

**Expediente:** 48/2008

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor.

**Dictamen:** 43/2008, de 24 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 24 de noviembre de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 27 de octubre de 2008 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 regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2008.

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

Del expediente remitido para la emisión del presente dictamen, resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

- a) Por Orden Foral 228/2008, de 5 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general con el fin de regular las condiciones de empleo del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor, designándose como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública, en colaboración con la Dirección General de Interior.
- b) Con fecha de 18 de julio de 2008 se redacta un primer borrador de disposición general.
- c) Con fecha de 26 de septiembre de 2008, se suscriben por el Director General de Función Pública las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa. En la primera, se manifiesta que el servicio del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor, principalmente el de aquellos que desarrollan sus funciones al servicio de una Autoridad, presenta unas características específicas y diferentes a las establecidas con carácter general para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral, que exige una regulación que contemple todas las características de su régimen específico. En la segunda, se da cuenta del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas contenido, con carácter general, en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP), aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, así como de la existencia de algunos colectivos de empleados de la Administración de la Comunidad Foral para los que se ha dictado una regulación reglamentaria propia con el fin de recoger las especificidades de su puesto de trabajo. En la tercera, que cuenta con el visto bueno de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, se precisa el coste de las medidas contempladas en el Proyecto, cuyo total anual asciende a 23.395 euros, que se financiará con cargo a la partida denominada “ayuda

familiar, nuevos complementos, reingreso de excedencias y otros del personal funcionario”. En la cuarta, se refiere que el Proyecto no conlleva la necesidad de incremento de plantilla alguno, ni la creación de puestos de dirección o jefatura de unidades orgánicas en orden a su aplicación.

- d) Con esa misma fecha de 26 de septiembre de 2008, el Director General de Función Pública, emite informe sobre el impacto por razón de sexo del Proyecto, señalando que de su contenido no se deriva impacto alguno por razón de sexo.
- e) Con fecha de agosto de 2008, obra en el expediente, a continuación, un escrito que en el índice de documentos se precisa que es el “presentado por los conductores, proponiendo modificaciones”.
- f) Con fecha de 18 de septiembre de 2008, la Jefa de la Sección de Inspección General y Asuntos Sindicales y Secretaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, certifica que en el acta de la reunión de la referida Mesa de 22 de julio de 2008 se refleja que “la Administración entiende efectuado el trámite de negociación previsto”.
- g) Con fecha de 26 de septiembre de 2008, el Director General de Función Pública, propone la toma en consideración del Proyecto por parte del Gobierno de Navarra.
- h) El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha de 10 de octubre de 2008, en el que se contienen observaciones de forma y estructura del Proyecto que, en buena medida, son tenidas en cuenta en el texto definitivo.
- i) Con fecha de 13 de octubre de 2008, la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, emite informe en el que concluye que el procedimiento seguido para la

elaboración del Proyecto ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

- j) Con fecha de 13 de octubre de 2008, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, eleva al Consejero propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del Proyecto.
- k) Según consta en la correspondiente certificación extendida por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de fecha 16 de octubre de 2008, el Proyecto, “remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral” fue examinado por la Comisión de Coordinación de esa misma fecha.
- l) Finalmente, el Proyecto es tomado en consideración por el Gobierno de Navarra por Acuerdo de 20 de octubre de 2008, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen de este Consejo.

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

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, siete artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos justifica el Proyecto en la necesidad de contemplar en la regulación relativa al personal que constituye su objeto, las características del régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de Conductor, principalmente el de aquellos que desarrollan sus funciones al servicio de una Autoridad.

El artículo 1 del Proyecto, bajo el título “objeto y ámbito de aplicación del Decreto Foral”, establece que el objeto del mismo es regular el régimen específico del personal al que se refiere “dentro del marco fijado por el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”.

El artículo 2 del Proyecto señala que la asignación de tareas y funciones a los Conductores, y entre ellas la correspondiente a los servicios de conducción de una determinada Autoridad, se realizará por el Director General de Interior, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5.1.a) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, añadiéndose a continuación que el “régimen de prestación de servicios de los Conductores será distinto en función de si están desempeñando o no funciones de conducción de una Autoridad”.

El artículo 3 del Proyecto establece el régimen de prestación de servicios por parte de los Conductores que desempeñen las funciones de conducción de una Autoridad. Señala el apartado 1 que, al estar su servicio en función de la agenda de la Autoridad, no es posible establecer una previsión horaria con carácter general, y debe prestarse en régimen de plena disponibilidad y de total y absoluta dedicación, percibiendo por ello el oportuno complemento de dedicación exclusiva. En el apartado 2, se precisa que el cómputo anual de la jornada de trabajo será el establecido con carácter general, con inclusión en el mismo del tiempo de disponibilidad horaria. El apartado 3 incluye a cualesquiera tareas correspondientes al puesto de trabajo como prestación efectiva del servicio, compensándose los tiempos de espera con la percepción del complemento de dedicación exclusiva. El apartado 4 señala que el calendario de trabajo se ajustará en función de las necesidades de la Autoridad y de los Conductores adscritos a la misma, con un máximo número de días de trabajo igual al resultante del calendario general del personal.

El artículo 4 regula el régimen de prestación de servicios de los Conductores adscritos a la Dirección General de Interior, pero que realicen otras tareas y funciones, indicándose que en casos de necesidad debidamente justificada, se les pueden encomendar, con carácter excepcional, la realización de funciones de conducción al servicio de una Autoridad, de forma que, si en estos casos la prestación del servicio excede de la jornada general, perciban la correspondiente compensación horaria o económica establecida por la realización de horas extraordinarias. Si tal situación excepcional se prolongara durante más de un mes de forma

ininterrumpida, se aplicarían las disposiciones relativas a los Conductores al servicio de una Autoridad.

Conforme al artículo 5 del Proyecto, se encuadra a todos los Conductores adscritos a la Dirección General de Interior en el nivel C.

Establece el artículo 6 del Proyecto que los puestos de trabajo de Conductor se cubrirán por el sistema de concurso-oposición, pudiéndose incluir entre las pruebas selectivas la superación de un curso de formación.

El artículo 7 del Proyecto fija las retribuciones complementarias de los Conductores adscritos a las Dirección General de Interior, precisando, además, las que corresponden a aquellos que desempeñen funciones de conducción de una Autoridad.

El artículo 8 del Proyecto dispone que los Conductores percibirán las compensaciones establecidas reglamentariamente para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral por trabajo en día festivo, por trabajo en horario nocturno, excepción hecha, en su caso, de los desplazamientos habituales al domicilio de la Autoridad, así como las indemnizaciones correspondientes a la realización de viajes por razón del servicio.

En la disposición adicional primera se establece que las plazas vacantes de Conductor de Autoridades (nivel C) y de Conductor (nivel D) existentes, así como las que se generen a partir de este momento, se reconvertirán de forma automática en vacantes de Conductor (nivel C), sujetas a la regulación del Proyecto.

La disposición adicional segunda dispone que las vacantes de Conductor que resulten quedarán incluidas en la oferta de empleo público, convocándose seguidamente la correspondiente convocatoria de pruebas selectivas.

La disposición transitoria primera establece el régimen aplicable al personal que actualmente desempeña el puesto de trabajo de Conductor de Autoridades, a quienes les resultarán de aplicación las previsiones relativas

a los Conductores al servicio de una Autoridad y seguirán desempeñando su actual puesto de trabajo con la consideración de “a extinguir” en la plantilla orgánica.

La disposición transitoria segunda establece el régimen aplicable al personal con nombramiento de Conductor (nivel D), que podrán participar en las pruebas selectivas de carácter restringido que se convoquen al amparo de lo dispuesto en el artículo 15.6 del TREP. Quienes superen las pruebas, quedarán encuadrados en el nivel C con el puesto de trabajo de Conductor. Quienes no se presentes a las pruebas o no las superen, seguirán encuadrados en el nivel D, manteniendo su actual puesto de trabajo y adscripción con la consideración de “a extinguir” en la plantilla orgánica.

La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para el desarrollo del Decreto Foral y la disposición final segunda fija la entrada en vigor del Proyecto.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen, al regular el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor, lo que hace es desarrollar reglamentariamente el TREP fijando el régimen específico de la prestación del servicio, el nivel de encuadramiento de los conductores, el sistema de

acceso a los puestos de trabajo y las retribuciones complementarias correspondientes.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

## **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, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por la Dirección de Función Pública, así como el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable de la Secretaría General Técnica del mismo Departamento en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

En otro orden de cosas, ha de señalarse que conforme a lo establecido por el artículo 83.6 del TREP deben ser objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, entre otras, las materias relativas a la determinación y retribuciones de los funcionarios públicos y todas las materias que afecten a sus condiciones de trabajo.

De la documentación que obra en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que el Proyecto ha sido sometido al correspondiente trámite de negociación.

Finalmente, y tal y como consta en la correspondiente certificación del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, el Proyecto fue



remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y examinado en la Comisión de Coordinación.

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

### **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-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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, 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por otra parte, 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, de modo particular el TREP, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

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

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen desarrolla el TREP, estableciendo las peculiaridades del régimen aplicable al personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor.

En consecuencia, el citado Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente) y el rango es el adecuado.

### ***B) Justificación***

El dictado del 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 contemplar en el correspondiente texto normativo las características del régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de Conductor, principalmente el de aquellos que desarrollan sus funciones al servicio de una Autoridad.

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

El contraste del Reglamento proyectado -cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

Nada hay que objetar a lo dispuesto en el artículo 1 del Proyecto, que se limita a establecer su objeto, dentro del marco establecido por el TREP.

Tampoco al artículo 2, que es fiel reflejo de lo establecido por el artículo 5.1.a) del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral, y distingue entre los servicios prestados por los Conductores de la Dirección General de Interior según estén desempeñando o no funciones de conducción de una Autoridad.

Los artículos 3 y 4 del Proyecto son desarrollo de lo dispuesto con carácter general en los artículos 39, 40, 45 y 59 del TREP.

El artículo 5 establece el encuadramiento de los Conductores a los que se refiere el Proyecto dentro del nivel C, sin que a ello quepa realizar objeción alguna.

El artículo 6 del Proyecto se ajusta a lo dispuesto por el artículo 5 del TREP, toda vez que el sistema de acceso previsto es el concurso-oposición.

Los artículos 7 y 8 del Proyecto respetan lo establecido acerca de las retribuciones previstas en los artículos 39 y siguientes del TREP.

Tampoco cabe efectuar observación de legalidad alguna a las disposiciones adicionales, transitorias y finales.

En conclusión, ninguna de las normas referidas plantea cuestiones de legalidad por lo que el Proyecto complementa de forma adecuada el TREP y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen específico del personal adscrito a la Dirección General de Interior con el puesto de trabajo de Conductor se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.