 21/1987, enviado al Parlamento de Canarias, a solicitud de su Presidencia, en relación con el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del Estado contra los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria novena de la Ley autonómica 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública canaria, puesto que se trata de un asunto íntimamente conectado con el analizado en el presente dictamen.

Y ello, sin perjuicio de que, oportunamente, se recuerden aquí determinadas conclusiones del arriba citado dictamen que resultan ser suficientemente significativas, en cuanto resumen la opinión jurídica de este Organismo sobre la cuestión ahora dictaminada. Estas conclusiones son las siguientes:

A. Parece problemático afirmar que la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 sea materialmente básica. El Derecho intertemporal y coyuntural de una base difícilmente puede tener carácter de básico en relación con CCAA con competencias en materia de Función Pública y con situaciones funcionariales diversas, sin que quepa afirmar tampoco que esta disposición tenga dicho carácter a través de la conexión de excepcionalidad con el art. 19.1, LMRFP, pues tal conexión no existe al ser normas de distinto objeto, finalidad y ámbito personal y temporal de aplicación.

B. Aún cuando pudiera afirmarse el carácter básico de la disposición de referencia, es cuestionable una rígida interpretación de su formulación y alcance, por cuanto el parámetro temporal discriminador que establece no tiene una justificación constitucionalmente admisible, revelándose como arbitrario y de consecuencias de dudosa constitucionalidad, al no vincularse a un fundamento sustancial determinante, cual sería la dinámica de institucionalización y asunción de funciones por parte de cada una de las Comunidades Autónomas.

C. En todo caso, es discutible que la mera variación del parámetro temporal operado en la Ley autonómica suponga una adaptación normativa que subvierta los principios esenciales de la norma transitoria contenida en la Ley estatal.

D. Si hipotéticamente se reconociera la regularidad de la norma estatal, asignándole condición de básica y conviniendo en su correcta formulación, siempre sería posible asignar a la disposición transitoria novena de la Ley canaria, sobre la que versa el recurso, la interpretación armonizadora que se expone en el Fundamento VII de este Dictamen.

CONCLUSIÓN

1. El requerimiento de incompetencia notificado por el Gobierno estatal al autonómico que se dictamina tiene una formulación de dudosa corrección constitucional, además de que no parece procedente que se utilice esta vía procedimental en el supuesto al que se refiere y, en todo caso, carece de relevancia técnica y práctica en la actualidad.

2. De acuerdo con lo sostenido por este Organismo en su dictamen nº 21/1987, la CAC no ha incurrido en exceso competencial, incompetencia o inconstitucionalidad al regular, del modo en que lo hace la Ley autonómica 2/1987, de 30 de marzo, la integración del personal interino de la misma en la Función Pública propia, no vulnerándose normativa básica estatal alguna por dicha Ley y, por tanto, tampoco por la norma reglamentaria que la ejecuta, en la que se contiene la disposición requerida de derogación.

3. La eventual modificación del Reglamento orgánico-funcional del Consejo Consultivo exige la intervención de éste en el correspondiente procedimiento normativo, ejerciendo la facultad de iniciativa que le atribuye al respecto la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio.