

**Expediente:** 11/2006

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 347/1993, de 23 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

**Dictamen:** 16/2006, de 12 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 12 de junio de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 21 de abril de 2006 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, 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 modifica el Decreto Foral 347/1993, de 23 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de abril de 2006.

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

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones previas:

1. El 30 de junio de 2004 se suscribe por la representación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de una parte, y los sindicatos Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras y la Asociación de Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, de otra, el Acuerdo sobre “condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2004 y 2005”, que resultó ratificado por el Gobierno de Navarra por acuerdo de 19 de julio de 2004 en el que, además, se ordena la adopción de las medidas e iniciativas, tanto legales como reglamentarias, que sean precisas para la ejecución del referido acuerdo.

En el citado Acuerdo de 30 de junio de 2004, cuyo texto no se encuentra entre la documentación remitida a este Consejo pero al que se tiene acceso a través de su publicación (BON núm. 110, de 13 de septiembre de 2004), se contemplan medidas específicas en lo que respecta a la racionalización y simplificación de los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Entre estas medidas se alude expresamente al objetivo de unificación de las convocatorias que afecten a puestos o nombramientos comunes entre el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el resto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, posibilitándose el desarrollo simultáneo de las convocatorias de traslado y de ingreso. Se conviene igualmente la revisión del sistema de acoplamiento previo, la modificación del sistema de concurso de méritos para traslados, de forma que se restrinja la alegación reiterada de méritos formativos ya tenidos en cuenta en concursos anteriores y, entre otras determinaciones, la aplicación de criterios análogos “a los establecidos en relación con el ámbito de Administración núcleo” cuando se trata de la provisión de puestos de dirección o jefatura reservados a personal funcionario.

Por otra parte, en el mismo Acuerdo se contemplan otros aspectos de ámbito más general relativos a la definición del “ámbito de adscripción del personal, refiriéndolo a las Direcciones Generales y organismos autónomos”,

proponiendo la modificación del “régimen de traslado” limitando la aplicación del concurso de méritos a los supuestos de movilidad voluntaria que contempla y excluyendo su aplicación al resto de supuestos. Finalmente, se refiere a los efectos de la participación del personal que desempeñe puestos de Dirección o Jefatura en “procedimientos de traslado por concurso de méritos”, o a la movilidad del personal laboral a tiempo parcial o la provisión de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario que desempeñe puestos de Dirección o Jefatura.

Con esos antecedentes, se aprueba la Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en lo sucesivo, Ley Foral 16/2004), así como el Decreto Foral 59/2005, de 14 de marzo, que modifica el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, RPPT), aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre.

2. Del certificado expedido por el Secretario de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que consta en el expediente, resulta que los representantes sindicales tuvieron conocimiento del Proyecto en la reunión celebrada el 1 de diciembre de 2005, en la que fue objeto de debate su texto, introduciéndose modificaciones al mismo, si bien la representación sindical se posicionó en contra de su aprobación.

3.- La Dirección General de Función Pública ha elaborado cuatro memorias diferentes, todas ellas fechadas el 10 de febrero de 2006. La memoria justificativa deduce la necesidad del Proyecto de la previa existencia del Acuerdo sobre condiciones de empleo, suscrito el 30 de junio de 2004 entre la Administración y los sindicatos, así como de la preexistente Ley Foral 16/2004 y del Decreto Foral 59/2005, de 14 de marzo, que modificó el RPPT, en cuanto que a través de estas disposiciones se han introducido modificaciones en el régimen jurídico hasta entonces vigente para la provisión y desempeño de los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra. Por ello, la memoria normativa

resalta también como antecedentes del Proyecto tanto el mencionado Acuerdo sobre condiciones de empleo como los ya citados, Ley Foral 16/2004 y Decreto Foral 59/2005, a los que añade las referencias obligadas a la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (a la que nos referiremos en adelante como Ley Foral 11/1992), y al Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, que regula el ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (a partir de aquí, Decreto Foral 347/1993), cuya modificación persigue el Proyecto que nos ocupa. La memoria económica concluye que la aprobación del Proyecto “no conlleva ningún incremento de gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria”. Finalmente, la memoria organizativa señala que la norma reglamentaria propuesta “no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación”.

4. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior informa, con fecha 27 de febrero de 2006, el Proyecto señalando algunas deficiencias en su tramitación, cuya subsanación sugiere, y proponiendo algunas modificaciones en orden a mejorar la comprensión y corrección formal del texto.

5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 30 de marzo de 2006, tras examinar su objeto y justificación, el contenido, la base legal y rango, el procedimiento y la necesaria consulta a este Consejo, no plantea objeción jurídica alguna al proyecto, pese a detectar la ausencia de formalización en el expediente de la Orden Foral de inicio del procedimiento con la designación del órgano responsable del mismo, que considera una omisión sin consecuencias invalidantes dada la materia concernida y la competencia sobre ella de la Dirección General de la Función Pública..

6. Consta igualmente en el expediente un informe-propuesta emitido por el Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública el 10 de febrero de 2006, un informe sobre el impacto por razón de sexo emitido por

el Director General de la Función Pública en la misma fecha y, en suma, reflejo documental de haberse dado traslado del anteproyecto de Decreto Foral al Departamento de Salud, directamente afectado por el proyecto, sin que conste la formulación de observaciones o sugerencias al respecto.

7.- Finalmente, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 3 de abril de 2006, a propuesta del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, toma en consideración el proyecto a “efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, ocho artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del proyecto reseña la regulación en la Ley Foral 11/1992 de los aspectos básicos del sistema de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el mencionado organismo autónomo, así como la remisión que realiza, para lo no previsto en la misma, a lo establecido con carácter general para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Recoge la existencia de su desarrollo reglamentario a través del Decreto Foral 347/1993 y la necesidad de su modificación para adaptarlo a los compromisos asumidos tras la suscripción del Acuerdo de 30 de junio de 2004 entre la Administración y los sindicatos CC.OO., U.G.T. y A.F.A.P.N.A., sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2004 y 2005, como ya hicieran la Ley Foral 16/2004 y el Decreto Foral 59/2005. Tras reflejar esos antecedentes, la exposición de motivos pasa a anticipar el objeto de las modificaciones normativas que introduce el Decreto Foral.

El artículo uno modifica el artículo del mismo número del Decreto Foral 347/1993, adicionando un nuevo apartado segundo a dicho precepto de manera que se determina el ámbito orgánico al que se adscribirá el personal al servicio del organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, siendo dicho ámbito tanto los centros sanitarios, como las unidades

orgánicas concretas que específicamente se señalan en el nuevo apartado que se introduce en el precepto.

El artículo dos modifica el apartado segundo, del artículo 2, del Decreto Foral 347/1993, diferenciándose a partir de la modificación el procedimiento de selección para el ingreso según estén encuadrados los puestos de trabajo vacantes en los estamentos sanitarios o en los no sanitarios, siendo el concurso-oposición el sistema aplicable con carácter general en el primer caso, y la oposición para los encuadrados en estamentos no sanitarios.

El artículo tres modifica el artículo 21 del Decreto Foral 347/1993, introduciendo un nuevo párrafo en su apartado primero, modificando el tercer párrafo de su apartado tercero y añadiendo un nuevo apartado quinto.

A través de la primera modificación se persigue delimitar los supuestos de aplicación del concurso de méritos en los traslados voluntarios de puestos de trabajo, adecuándolos a la nueva existencia de ámbitos orgánicos de adscripción del personal, siendo aplicable dicho procedimiento cuando se trate de movilidad entre los diferentes centros o, también, si se refiere a plazas con diferente régimen de jornada.

Con la segunda modificación, que da nueva redacción al párrafo tercero del apartado tercero del artículo 21, se introduce una nueva norma para la valoración de los méritos relacionados con la formación, docencia, investigación e idiomas, de tal manera que sólo serán objeto de valoración aquellos que sean posteriores al último cambio de destino o, si no hubiere, desde la incorporación del personal al servicio de la Administración Pública respectiva.

Finalmente, se adiciona un nuevo apartado quinto al artículo 21 conforme al cual el personal que desempeñe puestos de dirección o jefatura de carácter no asistencial puede participar en los procedimientos de traslado por concurso de méritos, si bien la obtención de destino definitivo se condiciona a la incorporación y desempeño efectivo del puesto de trabajo que se le adjudique, produciéndose entonces la renuncia al desempeño de la dirección o jefatura.

El artículo cuatro modifica el artículo 26 del Decreto Foral 347/1993, resultando de ella que la promoción interna temporal consistente en la declaración de las situaciones de comisión de servicios y situación especial en activo exigirá la previa convocatoria y superación de pruebas selectivas. De otra parte, se declaran de aplicación preferente las situaciones de promoción interna temporal a la contratación de personal en régimen administrativo, cuando se necesite la cobertura de un puesto de trabajo con carácter temporal.

El artículo cinco altera el artículo 27 del Decreto Foral 347/1993, modificando su apartado segundo, introduciendo dos nuevos apartados tercero y cuarto, y pasando su actual apartado tercero a numerarse como apartado quinto.

Las modificaciones señaladas determinan la existencia de un único procedimiento de acoplamiento interno previo de carácter anual y a realizar en el primer semestre (apartado segundo). Establece además una preferencia para la cobertura de los puestos vacantes que se oferten en el procedimiento de acoplamiento interno a favor del personal que ocupe un puesto del mismo estamento y especialidad, y con destino en la unidad organizativa básica donde se realice el acoplamiento. Si hubiere más de un empleado en esas condiciones, o si los interesados no tuviesen destino en esa unidad organizativa, se adjudicará la vacante a aquel aspirante que acredite mayor tiempo de servicios prestados con carácter fijo en el ámbito de adscripción. Si hubiere igualdad de servicios prestados entre los aspirantes, se estará a la mayor antigüedad reconocida al empleado (apartado tercero).

Por último, el nuevo apartado cuarto limita la participación en los procedimientos de acoplamiento interno previo a que se trate de plazas entre las que exista la necesaria identidad, de tal modo que el personal laboral que ocupe plazas con jornada a tiempo parcial únicamente puede acceder a plazas del mismo régimen y jornada. De manera recíproca, el personal funcionario, estatutario o laboral que ocupe plazas con jornada a tiempo

completo sólo puede optar por este procedimiento a plazas del mismo régimen de jornada a tiempo completo.

El artículo seis da redacción al artículo 28 del Decreto Foral 347/1993, cuyo contenido originario había sido derogado por el Decreto Foral 604/1995, de 26 de noviembre. Se regula ahora en este precepto la libre remoción del personal que sea nombrado para desempeñar un puesto de trabajo de libre designación, diferenciando los supuestos de reincorporación según el personal cesado ocupara puestos de carácter no asistencial o puestos de carácter asistencial. En el primer supuesto, la reincorporación se producirá en el centro al que estuviera adscrito con anterioridad a su nombramiento, respetándosele el turno que estuviera realizando entonces, así como el destino en la unidad orgánica y la localidad en que desarrollase su actividad. En el caso que se tratara de puesto de carácter asistencial, la reincorporación se produce en el mismo puesto de trabajo que desempeñara con anterioridad al nombramiento.

El artículo siete modifica íntegramente la redacción del artículo 31 del Decreto Foral 347/1993, si bien las novedades se concretan en la regulación de los supuestos de reincorporación a sus anteriores puestos de trabajo de aquellos funcionarios que cesan en el desempeño de puestos de jefatura de sección, de unidad no asistencial o de jefaturas de unidad de enfermería, estableciéndose un régimen análogo al ya visto para los supuestos de libre designación. De tal manera, que en el caso de cese en jefaturas de sección y unidades no asistenciales, la reincorporación se producirá en el centro al que estuviera adscrito con anterioridad al nombramiento, con respeto de turno, unidad orgánica y localidad. Por el contrario, si se tratase de cese en jefaturas de unidades de enfermería, la reincorporación se producirá en el puesto de trabajo que ocupase con anterioridad a su nombramiento, excepción hecha de su continuación en el desempeño de la jefatura mediante designación interina o superación de procedimiento selectivo.

El artículo ocho introduce una nueva disposición adicional en el Decreto Foral 347/1993, que determina la consideración que debe darse en la plantilla orgánica y en la relación de personal del Servicio Navarro de

Salud-Osasunbidea a las plazas correspondientes al personal que ocupe puestos de libre designación, jefaturas no asistenciales, de Director y de Jefe de Unidad de Enfermería de los Equipos de Atención Primaria, de manera que sólo figurarán en la plaza correspondiente al puesto efectivamente desempeñado.

La disposición adicional única del proyecto de Decreto Foral establece la conversión en plazas vacantes de aquellas plazas hasta ahora cubiertas por personal temporal contratado en sustitución del personal que se encuentre desempeñando puestos de libre designación y de jefatura no asistenciales, si bien las plazas vacantes creadas continuarán siendo desempeñadas temporalmente por el mismo personal contratado que las estuviese ocupando, modificándose para ello el objeto del correspondiente contrato.

En las disposiciones finales se faculta a la Consejera de Salud para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución del Decreto Foral (primera) y se establece la entrada en vigor en el día siguiente al de su publicación (segunda).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo parcial de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, y también de la Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Por otra parte, el proyecto viene a modificar el Decreto Foral 347/1993, de 23 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, dictado en desarrollo de la ya citada Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

Establece el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”. Al respecto no consta en el expediente la correspondiente decisión de Consejero alguno del Gobierno de Navarra que disponga el inicio del procedimiento de elaboración y designe al órgano responsable del procedimiento, lo que implica una irregularidad en el procedimiento de elaboración pero sin que, por su propia naturaleza y entidad, acredite efectos invalidantes del mismo, máxime cuando el procedimiento de elaboración se ha instruido por la Dirección General de Función Pública, órgano competente en la materia de función pública a la que afecta el proyecto de Decreto Foral.

En todo caso, y siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por la Dirección General de Función Pública, afirmándose en la memoria económica, con la conformidad de la Intervención, que el proyecto no conlleva incremento de gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria.

Constan en el expediente el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable del Secretario Técnico del mismo Departamento, que justifica la necesidad, conveniencia y corrección del Proyecto. También se une un informe emitido por la Dirección General de la Función Pública, en el que se señala que el proyecto respeta los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sin que advierta impacto alguno por razón de sexo.

El proyecto ha sido sometido a audiencia del Departamento de Salud y, según manifiesta el informe de la Secretaría General Técnica del

Departamento de Presidencia, también se ha remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado por la Comisión de Coordinación, si bien no consta reflejo de ello en el expediente administrativo remitido a este Consejo.

Por otra parte, según el artículo 83.6, letra a), del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra -Texto Refundido aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, modificado en este punto por Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre- (en adelante, TREP), serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias relativas a “participar, a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación”.

De la documentación que obra en el expediente resulta que el Proyecto ha sido objeto de debate en el seno de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

Por lo expuesto, el proyecto de Decreto Foral se ha tramitado, en términos generales, de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. 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- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente –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.

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 LORAFNA.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

Desde otra perspectiva, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, esto es, la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que, en sus artículos 30 a 35, establece los aspectos básicos del ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, practicando en su artículo 4, y para todo lo no previsto en la Ley Foral, una remisión a “lo establecido con carácter general para los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos”. Esa misma remisión realiza el artículo 31.2 de la citada Ley Foral, conforme al cual “para el ingreso en los estamentos no sanitarios se aplicará la normativa establecida con carácter general para los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos”.

A la anterior Ley Foral debe sumarse la consideración de la Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que introdujo modificaciones, entre otras, en la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, y en la que la

disposición transitoria primera establece un régimen de creación y provisión de vacantes que contempla su aplicación a determinado personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, según los criterios a establecer reglamentariamente.

Finalmente deberán tenerse en cuenta las determinaciones contenidas en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, que si bien excluye de su ámbito de aplicación al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (artículo 2.1.b.), resultará aplicable como consecuencia de las remisiones realizadas a su régimen general por las leyes forales posteriores, ya citadas.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto introducir modificaciones en el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, que desarrolló la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, en ejercicio de la autorización realizada al Gobierno de Navarra en la disposición final segunda de la citada Ley Foral. A ella viene a sumarse la contenida en la disposición final primera de la Ley Foral 16/2004, que habilita al Gobierno con carácter general para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su ejecución y desarrollo, además de otras remisiones específicas al ulterior desarrollo reglamentario que se contienen específicamente en otros de sus preceptos. En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta previa habilitación legal suficiente, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y siendo el rango de la norma es el adecuado.

#### ***B) Justificación***

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de recoger en el correspondiente texto normativo una serie de previsiones establecidas en el Acuerdo sobre condiciones de empleo, suscrito el 30 de junio de 2004, algunas de las cuales han dado

lugar a la Ley Foral 16/2004, que necesita de su desarrollo reglamentario para el ámbito específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Mientras que otras previsiones exigen para su plena vigencia y aplicación la introducción de modificaciones en la regulación actualmente contenida en el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre.

### **C) Contenido del proyecto**

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1.- El artículo uno viene a modificar el artículo del mismo número del Decreto Foral 347/1993, adicionando un nuevo apartado segundo, en el que se determina el ámbito orgánico de adscripción del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El proyecto viene así a complementar lo establecido previamente en el artículo 31 del TREP, en la redacción dada por la Ley Foral 16/2004, al que se remite para lo no previsto en ella la Ley Foral 11/1992, y conforme al cual los funcionarios se adscribirán a un “ámbito orgánico determinado dentro del cual desempeñarán las funciones propias de su nivel y nombramiento”, remitiendo al reglamento la determinación de los ámbitos de adscripción en función de “la estructura y de los criterios organizativos establecidos en la Administración Pública respectiva”, sin que se advierta que los ámbitos orgánicos de adscripción por los que opta la propuesta normativa violenten en modo alguno la norma legal, ni criterios organizativos racionales adecuados a la singularidad de los servicios asistenciales que se prestan en el organismo autónomo.

2.- El artículo dos modifica el apartado segundo, del artículo 2, del Decreto Foral 347/1993, estableciendo un distinto procedimiento de selección de los aspirantes al ingreso como personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que será el de concurso-oposición para los puestos de trabajo encuadrados en los estamentos sanitarios y el de oposición para los encuadrados en estamentos no sanitarios.

El apartado segundo del artículo 2 del Decreto Foral 347/1993, actualmente vigente, no contempla esa diferenciación dependiente del encuadramiento en uno u otro estamento, sino que configura el concurso-oposición como procedimiento de selección aplicable con carácter general, si bien admite la oposición como procedimiento de selección cuando atendiendo a la naturaleza de las funciones a desempeñar no se estime necesaria la valoración de méritos o niveles de experiencia.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el apartado segundo del artículo 31 de la Ley Foral 11/1992, en la redacción dada por la Ley Foral 16/2004, establece que “con carácter general, el procedimiento de selección para el ingreso en los estamentos sanitarios será el de concurso-oposición”, mientras que para el ingreso en los estamentos no sanitarios “se aplicará la normativa establecida con carácter general para los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos”.

Con esta última remisión se recoge en una norma de rango legal adecuado una de las medidas tendentes a la racionalización y simplificación de los procedimientos de ingreso en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, comprometidas en el Acuerdo suscrito entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos el 30 de junio de 2004, con el objetivo de “unificar las convocatorias que afectan a puestos o nombramientos comunes entre el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el resto de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, y posibilitar el desarrollo simultáneo de las convocatorias de traslado e ingreso”

Con esos precedentes no advertimos objeciones jurídicas que oponer a la regulación que se propone del procedimiento de selección para el ingreso en puestos de trabajo encuadrados en estamentos sanitarios, que se mantiene en iguales términos que en el decreto foral vigente, al ser el concurso-oposición el procedimiento previsto para ellos con carácter general en el artículo 31.2 de la Ley Foral citada, sin que la previsión de utilizar

excepcionalmente el procedimiento de oposición violente sus términos, como pacíficamente se ha admitido en la aplicación del decreto foral vigente.

Mayores dudas plantea la propuesta reglamentaria que contempla la aplicación exclusiva de la oposición como procedimiento de selección para el ingreso en los estamentos no sanitarios, habida cuenta de la remisión practicada en la Ley Foral 11/1992 a la “normativa establecida con carácter general para los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos”.

El artículo 5 del TREP establece los sistemas de “oposición o concurso-oposición” como procedimientos de selección para el ingreso como funcionarios en las Administraciones Públicas de Navarra. Congruentemente el artículo 18 del Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, que aprueba el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, establece que las pruebas selectivas para el ingreso se llevarán a cabo por el sistema de oposición “salvo cuando, por la naturaleza de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición”.

De lo expuesto resulta que el Proyecto excluye toda aplicación del sistema de concurso-oposición para el ingreso en los estamentos no sanitarios cuando ese sistema está permitido, legal y reglamentariamente, para el ingreso en el resto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, contradiciendo, a juicio de este Consejo, el designio expreso del artículo 31.2 de la Ley Foral 11/1992 que preceptúa la aplicación en el ingreso en los estamentos no sanitarios de la “normativa establecida con carácter general para los funcionarios”.

Por otra parte, el expediente administrativo remitido a este Consejo está ayuno de cualquier justificación o motivación del designio reglamentario que se introduce, por lo que difícilmente podrá este Consejo aventurar unos fundamentos que no se expresan en la propuesta y que, en su caso, hubieran podido eventualmente justificar la opción exclusiva por el sistema de oposición invocando criterios organizativos, o la inaplicación del sistema del concurso-oposición, legalmente previsto, a los supuestos de vacantes en

los estamentos no sanitarios, aportando elementos de convicción sobre la no concurrencia de la posibilidad de aplicar la previsión legal ya que la naturaleza de las funciones desempeñadas en estos estamentos nunca justificaría la aplicación del concurso-oposición.

En consecuencia, ante la ausencia de motivación, justificación y fundamento sobre la restricción de los sistemas de selección previstos en la Ley Foral, consideramos que la opción exclusiva por la oposición como procedimiento de selección para el ingreso en los estamentos no sanitarios vulnera los principios de legalidad y jerarquía normativa por ser contraria al artículo 31.2 de la Ley Foral 11/1992, que si permitiría, obviamente, la aplicación preferente de ese sistema sin excluir la utilización del sistema de concurso-oposición, de manera análoga a la prevista en el mencionado artículo 18 del Reglamento de Ingreso.

Por otra parte, con carácter general debería mejorarse la redacción del precepto que nos ocupa ya que, a nuestro juicio, se utiliza inapropiadamente de manera explícita e implícita el concepto de “provisión de puestos de trabajo”, cuando su objeto es regular reglamentariamente los procedimientos de selección para el ingreso, en uno u otro estamento, al igual que lo es el del precepto que se desarrolla, el artículo 31 de la Ley Foral 11/1992.

3.- El artículo tres del proyecto introduce distintas modificaciones en el artículo 21 del Decreto Foral 347/1993, respecto de las que proceden las siguientes consideraciones:

a) Con el nuevo párrafo que se adiciona al apartado primero se delimitan los supuestos de aplicación del concurso de méritos como procedimiento de selección de los aspirantes a la provisión de puestos de trabajo mediante traslado voluntario ofertado al personal ya integrado en la plantilla. Se pretende así adecuar la aplicación de dicho procedimiento a la nueva realidad jurídica, en la que se ha suprimido la tradicional adscripción a un puesto de trabajo para novarse en una adscripción a un “ámbito orgánico” que, como hemos visto, se determina en el mismo Proyecto, completando la remisión realizada en el artículo 31 TREP.

Pueden reproducirse aquí, a salvo las naturales diferencias organizativas, las consideraciones realizadas en nuestro Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, sobre análoga previsión introducida en el artículo 8 RPPT.

Dijimos entonces, “no se advierte reparo de ilegalidad alguno en este precepto, ya que de nuevo las previsiones del proyecto de Decreto Foral son consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley Foral 16/2004 en el artículo 31 TREP y de su concreta aplicación en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral, que se realiza en el propio proyecto a través de la modificación que realiza del RPPT, añadiendo el ya visto artículo 3 bis. Esto es, la Ley Foral abre la posibilidad de que los funcionarios sean adscritos, bien que en todo caso con respeto de las funciones propias de su nivel y nombramiento, no ya a un singularizado puesto sino a un ámbito orgánico determinado, que el proyecto de Decreto Foral sitúa, para la Administración de la Comunidad Foral, con carácter general en la Dirección General u organismos autónomos donde presten sus servicios. De tal modo que el precepto que nos ocupa, no hace sino aplicar un procedimiento de concurrencia, el concurso de traslado, a aquellos casos en que ciertamente puede darse la movilidad voluntaria, y ésta sólo puede darse ahora entre distintos “ámbitos orgánicos” o, en su caso, dentro del mismo ámbito pero significando un cambio de localidad o de centro o, en definitiva, significando un cambio de naturaleza del puesto de trabajo, como sucede en los supuestos de diferencias en cuanto a la jornada o régimen jurídico de los puestos”.

b) A través de la modificación del párrafo tercero, del apartado tercero, del artículo 21, se introduce una limitación a la valoración de los méritos relativos a la formación, docencia, investigación e idiomas, que obedece también a los acuerdos alcanzados entre la Administración Foral y los sindicatos, formalizados mediante el Acuerdo de 30 de junio de 2004, en los que se convenía la modificación “del sistema de méritos aplicable para el traslado, de tal forma que una vez que el empleado haya obtenido un cambio de destino a través de dicho procedimiento, los méritos formativos que le han servido para conseguir dicho puesto no puedan ser alegados y valorados en futuros concursos de traslado”.

En ese sentido se pronuncia el proyecto, sin que se advierta contradicción alguna con norma de rango superior que pudiera cuestionar su legalidad, ni tampoco estamos ante un supuesto de insuficiencia normativa para el establecimiento de semejante precisión o límites en la valoración de los mencionados méritos, máxime si se atiende a que el artículo 33 TREP habilita incluso a las convocatorias para el establecimiento de los criterios de valoración o, descendiendo la pirámide jerárquica, el artículo 9 RPPT habilita a los órganos competentes de cada Administración Pública al establecimiento de criterios de valoración en desarrollo del mencionado precepto.

c) Se adiciona un apartado quinto al artículo 21, que si bien posibilita al personal que desempeñe puestos de dirección o jefatura de carácter no asistencial su participación en los procedimientos de traslado por concurso de méritos, condiciona la obtención de destino a la incorporación y desempeño efectivo del puesto de trabajo adjudicado, caso en el que se entiende producida la renuncia a la dirección o jefatura que se venía desempeñando.

Se introduce así un régimen análogo al establecido en la disposición adicional del RPPT con carácter general para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, según la redacción dada por el Decreto Foral 59/2005, de 14 de marzo, que ya fue objeto de nuestro análisis en el Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, en el que concluimos que “la modificación de régimen que se opera es, a nuestro juicio, coherente con la previsión de la Ley 16/2004, en cuanto que las plazas “reservadas” pueden ser ahora objeto de provisión, tanto por concurso de méritos como de convocatoria de ingreso, así como con los cambios que se operan en cuanto a la adscripción de los funcionarios a un ámbito más amplio que el del singularizado puesto de trabajo. En todo caso, decisión del titular de la potestad reglamentaria que no contradice precepto legal alguno y que, en definitiva, obedece a una concreta opción organizativa que pretende poner fin a la “consolidación” de plazas mediante concurso sin venir acompañadas de su desempeño efectivo, sin que pueda olvidarse que la modificación de régimen jurídico que nos ocupa es uno de los acuerdos

alcanzados entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos, según resulta del ya citado Acuerdo de 30 de junio de 2004”.

Esa conclusión es plenamente trasladable al precepto aquí considerado, dada la analogía entre los regímenes que establece así como que también el mencionado Acuerdo sobre condiciones de empleo estableció para la provisión de puestos de Dirección o Jefatura reservados a personal funcionario del estamento administrativo, así como direcciones y Jefaturas de Unidad de los Equipos de Atención Primaria, la aplicación de criterios análogos a los establecidos en relación con el ámbito de “Administración núcleo”.

4.- Con la nueva redacción que se propone del artículo 26 del Decreto Foral 347/1993 se introduce, por una parte, la exigencia de la superación previa de pruebas selectivas para la promoción interna temporal consistente en las situaciones de comisión de servicios y la situación especial en activo y, de otra, se establece la preferencia de esta promoción interna sobre la contratación de personal en régimen administrativo en los casos en que se precise de la cobertura temporal de los puestos de trabajo.

Ninguna de las dos determinaciones plantean cuestiones de legalidad que oponer, significando la primera de ellas una autolimitación que se impone la Administración en la concesión de comisiones de servicios o situación especial de activo, hasta ahora de concesión y designación discrecional. Siendo congruente la segunda con el derecho a la promoción que se reconoce al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el artículo 34.b) de la Ley Foral 11/1992, para el desempeño temporal de puestos de trabajo de superior nivel o grupo o categoría.

5.- Tampoco advertimos problemas de legalidad en las nuevas determinaciones que se incorporan con la modificación del artículo 27 del Decreto Foral 347/1993 que, además de no vulnerar norma legal alguna, no persiguen sino la ejecución de los compromisos asumidos por la Administración con la representación sindical del personal o el dotar de coherencia al sistema de provisión de puestos de trabajo partiendo de las decisiones adoptadas en los artículos precedentemente analizados.

Así sucede con la propuesta normativa de que exista un único procedimiento anual de acoplamiento interno en cada ámbito de trabajo, que traslada al ámbito normativo el compromiso suscrito en ese sentido en el Acuerdo de 30 de junio de 2004. Igual ocurre con la incorporación al ámbito reglamentario de los criterios a seguir en la adjudicación de los puestos en aquellos casos en que concurren varios empleados interesados al procedimiento de acoplamiento interno, o la simplificación o limitación de esos criterios a la valoración de los servicios prestados o antigüedad.

Por su parte, el nuevo apartado cuarto, al excluir del procedimiento de acoplamiento interno al personal que ocupe plazas de distinto régimen o jornada, no hace sino establecer una disposición coherente con la previamente establecida en la modificación realizada en el Proyecto al artículo 21 del Decreto Foral 347/1993, conforme al cual la provisión de plazas con distinto régimen o jornada se realizará por concurso de méritos, igualmente preceptuado en el artículo 35.1 de la Ley Foral 11/2002, según la redacción dada por el artículo 8 de la Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre.

6.- El artículo seis del proyecto da contenido al artículo 28 del Decreto Foral 347/1993, que resultó derogado por el Decreto Foral 604/1995, de 26 de noviembre, regulando los efectos y consecuencias del cese en el desempeño de puestos de trabajo de libre designación. Por su parte, el artículo siete modifica el artículo 31 de aquel Decreto Foral, con el mismo objeto de regulación de los efectos y consecuencias del cese en un puesto de trabajo, aquí referidos a los de jefaturas de sección y unidades no asistenciales, o unidades de enfermería.

En ambos preceptos se establecen los derechos del personal que cesa en los correspondientes puestos de trabajo en relación a su reincorporación al ejercicio de las funciones propias de su nivel y nombramiento, que con anterioridad a la aprobación de la Ley Foral 16/2004 iban indisolublemente unidas a un singularizado puesto de trabajo, mientras que a partir de dicha Ley Foral, como ya hemos señalado, pueden no identificarse ya con un puesto de trabajo sino con un más amplio ámbito de adscripción.

En esa concreción del régimen jurídico de la reincorporación al desempeño de funciones tras el cese en determinados puestos de trabajo, se sigue la regulación contenida al respecto en los artículos 34 del TREP y 19 y 44 RPPT, bien que adaptándolo a la organización específica del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, ponderando también la singular naturaleza de las funciones desempeñadas en los puestos de trabajo de carácter asistencial, sin que se advierta contradicción alguna con el ordenamiento jurídico.

7.- El artículo 8 introduce una nueva disposición adicional, la sexta, en el Decreto Foral 347/1993, determinando que las plantillas orgánicas y las relaciones de puesto de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea únicamente incluirán las plazas efectivamente desempeñadas por aquellos que ocupen puestos de libre designación, jefaturas no asistenciales, Direcciones y Jefes de Unidad de Enfermería de los Equipos de Atención Primaria. Se adopta así para el ámbito del organismo autónomo una disposición análoga a la contenida en la disposición adicional del Decreto Foral 59/2005, de 14 de marzo, por el que se modificó el RPPT, por otra parte necesaria en cuanto que la mencionada disposición exceptuaba de su aplicación al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, remitiéndose a “lo dispuesto en la normativa específica de provisión de puestos de trabajo que en cada caso les resulte de aplicación”.

En todo caso, y como ya dijimos en nuestro anterior Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, la modificación normativa no hace sino adecuar el contenido de la plantilla orgánica y relación de personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea al nuevo régimen jurídico establecido por la Ley 16/2004, en relación con la posibilidad de provisión de las plazas reservadas a funcionarios que ocupen puestos directivos de libre designación, o jefaturas o direcciones de unidad orgánica.

8.- En la disposición adicional única del proyecto de Decreto Foral se sigue lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Foral 16/2004, que si bien excluía su aplicación al personal sanitario adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, establecía simultáneamente que,

en cuanto a su aplicación al personal incluido en los estamentos no sanitarios, “las previsiones contenidas en la presente disposición les podrán resultar de aplicación, de conformidad con los criterios que se determinen reglamentariamente”.

Esa determinación reglamentaria es la que lleva a cabo el Proyecto, sin que apreciemos contradicción con lo dispuesto en la precedente Ley Foral.

9.- Finalmente, no se advierte obstáculo legal alguno para unas disposiciones finales que se limitan a habilitar a la Consejera de Salud para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, o para disponer su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

Sin perjuicio de ello, debe repararse en la ausencia de una disposición derogatoria expresa en el proyecto normativo, que parece conveniente incluir para no poner en peligro la eficacia del principio de seguridad jurídica elevado al máximo rango en el artículo 9.3 de la Constitución que, a nuestro juicio, no queda plenamente satisfecho con la implícita derogación que conllevan las normas respecto de sus precedentes del mismo rango que resulten incompatibles (artículo 2 del Código Civil), máxime si se atiende a que, en nuestro caso, las innovaciones normativas que se proponen afectan a disposiciones generales en vigor con las que entra en contradicción, pudiéndose citar, sin ánimo exhaustivo, la Orden Foral 152/1998, de 8 de octubre, por la que se establecen los baremos de méritos que se aplicarán en los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo, o la Orden Foral 150/1998, también de 8 de octubre, que establece el procedimiento especial regulador del sistema de acoplamientos internos previos por concurso de méritos.

En consecuencia, una vez modificado el Proyecto conforme a las observaciones de legalidad realizadas por este Consejo en relación a lo dispuesto en su artículo 2, el Reglamento proyectado complementa de forma adecuada las disposiciones legales que desarrolla y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que, una vez atendida la observación de legalidad relativa al artículo dos, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 347/1993, de 23 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.