

**Expediente:** 13/2004

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de integración del personal de régimen laboral fijo de las entidades locales de Navarra en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

**Dictamen:** 21/2004, de 24 de mayo.

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 24 de mayo de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros.

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 14 de abril de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de integración del personal de régimen laboral fijo de las entidades locales de Navarra en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2004, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
2. Escrito de 14 de enero de 2004 por el que se remite el borrador del proyecto de Decreto Foral a la Federación Navarra de Municipios y Concejos a los efectos de la emisión del informe de la Comisión Foral de Régimen Local.
3. Escrito de 23 de enero de 2004 del Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos con las sugerencias que por parte de los representantes de esa Federación se proponen al borrador del Proyecto.
4. Escrito de 23 de enero de 2004 del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra aceptando parcialmente las sugerencias de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y ordenando la remisión del nuevo texto del proyecto a los representantes sindicales en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario.
5. Acta de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra de 9 de febrero de 2004. De ella se deduce el siguiente posicionamiento de los sindicatos respecto al proyecto de Decreto Foral que se dictamina: ELA y LAB contrarios al proyecto, CC.OO. a favor del proyecto, UGT no se pronuncia y AFAPNA anuncia un posible posicionamiento posterior por escrito.
6. Certificación de informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local, de 18 de febrero de 2004, emitida por el Secretario de la misma.

7. Informes jurídicos del Secretario Técnico del Departamento de Administración Local, de 20 de febrero de 2004, sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto en lo relativo al contenido y tramitación y al contenido del proyecto.
8. Proyectos de Acuerdo y de Decreto Foral que se somete a la consideración del Gobierno de Navarra el 1 de marzo de 2004.
9. Escrito del Director del Servicio del Secretariado del Gobierno, de 8 de marzo de 2004, por el que se notifica a la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local de la toma en consideración por el Gobierno de Navarra del proyecto de Decreto Foral.
10. Escrito del sindicato CC.OO. de fecha 23 de marzo de 2004 manifestando que no apoya el proyecto de Decreto Foral.
11. Comunicación del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, de 26 de marzo de 2004, sobre la modificación del posicionamiento del sindicato CC.OO. en relación al proyecto de Decreto Foral a que se hace referencia en el punto tercero del acta de la Mesa General de Negociación de 9 de febrero de 2004.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto regular el procedimiento de integración del personal de régimen laboral fijo de las entidades locales de Navarra en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Se dicta, según se hace constar en el preámbulo del mismo, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 9 de la Ley Foral 4/2003.

El proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye, por tanto, una disposición de carácter general que se dicta en ejecución de la citada Ley Foral, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y, en su párrafo segundo, autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Tal como este Consejo viene reiterando, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El artículo 83.6, letra k), del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/993, de 30 de agosto, –en la redacción dada por la Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre– (en adelante, TREP), preceptúa que “serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias siguientes: ...k) los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos”.

Según resulta del expediente facilitado, el proyecto de Decreto Foral, una vez que han sido modificados algunos extremos del texto inicial del proyecto, al haber sido introducidas en el mismo algunas observaciones formuladas por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, ha sido conocido por las organizaciones sindicales en el seno de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, sobre el Régimen de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), ha conocido también el proyecto, informándolo favorablemente, la Comisión Foral de Régimen Local. Consta igualmente en el expediente informe jurídico del Secretario Técnico del Departamento de Administración Local, en el que se concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto presentado.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral es ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplir con el mandato legal recogido en el artículo 9 de la Ley Foral 4/2003. La exposición de motivos de dicha Ley Foral hace referencia al acuerdo negociador que sobre las condiciones de empleo del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra fue aprobado por el Gobierno de Navarra el día 22 de abril de 2002, ordenando al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior la adopción de las medidas reglamentarias precisas para su ejecución. En dicho acuerdo se dice que en el mismo “se han incluido dos aspectos que, aunque no afecten al articulado del TREP, exigen habilitación legal para su realización, como son la apertura de un nuevo proceso de funcionarización..... en las entidades locales de Navarra...”.

En esta materia, la Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen

estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Sobre la titularidad de la potestad reglamentaria, el artículo 23.1 de la LORAFNA, atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y, en concreto, la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en desarrollo de una previa norma de rango legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley.

#### **II.4ª. Examen del proyecto de Decreto Foral**

##### ***A) Estructura del proyecto de Decreto Foral***

El proyecto consta de un preámbulo, y su contenido normativo se estructura en 9 artículos, a los que se suman dos disposiciones finales, incorporando además un anexo que contiene el modelo de solicitud de integración que deberá dirigirse al presidente de la entidad local respectiva.

##### ***B) Contenido del proyecto de Decreto Foral***

El preámbulo recoge expresamente el contenido de los números 1 y 2 del artículo 9 de la Ley Foral 4/2003.

Así señala el número 1 del artículo 9 de este precepto que “las entidades locales de Navarra podrán llevar a cabo un nuevo proceso para la

adquisición de la condición de funcionario de su personal laboral fijo, de conformidad con el procedimiento que reglamentariamente se determine”. El presente proyecto de Decreto Foral tiene por objeto semejante desarrollo reglamentario.

Añade el número 2 de dicho artículo que “en el desarrollo reglamentario se fijará que las entidades locales tendrán un plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, para adoptar la decisión de si inician o no el proceso de posibilitar a su personal laboral fijo la adquisición de la condición de funcionario. En el supuesto de que acuerden iniciar dicho proceso, el personal afectado dispondrá de idéntico plazo para realizar la opción”.

El artículo 1 del proyecto de Decreto Foral regula la opción del personal laboral fijo de plantilla de la Administración Local de Navarra y de sus organismos autónomos por la integración en el TREP. Para la iniciación del proceso de integración será necesario acuerdo favorable de los órganos de gobierno competentes de las entidades locales. Este acuerdo debe tomarse en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del proyecto de Decreto Foral tal y como prevé la citada Ley Foral 4/2003. Este precepto recoge la opción a favor del personal laboral fijo en los entes locales, contemplando con carácter excepcional y transitorio un derecho de aquellos para su integración como funcionarios.

El artículo 2 del proyecto de Decreto Foral contempla tres supuestos distintos respecto al ejercicio de la opción prevista en el artículo 1. Así, no podrá optar por la integración en el TREP el personal laboral fijo que ocupe puestos de trabajo de carácter discontinuo o a tiempo parcial, lo que se justifica por la peculiaridad de tales supuestos.

También queda excluido el personal fijo que hubiera accedido a esta condición sin el procedimiento legalmente establecido para el acceso a la función pública. Ello en congruencia con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra que dice que “la selección del personal laboral fijo se ajustará a lo dispuesto en los Títulos I y

II de este Reglamento, con las especialidades a que se refieren los artículos siguientes”.

Por otra parte, el punto número 2 del mencionado artículo 2 contempla que “en ningún caso podrán ser objeto de cobertura mediante el procedimiento que se establece en este Decreto Foral aquellas plazas que la legislación de régimen local reserva a funcionarios públicos mediante habilitación especialmente conferida, y cuya cobertura temporal debe realizarse en régimen de Derecho administrativo, de conformidad con el artículo 235.3 de la LFAL, así como los puestos de Tesorero previstos en el artículo 254 de la misma Ley”. Según el artículo 235.1, en relación con el artículo 234 ambos de la LFAL, estas plazas, que son las de secretariado e intervención o de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de asesoramiento técnico-económico, corresponderán “a funcionarios con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral”.

Los artículos 3 al 8, con la excepción del 6, tienen carácter procedimental. Se regula un procedimiento que se ajusta a otros precedentes en los que se señala el modelo de solicitud de integración, que según el artículo 3 del Decreto Foral objeto de dictamen, debe ser necesariamente el que figura en el anexo del mismo y deberá dirigirse al presidente de la entidad local respectiva.

En cuanto al plazo para el ejercicio de la opción se fija en dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del acuerdo municipal favorable a la iniciación del proceso de integración en el Boletín Oficial de Navarra. Este plazo se encuentra previsto en el número 2 del artículo 9 de la Ley Foral 4/2003.

Junto a la solicitud deberá acompañarse la titulación correspondiente al nivel de encuadramiento procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del TREP.

Según el artículo 5, la resolución sobre la integración será dictada por el órgano competente de la entidad local, a la vista de la documentación y



del informe de legalidad del secretario, que será preceptivo a tenor de lo dispuesto en el artículo 4, para garantizar el cumplimiento del procedimiento previsto. Dicha resolución deberá ser publicada en el Boletín Oficial de Navarra, sin perjuicio de que haya de ser notificada personalmente a los interesados.

Dicha resolución debe contener en anexo expresamente las determinaciones previstas en el artículo 7: personal que la integra, puesto de trabajo que ocupa, nivel, antigüedad reconocida y grado funcional. También incluirá la relación del personal cuya integración se deniegue. En este último supuesto, la denegación será motivada. La resolución denegatoria se acompañará de la citación de los recursos que procedan frente a la misma.

Los criterios para la asignación de grado funcional se contemplan en el artículo 8 del proyecto de Decreto Foral en función de la antigüedad reconocida sin que existan objeciones legales a este respecto.

Por otra parte, el proyecto hace una remisión al sistema de seguridad y de previsión sociales, que seguirán siendo las mismas que se le venían reconociendo, así como a las retribuciones aplicables a este personal, que serán las establecidas para los funcionarios en el Estatuto de Personal.

El artículo 9.1 del proyecto determina que quien no acceda a la condición de funcionario seguirá adscrito al mismo puesto de trabajo que venía desempeñando. Añade el número 2 del mismo artículo que, en ningún caso, a través del procedimiento previsto en el proyecto de Decreto Foral, podrá atribuirse un nivel superior al de la titulación que le fue exigida al interesado para su ingreso en la Administración como personal fijo. De esta forma se asegura que el nivel que se atribuye al nuevo funcionario será correlativo a la titulación que le fue exigida en su día para acceder como personal laboral.

Por último, las dos disposiciones finales contemplan la delegación en el Consejero de Administración Local de la facultad para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, así

como la entrada en vigor del mismo al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Además, el proyecto consta de un anexo donde se recoge el modelo de solicitud de integración como funcionario de todo el personal que opte por tal alternativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Foral 4/2003, con el fin de unificar las peticiones que puedan presentarse en este proceso de funcionarización.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de integración del personal de régimen laboral fijo de las entidades locales de Navarra en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.