

Expediente: 17/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales y de reubicación por incapacidad para el desempeño del trabajo en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra.

Dictamen: 18/2005, de 13 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de junio de 2005,

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

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 13 de mayo de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra –en ausencia del Presidente- en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales y de reubicación por incapacidad para el desempeño del trabajo, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra afectado por el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, tomado en

consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de abril de 2005.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El expediente se inicia con el texto –sin fecha- de un proyecto de Decreto Foral por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales y de reubicación por incapacidad para el desempeño del trabajo, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra afectado por el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.

2. Con fecha 28 de enero de 2005, se reúnen representantes de la Administración y de los sindicatos con representación en el ámbito de Justicia para tratar el proyecto. En el acta levantada se indica que, tras el oportuno debate y negociación, se acuerda modificar el artículo 7 con una nueva redacción que se explicita, así como que “con esta modificación, permaneciendo el resto del proyecto en los términos propuestos por los representantes de la Administración, se llega al acuerdo entre las partes”. Y constan como Anexos el texto del proyecto remitido para consulta y negociación y las alegaciones planteadas por el representante de CC OO.

3. El Director del Servicio de Intervención General, con fecha 4 de febrero de 2005, informa que el proyecto no supone incremento de gastos o disminución de ingresos, ni tiene contenido económico que lo haga susceptible de fiscalización en los términos del Decreto Foral 132/1999.

4. El Director del Servicio de Prestaciones Sociales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe con fecha 15 de febrero de 2005, concluyendo que no formula objeción alguna al proyecto. El Director

General de Función Pública, en escrito de 25 de febrero de 2005, muestra su conformidad con este informe.

5. El Comité de Seguridad y Salud de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos (exceptuado el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el personal docente no universitario) conoce, en sesión de 17 de febrero de 2005, el proyecto, sin que se efectuara objeción alguna al mismo.

6. Constan cuatro memorias –normativa, económica, organizativa y justificativa- y un informe de impacto por razón de sexo, elaborados todos ellos por el Servicio Jurídico-Administrativo de Justicia con fecha 15 de marzo de 2005.

- La memoria normativa analiza la afectación del contenido del proyecto a la normativa foral y a la estatal. En cuanto a la foral, señala, tras referirse al Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, de adaptación de la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, y al Decreto Foral 114/2002, de 5 de junio, que el proyecto supone hacer explícita la ampliación que ya estaba implícita desde el traspaso de funciones y servicios realizado por el Real Decreto 812/1999, de 19 de mayo. Y respecto de la normativa estatal, de un lado, se desarrolla la normativa de prevención de riesgos laborales tal y como establece la disposición adicional cuarta del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, sin que se aprecie ningún problema pues el objeto del proyecto es dar mejor cumplimiento a esa normativa. Y, de otro, en cuanto a las reubicaciones por incapacidad, que califica como provisión de puestos de trabajo, analiza, tras aludir al régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia, la delimitación de competencias, entendiendo que Navarra tiene competencia para regular esta cuestión. Por ello, concluye que el proyecto es desarrollo de la normativa estatal, de un lado, en materia de prevención de riesgos laborales y, de otro, del estatuto jurídico del

personal al servicio de la Administración de Justicia, para lo que Navarra es competente, por respetar los límites al ejercicio de su competencia en materia de función pública, tal y como ha sido entendida por el Tribunal Constitucional, tanto al valorar las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, como en lo que se refiere a la competencia histórica y exclusiva de Navarra en materia de función pública.

- La memoria económica expresa que el proyecto no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos.
- La memoria organizativa señala que se crean dos órganos, el Comité de Seguridad y Salud del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra y la Comisión de Reubicaciones, que, a su decir, no se integran en la estructura del Departamento, y no suponen desarrollo de ésta. Y en cuanto a los Servicios de Prevención se prevé la actuación de los del resto de la Administración.
- La memoria justificativa comienza indicando la justificación general, consistente en la mejora de las condiciones de salud laboral del personal incluido en su ámbito de aplicación. La creación del Comité de Seguridad y Salud del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra se justifica en la normativa reguladora de esa materia y en la particularidad de dicho personal. La regulación de las reubicaciones trata de despejar las dudas sobre la aplicación a este personal del contenido del Decreto Foral 114/2002, de 3 de junio. Y en cuanto a la participación y audiencia, el proyecto ha sido negociado con las organizaciones sindicales presentes en la Junta del Personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, ha informado la Dirección General de Función Pública y es preceptiva la consulta al Consejo de Navarra.
- El informe de impacto por razón de sexo señala escuetamente que las medidas propuestas no lo producen.

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación informa, con fecha 25 de febrero de 2005, formulando determinadas observaciones. En particular, considera que falta la orden de inicio del procedimiento y aconseja determinadas correcciones en la forma y estructura del texto para lograr una mejor redacción y calidad técnicas.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior formula, con fecha 18 de abril de 2005, informe en el que, tras examinar el objeto y justificación, el contenido, la base legal, competencia y rango, el procedimiento y la preceptiva intervención del Consejo de Navarra, concluye que no se plantean reparos de índole jurídica. En igual fecha, el Secretario Técnico de este Departamento informa la propuesta de acuerdo de toma en consideración del proyecto para su remisión al Consejo de Navarra.

9. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 25 de abril de 2005, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la adaptación de la normativa de prevención de riesgos laborales y de reubicación por incapacidad para el desempeño del trabajo en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra. Se estructura en una exposición de motivos, tres Capítulos y dos disposiciones finales.

El proyecto expresa en su exposición de motivos su justificación. Comienza aludiendo al artículo 3 de la Ley de prevención de riesgos laborales de 1995 y después al Real Decreto 812/1999, de traspasos, que incluyó al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra en el ámbito de la gestión del Gobierno de Navarra, siéndole de aplicación la normativa reguladora de los propios Cuerpos, sin merma de las competencias de Navarra en materia de función pública. A continuación expone que dicho personal quedó incluido en el ámbito de aplicación del Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, de adaptación de la normativa de

prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, si bien ahora se estima que, en determinados aspectos, este personal tenga un ámbito diferenciado en esta materia, lo que lleva a la creación de un Comité de Seguridad y Salud propio para este personal. Finalmente, vinculado a lo anterior, se regula la reubicación por incapacidad de este personal, previendo un Comité de Reubicaciones para este ámbito.

El Capítulo I (“Disposición general”), integrado por el artículo 1, señala el objeto, ya referido, de la norma.

El Capítulo II, titulado “Del Comité de Seguridad y Salud del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra y del Servicio de Prevención”, comprende los artículos 2 a 6. En él se crea el Comité de Seguridad y Salud del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra (artículo 2), cuyo ámbito subjetivo se refiere al personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra afectado por el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia (artículo 3). Se señala como normativa supletoria en las materias no reguladas el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, con las peculiaridades que requiera el especial régimen del personal a que se refiere el proyecto (artículo 4). El citado Comité estará integrado por los Delegados de Prevención designados en este ámbito de conformidad con el artículo 8.2 del Decreto Foral 135/1998. Y se prevé que actuará como Servicio de Prevención en este ámbito el del resto de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos (artículo 6).

El Capítulo III, titulado “Reubicaciones por incapacidad para el desempeño del puesto de trabajo”, comprende los artículos 7 a 9. Dispone la posibilidad de reubicación por incapacidad de este personal exclusivamente en puestos de trabajo pertenecientes a la Administración de Justicia en Navarra (artículo 7); prevé la constitución de una Comisión de Reubicaciones integrada por el Director General de Justicia y dos Delegados

de Prevención del Comité de este ámbito designados por y entre ellos (artículo 8) y la aplicación del Decreto Foral 114/2002, de 3 de junio, con las adaptaciones que requieran las peculiaridades del régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, en cuanto al procedimiento, órganos y cuantas otras cuestiones resulten necesarias (artículo 9).

Y de las disposiciones finales, la primera contiene la habilitación al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para el desarrollo y aplicación; y la segunda dispone la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, ya que el proyecto sometido a consulta tiene por objeto la ejecución de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la adaptación de dos Decretos Forales sobre prevención de riesgos laborales y sobre reubicación por incapacidad del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra, en particular el Decreto Foral 114/2002, de 3 de junio, que fue previamente dictaminado por este Consejo (Dictamen 20/2002, de 13 de mayo).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, atendiendo las sugerencias realizadas por este Consejo, ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

Según resulta de lo expuesto sobre el expediente del proyecto, éste inició su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2004, aunque ha sido en parte tramitado y aprobado con posterioridad.

Este Consejo, en su Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, ha señalado que “dicha regulación (Ley Foral 14/2004) no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

En el presente caso el procedimiento seguido ha tenido en cuenta las previsiones de la nueva Ley Foral, cumpliéndose suficientemente las exigencias fijadas en los artículos 58 a 63 de la citada Ley Foral 14/2004, con la salvedad de la falta de la orden de inicio del expediente. En efecto, la disposición ha de entenderse motivada tanto por las memorias e informes que incorpora como por su preámbulo; el expediente incluye las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa; las memorias normativa y justificativa motivan la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta con expresión de su fundamento normativo; se ha negociado el proyecto con las organizaciones sindicales del ámbito afectado; ha informado la Dirección General de Función Pública y se ha dado audiencia al Comité de Seguridad y Salud de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos; se incluye un informe sobre impacto por razón de sexo; y el proyecto ha sido informado favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Y finalmente el proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en términos generales, ajustada a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico

El artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), dispone que “en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial o del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”.

Por Real Decreto 812/1999, de 14 mayo, se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia a la Comunidad Foral de Navarra. En el apartado 1 del Acuerdo de traspaso, se mencionan, entre los fundamentos legales, el antes transcrito artículo 60.1 de la LORAFNA y el artículo 149.1.5ª de la Constitución y se dice que “la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, modificada por la Ley 16/1994, de 8 de noviembre, establece en el artículo 455 y disposición adicional primera, apartado 2, con los límites que impone el artículo 454 de la misma Ley, las funciones que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas”. Y en su apartado 2.1.a) se traspasan a Navarra las funciones y servicios que dentro de su territorio desempeña la Administración del Estado sobre: “a) Personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en el Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración de Justicia, y el Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses”.

La STC 56/1990, de 29 de mayo, en los recursos de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (desde ahora, LOPJ), ha interpretado las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, aceptando la legitimidad de una subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuadas por la LOPJ (entre ellas, cita el artículo 60.1 de la LORFNA), realizando las precisiones siguientes sobre los límites que derivan de la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias (FJ 8):

“A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 de la Constitución, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial, tema sobre el que posteriormente se volverá.

B) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «Administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

C) En tercer lugar, y esto lo aceptan las Comunidades recurrentes, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional.

D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas.”

Asimismo, la citada STC 56/1990, en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia, declaró (FJ 10) "que las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas", correspondiendo "al legislador orgánico (y por tanto estatal) la potestad de configurar el estatuto de ese personal, y ante la atribución expresa a la LOPJ en este sentido, las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía han de interpretarse a la luz de lo que en esa disposición estatal se prevea". Precisamente, ya la LOPJ de 1985 optó "por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional", que "aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia". Ello "supone, no sólo unos elementos

normativos materiales comunes, sino también, y para garantizar la existencia de un efectivo régimen homogéneo, la reserva a unas instancias comunes de aquellas actuaciones que, aun siendo típicamente ejecutivas, pueden efectuar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de los funcionarios integrados en los Cuerpos Nacionales al Servicio de la Administración de Justicia", por lo que "quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía aquellas atribuciones que, encomendadas por la LOPJ al Gobierno de la Nación, resultan obligadamente reservadas a éste, para mantener el carácter propio de Cuerpo Nacional"; y "por el contrario, sí jugarán su papel las cláusulas subrogatorias respecto de todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o esenciales para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia".

En la actualidad, la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha dado una nueva redacción al Libro VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia. Su artículo 471 dispone que "las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo anterior, corresponden en los términos establecidos en esta Ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario" (apartado 1); y "en los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este libro" (apartado 2).

De acuerdo con el artículo 470, se trata de los funcionarios que integran los Cuerpos de Médicos Forenses, de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Tramitación Procesal y Administrativa, de Auxilio Judicial y de Auxiliares de Laboratorio del Instituto Nacional de

Toxicología y Ciencias Forenses. Estos Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia tendrán el carácter de Cuerpos Nacionales.

Su artículo 474.1 establece, a su vez, que "el personal funcionario de carrera de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se registrará por las normas contenidas en esta Ley Orgánica, en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre Función Pública".

Y la disposición adicional octava de la citada Ley Orgánica 19/2003 establece que sus disposiciones referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la LORAFNA.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta el artículo 3.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, cuyo párrafo 1º establece la aplicación de dicha Ley y sus normas de desarrollo "tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo".

En su desarrollo el Real Decreto 39/1997, de 17 enero, que aprueba el Reglamento de los servicios de prevención de riesgos laborales, establece, en su disposición adicional cuarta ("Aplicación a las Administraciones públicas") que "en el ámbito de las Administraciones públicas, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo se realizará en los términos que se regulen en la normativa específica que al efecto se dicte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartado 1, y en la disposición adicional tercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y en la disposición adicional

primera de este Reglamento, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. En defecto de la citada normativa específica, resultará de aplicación lo dispuesto en este Reglamento”.

De conformidad con la Ley y Reglamento estatales, el Gobierno de Navarra aprobó el Decreto Foral 135/1998, de 20 de abril, que adapta la normativa de prevención de riesgos laborales al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Y, finalmente, el Decreto Foral 114/2002, de 3 de junio, regula el procedimiento de reubicación por incapacidad para el desempeño de su trabajo del personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, excluido el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como el personal docente no universitario adscrito al Departamento de Educación y Cultura.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A) Competencia de la Comunidad Foral de Navarra

Como apunta la propia memoria normativa, la determinación de la competencia de Navarra para regular la materia objeto del proyecto es una cuestión relevante en este caso. A tal fin, como aquella memoria señala, el proyecto aborda, desde la óptica competencial, dos aspectos o bloques distintos y con una dispar complejidad.

En lo que concierne a la prevención de riesgos laborales, no se aprecia dificultad alguna en el orden competencial, ya que la Comunidad Foral de Navarra, una vez recibido el traspaso de servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, ostenta la competencia para regular dicha materia, respecto del personal que de ella depende. Así resulta del artículo 495.1.h) de la LOPJ –en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003-, que, para materializar el derecho de los funcionarios en el ámbito considerado a recibir protección en materia de seguridad e higiene en el trabajo, ordena a las Administraciones públicas competentes la adopción de aquellas medidas que sean necesarias para la aplicación efectiva de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, procediendo a la evaluación de los riesgos iniciales y al establecimiento de planes de emergencia, así como a la creación de servicios de prevención y de un Comité Central de Seguridad y Salud.

La complejidad surge al encarar el segundo bloque relativo a la reubicación por incapacidad para el desempeño del puesto de trabajo, para lo que el proyecto traslada aquí el régimen previsto para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos en el Decreto Foral 114/2002.

El punto de partida para discernir sobre tan compleja cuestión competencial ha de ser el marco jurídico ya expuesto. La competencia en materia de Administración de Justicia asumida por Navarra en virtud de la cláusula subrogatoria del artículo 60.1 de la LORAFNA tiene carácter de ejecución y reglamentaria, y no legislativa, debiendo interpretarse a la luz de lo que en la LOPJ vigente se prevea (STC 56/1990). El vigente artículo 471 de la LOPJ, antes transcrito, confiere a la Comunidad Foral de Navarra

competencias respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia en los términos establecidos en dicha Ley, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, y le habilita para aprobar los reglamentos que exija el desarrollo de su Libro VI. Por tanto, ha de acudirse a las previsiones al respecto de la LOPJ para verificar si las mismas permiten o dejan margen a Navarra para adoptar la reglamentación prevista en el proyecto.

Si atendemos al Decreto Foral 114/2002, que el proyecto examinado pretende transponer al ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, la reubicación del personal inadaptado o incapacitado para el desempeño de su trabajo parte de que no es posible adaptar el puesto de trabajo al empleado afectado. Un factor clave de estos procedimientos de reubicación es el denominado “Juicio Clínico Laboral de Aptitud”, en el que se expresará la necesidad de reubicación cuando así se estime y no sea posible adaptar la plaza que ocupa el empleado a su incapacidad (artículo 4), ya que si éste estima que la persona no debe ser incluida en el proceso de reubicación finalizará el expediente por resolución y, en otro caso, expresará la aptitud de los candidatos para el desempeño de las plazas y se remitirá a la Comisión de Reubicaciones (artículo 5). Así pues, la reubicación del personal por incapacidad para el desempeño del trabajo se presenta en la reglamentación foral y en el proyecto como un cambio o reasignación de un funcionario desde un puesto de trabajo que no es posible adaptar al funcionario afectado a otro para cuyo desempeño se le considera apto. Al funcionario afectado se le considera inhabilitado para desempeñar un determinado puesto de trabajo, que no puede adaptarse a sus condiciones, pero no totalmente para el servicio, pues ha de declararse su aptitud para desempeñar otros puestos.

El artículo 492 de la LOPJ –en la versión de la Ley Orgánica 19/2003– dispone que la jubilación de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia podrá ser por incapacidad permanente para el servicio (letra c) del apartado 1) y procede cuando éste padezca incapacidad permanente para el desempeño de las funciones propias de su cuerpo, previa la instrucción, de oficio o a instancia del interesado, del oportuno expediente

(apartado 3). Por su parte, en cuanto a la provisión de puestos de trabajo, se atribuyen funciones al Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, en los supuestos, condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en la LOPJ y en el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (artículo 525), previendo como modalidades de provisión, además de las ordinarias del concurso o libre designación, la adscripción provisional o en comisión de servicios (artículos 524.2 y 527) y la redistribución de efectivos (artículos 524.3 y 528.1).

A juicio de este Consejo, la regulación proyectada sobre reubicación por incapacidad del personal se encuadra dentro de la competencia de Navarra en los términos señalados, ya que no regula ni altera las previsiones de la normativa estatal en materia de jubilación por incapacidad, sino que se mueve dentro del campo de la provisión de puestos, pero sin contradecir la LOPJ en este punto. El proyecto examinado pretende un equilibrio entre la posición del funcionario y el servicio, y posibilita una suerte de redistribución o reubicación del personal afectado en otro puesto de trabajo, sin impedir la jubilación por incapacidad permanente para el servicio cuando proceda, ya que aquélla refiere la incapacidad a un concreto puesto y no al cargo o servicio, subyaciendo la capacidad del funcionario para desempeñar otro puesto distinto del inicial o de procedencia. Parece configurarse, a la postre, un supuesto de redistribución o reubicación del personal atendiendo a las exigencias del servicio. Además, esta regulación se ciñe al ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, tanto en lo que se refiere al personal afectado como a los puestos a los que permite la reubicación. Y finalmente, se adoptan cautelas tanto para tener en todo caso presentes las peculiaridades de este personal, en particular su régimen jurídico, como para que esta posibilidad redunde en beneficio del funcionario y del interés público.

En definitiva, la referencia a la singularidad de Navarra respecto de la ordenación del personal incluido en el ámbito del proyecto expresada en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, así como el claro propósito del proyecto de alcanzar su objetivo en armonía con la

peculiaridad de tal personal, nos llevan a entender que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular en tales términos el aspecto aquí considerado.

B) Habilitación y rango de la norma

El apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 14/2004, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1 y 2).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que se presenta como un desarrollo de la LOPJ y adapta previsiones de reglamentos anteriores adoptados por el propio Gobierno al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra.

C) Justificación

La justificación y conveniencia del proyecto son claras, ya que, como expresan la memoria justificativa y la exposición de motivos del proyecto, éste persigue con carácter general la mejora de las condiciones de salud laboral del personal incluido en su ámbito de aplicación. En particular, se adaptan al ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra las normas en materia de prevención de riesgos laborales (Decreto Foral 135/1998) y de reubicación por incapacidad existentes para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos (Decreto Foral 114/2002), en atención a las peculiaridades de dicho personal.

D) Contenido del proyecto

En cuanto al fondo del proyecto consultado, éste se estructura en dos partes diferenciadas. La primera (artículos 2 a 6) crea y regula un Comité de Seguridad y Salud específico para el personal al servicio de la

Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra, así como prevé la actuación en éste ámbito del Servicio de Prevención del resto de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Nada hay que objetar a esa normativa, que viene a cumplimentar la previsión del artículo 495.1.h) de la LOPJ y responde a la facultad de autoorganización de la Administración, incorpora al Comité a los Delegados de Prevención de dicho ámbito y atiende a razones de eficacia y eficiencia en la utilización del Servicio de Prevención.

La segunda posibilita las reubicaciones por incapacidad para el desempeño del puesto de trabajo (artículos 7 a 9), pero exclusivamente en puestos de trabajo pertenecientes a la Administración de Justicia en Navarra, con intervención de una Comisión de Reubicaciones específica para dicho ámbito, y previendo la aplicación del Decreto Foral 114/2002, de 3 de junio, pero también con las adaptaciones que requieran las peculiaridades del régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra. Despejada más atrás la cuestión competencial en este aspecto, no ha de formularse objeción, sin perjuicio de señalar que las referidas adaptaciones a las peculiaridades de este personal apuntan al obligado respeto del marco y previsiones fijadas por la LOPJ en este campo.

Finalmente, como observación de técnica normativa, se aconseja revisar la denominación dada al proyecto de Decreto Foral, ya que es demasiado extensa y puede ser abreviada sin merma de su sentido.

En consecuencia, el proyecto consultado respeta el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se adapta la normativa de prevención de riesgos laborales y de reubicación por incapacidad para el desempeño del trabajo, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral de Navarra afectado por el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia

de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.