

Expediente: 23/2010

Objeto: Adecuación a la normativa de carácter institucional y orgánico del dictamen aprobado en relación con el Proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Dictamen: 29/2010, de 17 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de mayo de 2010,

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

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 25 de marzo de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra, notificando el acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 22 de febrero de 2010, en cuya virtud se solicita del Consejo de Navarra la emisión de informe sobre el dictamen aprobado en relación con el Proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y, en concreto, sobre su adecuación a la normativa de carácter institucional y orgánico que es de aplicación a la materia objeto de dicho dictamen.

I.2ª. Documentación aportada

A la solicitud se adjunta la siguiente documentación que se relaciona por orden cronológico:

1. Certificado del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, comprensivo del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de octubre de 2009, por el que se aprueba y somete a la deliberación del Parlamento de Navarra el Proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
2. Proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, al que se acompañan las preceptivas memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, así como informe del Director del Servicio Jurídico-Administrativo de Justicia, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 1 de octubre de 2009, indicando que el “anteproyecto” de referencia no contiene previsión alguna que pueda reputarse discriminatoria desde el punto de vista de impacto por cuestión de sexo.
3. Extracto del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 23, de 9 de marzo de 2010, en el que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, publicado en el Boletín Oficial de la Cámara número 106, de 30 de octubre de 2009.
4. Copia de las enmiendas “in voce” formuladas.
5. Dictamen del proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por la Comisión

de Presidencia, Justicia e Interior en sesiones celebradas los días 18 y 25 de marzo de 2010.

I.3ª. El proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Contenido del dictamen aprobado por la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior

El proyecto dictaminado y sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y una disposición final.

La exposición de motivos indica que mediante Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, se materializó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Foral de Navarra en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia de Navarra y, posteriormente, la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ), estableció que “las disposiciones de esta Ley Orgánica 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, lo que -a juicio del proyecto- viene a confirmar y garantizar el ejercicio de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública y, con referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, que reconoció a la Comunidad Foral de Navarra competencias plenas en materia de regulación de los funcionarios públicos con el único límite de respetar los “derechos y obligaciones esenciales”, entiende que esta norma -el proyecto- da cobertura a la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios adscritos a la Administración de Justicia de Navarra que por la misma se integran plenamente en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, evitando que en el futuro se produzcan dudas sobre la adecuación a derecho de las normas de rango inferior a la ley que puedan

dictarse para completar el régimen de dichos funcionarios y que con anterioridad han suscitado impugnaciones ante los Tribunales de Justicia.

En cuanto a su contenido, consiste básicamente en añadir un nuevo título, el VI, que permita la aplicación del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en lo sucesivo, TREP), al personal de los Cuerpos de Médicos Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial, con las salvedades propias derivadas tanto de la condición de cuerpos nacionales como de la prestación del servicio público de la Justicia.

El proyecto, a través de su artículo único, modifica el TREP en los siguientes términos:

- Uno:** Se modifica el último párrafo del apartado 1 del artículo 82, estableciendo que en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se elegirán tres Comisiones de Personal, una de ellas por el personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Dos:** Se añade una letra e) al artículo 83.3, por la que se prevé la constitución de una Mesa Sectorial de negociación para el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra.
- Tres:** Se añade un nuevo título VI “Personal al servicio de la Administración de Justicia de Navarra”, que consta de once artículos (109 a 119, ambos incluidos)

El artículo 109 establece que al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, perteneciente a los Cuerpos y Escalas que se relacionan, le será de aplicación el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y deberes esenciales contenidos en la LOPJ y, en particular, el carácter de cuerpos nacionales recogidos en dicha Ley.

El artículo 110 proclama que la ordenación en Cuerpos y Escalas, la selección, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo en la función pública al servicio de la Administración de Justicia en Navarra se regularán mediante Ley Foral, dentro del respeto al Estatuto jurídico de ese personal establecido por la LOPJ.

Por su parte, el artículo 111 indica que éste personal dependerá orgánicamente del departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que tenga atribuidas las competencias en materia de justicia y funcionalmente del director o jefe de la oficina o servicio judicial al que esté adscrito.

El artículo 112 precisa que la ordenación de la actividad profesional del personal de la Administración de Justicia en Navarra se regulará por la normativa estatal.

La oferta de empleo público de puestos de trabajo al servicio de la Administración de Justicia -dice el artículo 113- será aprobada inicialmente por el Gobierno de Navarra y, en su caso, se remitirá al Ministerio de Justicia para su aprobación definitiva. Las convocatorias de ingreso a los Cuerpos se aprobarán por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral, precisando que -a estos efectos- el departamento competente en materia de justicia de la Administración de la Comunidad Foral arbitrará los instrumentos de coordinación pertinentes con el Ministerio de Justicia. Por último, indica que el nombramiento como funcionarios de carrera se expedirá por el Ministerio de Justicia a propuesta, en su caso, del departamento competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 114, apartados 1 y 2, atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la competencia para, sin perjuicio de la movilidad nacional, convocar procesos de movilidad para la provisión de puestos de trabajo adscritos a oficinas y servicios sitas en Navarra, garantizando la coordinación con los procesos de ámbito nacional a efectos de adjudicación de destinos. El apartado 3 atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en los procesos de redistribución, reordenación y reasignación forzosa de efectivos, la facultad de agrupar

territorialmente los puestos de trabajo de la forma más conveniente a las necesidades del servicio y, el apartado 4, reconoce el derecho de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra de acceder a puestos de trabajo ajenos a la Administración de Justicia, de conformidad con lo regulado por los capítulos IV y VII del título II del TREP.

En el artículo 115 establece que, además de las retribuciones complementarias establecidas en el presente Estatuto, el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra podrá percibir un complemento que retribuirá la especial dedicación y el extraordinario rendimiento en el desempeño de su función, vinculándolo al cumplimiento de los objetivos que se establezcan por el Consejero competente en la materia, con un límite del 20 por 100 del suelo inicial del correspondiente nivel, precisando que tal complemento será temporal y que no generará derechos adquiridos ni surtirá efectos respecto a la situación de periodos sucesivos.

El artículo 116 atinente al calendario laboral y la jornada de trabajo precisa que se ajustarán al general de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con las modificaciones indispensables que requiera la prestación del servicio público de la Justicia.

El artículo 117 se refiere a la prestación del servicio de guardia en las oficinas y servicios judiciales radicados en Navarra, precisando que se realizará en las condiciones que determine su normativa específica y la retribución que por ello corresponda se fijará por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En el artículo 118 sobre régimen de previsión social, indica que continuará prestándose en el régimen de la Mutualidad General Judicial.

Y por último, el artículo 119 atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la competencia para contratar personal temporal en régimen administrativo para la atención de necesidades que, debidamente justificadas, no puedan ser atendidas por el personal fijo.

La disposición adicional única, “Niveles de encuadramiento y retribuciones complementarias”, establece que el Gobierno de Navarra,

mediante Decreto Foral, asignará las retribuciones complementarias que correspondan, con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley Foral, garantizando las retribuciones superiores que pudieran percibir en la actualidad mediante un complemento personal y transitorio absorbible con cualquier complemento que se pueda producir.

La disposición transitoria primera “Cuerpos y Escalas, selección y provisión de puestos” precisa que, en tanto no se dicte la Ley Foral a la que se refiere el artículo 110, la ordenación de Cuerpos y Escalas, la selección y la provisión de puestos de trabajo en la función pública al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, se regirán por las disposiciones estatales vigentes en la materia. La disposición transitoria segunda “Retribuciones del servicio de guardia” remite a la normativa estatal su regulación, en tanto no se fije tal concepto retributivo en los términos establecidos por el artículo 117 del proyecto. La disposición transitoria tercera “Funcionarios interinos” regula el régimen del personal que a la entrada en vigor de la Ley Foral se encontrase prestando servicios como funcionario interino, manteniendo su condición de “a extinguir” hasta la fecha para la que fue nombrado o mientras subsista la necesidad motivadora de su actual nombramiento, reconociéndoles las retribuciones y el resto de condiciones de empleo establecidas para el personal contratado temporal en régimen administrativo, incluida la compensación personal y transitoria a que se refiere la disposición adicional ya referenciada.

Por último, la disposición final regula la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con la salvedad de que, para garantizar el correcto funcionamiento del servicio público de la Justicia, se mantendrá de manera transitoria hasta finalizar el año natural de entrada en vigor la jornada y horarios establecidos, así como las vacaciones y permisos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y objeto de la consulta

El artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en su actual redacción dada por la Ley Foral

25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, Mesa de la Cámara, de los Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidenta, por acuerdo de la Junta de Portavoces, por lo que el Consejo de Navarra emite el presente dictamen con carácter facultativo, circunscribiéndose al objeto específico de la misma.

II.2ª. Marco normativo

La disposición adicional primera de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (en lo sucesivo, CE) ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo LORAFNA), establece en su artículo 2 que “los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera.”

El título II de la LORAFNA “Facultades y Competencias de Navarra”, establece, en su capítulo I las disposiciones generales, precisando, en su artículo 39.1 que, conforme a lo establecido en su artículo 2, corresponderán a Navarra las siguientes facultades: “a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias; b) todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica; c) todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.”

El apartado 2 del artículo 39 señala que: “Corresponderán, asimismo, a Navarra, todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.”

En el capítulo II del título II de la LORAFNA se relacionan las diferentes materias sobre las que la Comunidad Foral de Navarra tiene facultades y competencias, concretando el alcance de las mismas y el título en cuya virtud se le atribuye. Incluido dentro del citado capítulo II “Delimitación de facultades y competencias” se encuentra el artículo 49.1.b) de la LORAFNA que atribuye a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.”

Sin embargo, es el capítulo III del título II de la LORAFNA el que regula la Administración de Justicia en Navarra, estableciendo su artículo 60.1 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.”

Desde la perspectiva constitucional tenemos que hacer necesaria referencia al artículo 122.1, incluido dentro del título VI referente al Poder Judicial que establece que “la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia” y al artículo 149.1.5ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia.

Por Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, se traspasaron a la Comunidad Foral de Navarra las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. En el citado Real Decreto se hace referencia a los preceptos de

la CE y de la LORAFNA en los que se reconoce la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre la materia a que se refieren los servicios que son objeto de transferencia, en los siguientes términos:

“A la vista de lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del régimen Foral de Navarra y en el Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149.1.5ª de la Constitución y 60.1 de la citada Ley Orgánica, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

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 al artículo 454 de la misma Ley, las funciones que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, procede traspasar a la Comunidad Foral de Navarra las funciones y servicios correspondientes a sus competencias en materia de medios personales de la Administración de Justicia.”

Hay que indicar que mediante la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, se produjo un cambio sustancial respecto a la materia que es objeto del presente dictamen, modificando el libro VI de la Ley Orgánica 6/1995, del Poder Judicial, en la redacción dada por la Ley Orgánica 16/1994, que se refiere a la regulación del personal de los Cuerpos de Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. Como dice su exposición de motivos:

“...El libro VI regula básicamente el estatuto jurídico de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia... Este nuevo Estatuto ha pretendido delimitar de manera minuciosa las funciones del personal al servicio de la Administración de Justicia, ofreciendo nuevas soluciones a diferentes desajustes de los que adolece el sistema actual... En este sentido, el libro VI da nueva definición a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, con la asignación a todos ellos de nuevas funciones más acordes con la nueva realidad de la

Oficina Judicial que se diseña, según lo que había previsto el propio Pacto de Estado (para la Justicia de 28 de mayo de 2001)...

...La normativa que se propone goza de una notable extensión y detalle, sin perjuicio de los posibles desarrollos reglamentarios que igualmente se prevén. Ello obedece al convencimiento de que los compromisos surgidos de un Pacto suscrito por las principales fuerzas políticas del país exigen de una normación con rango superior que garantice su estabilidad y permanencia, al margen de sentar bases sólidas y seguras que permitan la normal y pacífica ejecución, por parte de las Comunidades Autónomas, de todas aquellas competencias que han sido o serán transferidas...

..El texto mantiene el carácter nacional de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y la exclusividad de funciones de los mismos garantizando, con ello, la especialidad que nuestra Constitución les reserva en su artículo 122...

...En cualquier caso, la reforma que se opera resulta imprescindible; de un lado, era necesario delimitar las competencias sobre el personal funcionario de todos los actores intervinientes, toda vez que el proceso de transferencia de gestión a las Comunidades Autónomas se va a ver plenamente realizado en un futuro muy cercano; por otro, la Administración de Justicia requería instrumentos de ordenación del personal mucho más modernos y efectivos que superasen, entre otros, el viejo sistema de plantillas...”

Por lo que al objeto del dictamen se refiere es necesario, en este momento, realizar las siguientes consideraciones con respecto a la regulación que contiene el libro VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras su reforma por la Ley Orgánica 19/2003.

La primera, una referencia al artículo 471 de la LOPJ que dispone que “las competencias sobre 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 destino, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario”, añadiendo, en su apartado 2, que “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.”

La segunda, de acuerdo con el artículo 470 de la LOPJ las competencias a las que se refiere el citado artículo 471 se aplicarán a 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 otro personal y, por lo tanto, son de aplicación al personal de la Administración de Justicia que presta servicios en la Comunidad Foral de Navarra, antiguos Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia que mediante Orden del Ministerio de Justicia 1263/2004, de 18 de marzo, en desarrollo y ejecución de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 19/2003, aprobó el procedimiento para la integración de los funcionarios de los antiguos Cuerpos en los nuevos Cuerpos nacionales que establece la citada Ley Orgánica 19/2003, y al Cuerpo de Médicos Forenses que mantiene idéntica denominación.

La tercera consideración, referida al artículo 474.1 de la LOPJ que precisa el marco normativo aplicable al personal funcionario de carrera de los Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia, estableciendo que se regirá 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.”

Por último, hay que indicar que, a diferencia de lo que sucedía en las anteriores redacciones de la LOPJ (Leyes Orgánicas 6/1985 y 16/1994), en las que no se contenía regulación específica de la aplicación de sus preceptos en la Comunidad Foral de Navarra, la redacción vigente de la LOPJ, aprobada mediante la Ley Orgánica 19/2003, en su disposición adicional octava expresamente señala que “las disposiciones de esta Ley Orgánica 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.”

II.3ª. La competencia de la Comunidad Foral sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra

La exposición de motivos del proyecto de Ley Foral dictaminado por la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior del Parlamento de Navarra sometido a consulta, con apoyo en la disposición adicional octava de la LOPJ actualmente vigente, referente a la aplicación en la Comunidad Foral de Navarra de las disposiciones referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, estima que tal disposición viene a confirmar y garantizar el ejercicio de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, que reconoció que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia plena en materia de regulación de los funcionarios públicos con el único límite de respetar los derechos y deberes esenciales que se deriven de la legislación estatal básica relativa al régimen estatutario. Por ello, estima que la propuesta normativa da cobertura a la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios adscritos a la Administración de Justicia en Navarra, que por la misma se integran plenamente en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra evitando que en el futuro se produzcan dudas sobre la adecuación a derecho de las normas de rango inferior a la ley que puedan dictarse para completar el régimen de dichos funcionarios y que con anterioridad han suscitado impugnaciones ante los Tribunales de Justicia.

Por lo tanto, la cuestión que debe analizarse es la relativa al título competencial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para regular el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra y, más concretamente, si el título competencial es el invocado por el proyecto de Ley Foral, competencia ex artículo 49.1.b) de la LORAFNA, o si, por el contrario, el título competencial que habilita la

intervención de la Comunidad Foral de Navarra en la materia de personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra tiene su apoyo y fundamento en el artículo 60.1 de la LORAFNA, para lo que tenemos que acudir al análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional y a la posición que ha mantenido este Consejo de Navarra en sus anteriores dictámenes 18/2005 y 2/2007 en los que, de forma parcial, en relación con su objeto específico, se analizaba la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre la Administración de Justicia.

La sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial, ya sentó las bases interpretativas de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia de la Administración de Justicia, planteamiento que ha sido reiterado en posteriores pronunciamientos (sentencias 62/1990, 105/2000, 523/2005, 270/2006 y 294/2006), en los que se ha ido precisando y concretando su posición como a continuación expondremos.

Dice el Tribunal Constitucional (STC 56/1990 FJ 6) que:

“A la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia, presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional, como reconoce el propio Abogado del Estado, tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro. Esta distinción está presente tanto en el proceso constituyente, como en el estatuyente y en el de aprobación, primero, de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, y luego de la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otros motivos, por la transformación que la Constitución introdujo en la organización y gobierno del Poder Judicial; la consagración de un auténtico sistema de autogobierno organizado, siguiendo la línea del Derecho Comparado europeo, en torno a la existencia de un órgano

específico hacía necesario, antes de proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, ni en ese autogobierno garantía de la independencia funcional.

Este dato explica, no sólo la secuencia normativa en la materia, sino también que se acudiera a una técnica peculiar de asunción de competencias como es la subrogatoria; ésta, a la postre, supone una previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las Comunidades Autónomas lo que se reserve al ejecutivo estatal. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno.

Partiendo del anterior dato, la construcción realizada por las Comunidades Autónomas recurrentes adquiere pleno sentido. El art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la «Administración de Justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo este por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, «al servicio de la Administración de Justicia», esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial; cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula

subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «Administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo. “

Tras ello, en su fundamento jurídico 8, el Tribunal Constitucional concreta los límites que derivan de la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias, en los términos siguientes:

“Con lo expuesto quedan contestadas las objeciones que el Abogado del Estado opone a la distinción en que se basan las Comunidades recurrentes. Sin embargo, y antes de analizar las impugnaciones específicas, conviene aún hacer una serie de consideraciones adicionales para centrar correctamente el debate estableciendo los límites que derivan de la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias:

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.

E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «administración de la administración de justicia»; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia.”

Tras analizar el ámbito general en el que operan las cláusulas subrogatorias de atribución de competencias y sus límites, el Tribunal Constitucional analiza (fundamento jurídico 10) lo referente al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, recordando nuevamente 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, para a continuación concretar que:

“Entrando ya en lo referente al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, debe comenzarse recordando 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. Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial: el que deriva del mandato expreso del art. 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia». Concede así la Constitución 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. Pues, en cualquier caso, y ante el mandato constitucional, las cláusulas estatutarias

atributivas de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la «determinación del estatuto de personal» de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ. La eficacia de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitorios y esenciales del estatuto del personal. Con respecto al contenido de éste, y como ya señalamos en nuestra STC 99/1987, con referencia al estatuto de los funcionarios públicos, «se trata de un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales ...» [fundamento jurídico 3 c)].

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica, en su art. 454.2, ha venido a optar 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: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene sin duda justificada por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 C. E., sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su consideración como Cuerpos Nacionales, y el establecimiento de un régimen común 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.

Pues bien, este pronunciamiento de la LOPJ 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 afectar en forma decisiva a elementos

esenciales del estatuto de los funcionarios integrados en los Cuerpos Nacionales al Servicio de la Administración de Justicia. Ha de considerarse, por ello, 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; pues de lo contrario, vendría a vaciarse de contenido las previsiones de la LOPJ en este sentido, contradiciéndose el mandato del art. 122.1 C. E. Mientras que, 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 Sentencia 105/2000, de 13 de abril, el Tribunal analiza la constitucionalidad del artículo 455 de la LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 16/1994, que establece que “las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia incluido en el artículo anterior corresponden al Ministerio de Justicia, o en su caso, a las Comunidades Autónomas en todas las materias relativas a su Estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, previsión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario”, y el contenido del apartado segundo de la disposición adicional primera que indica que “el Gobierno, o en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo que dispone el artículo 110...”

Tras recordar la doctrina de la STC 56/1990, sobre los límites de las cláusulas subrogatorias y la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia que justifica la reserva a instancias comunes de aquellas materias que pueden afectar en forma decisiva a elementos esenciales del Estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la

LOPJ, continúa diciendo el Tribunal Constitucional (STC 105/2005, FJ 5) que:

“...En suma, ha de excluirse que el art. 455 LOPJ establezca la necesaria consecuencia de que la inclusión en los Estatutos de Autonomía de las cláusulas subrogatorias atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la totalidad de las materias que en el texto del indicado precepto se enumeran. La utilización en este artículo de la expresión «en su caso» implica que la competencia sobre determinadas materias únicamente podrá considerarse atribuida a las Comunidades Autónomas cuando las materias contempladas sean algunas de aquellas que, con el alcance anteriormente indicado, permiten el juego de las cláusulas subrogatorias existentes en los correspondientes Estatutos, o cuando la respectiva competencia se haya asumido por los Entes Autonómicos en virtud de otro título constitucionalmente válido...”

Y por lo que se refiere a la disposición adicional primera (STC 105/2005, FJ 7) se indica que:

“...Ante todo ha de destacarse para ello que el precepto impugnado habilita para el dictado de los reglamentos que exija el desarrollo de la LOPJ, habilitación que en principio ha sido admitida, tanto respecto de las disposiciones reglamentarias que exija el desarrollo de la propia LOPJ (STC 108/1986, F. 26), como, en general, respecto de las materias constitucionalmente reservadas a Ley Orgánica, por las SSTC 77/1985, de 27 de junio y 101/1991, de 13 de mayo. Cuestión distinta es la de los límites a los que se sujeta la regulación reglamentaria de la materia reservada a Ley Orgánica, sobre lo que no se ha hecho cuestión en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Un análisis del tenor literal y de la funcionalidad de la Disposición adicional impugnada conducen a entender que la utilización en ella de la expresión «en su caso» ha de interpretarse en el sentido de que habilita, tanto al Gobierno de la Nación para el desarrollo general de la LOPJ (pues a él corresponde el «ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» -art. 97 CE-), como a las Comunidades Autónomas para dictar reglamentos sobre aquellas materias en las cuales, a virtud de la propia LOPJ y el juego de las cláusulas subrogatorias (o cualquier otro título constitucionalmente válido), hayan asumido competencia. En el concreto ejercicio de esta

habilitación jugarán, además de los límites generales de la potestad reglamentaria, los específicos impuestos por la propia LOPJ y los que se deriven del título a virtud del cual se haya asumido la correspondiente competencia

En suma, la Disposición adicional primera, apartado segundo, LOPJ, no obstante su dicción literal, permite entender que contempla habilitaciones reglamentarias de muy diversa entidad y alcance. En efecto, la potestad reglamentaria viene prioritariamente reconocida al Consejo General del Poder Judicial en el ámbito acotado por el art. 110.2 de la citada Ley Orgánica. Pues bien, en el espacio normativo que no corresponda a esta potestad reglamentaria del Consejo, la Disposición adicional impugnada habilita para dictar disposiciones generales tanto al Gobierno de la Nación como a las Comunidades Autónomas, pero esta habilitación se efectúa en términos cualitativamente distintos. Así, por lo que hace al Gobierno, ha de tenerse en cuenta que su potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ resulta de lo dispuesto en el art. 97 CE. En cambio la habilitación a favor de las Comunidades Autónomas se realiza con la especificación de que éstas tengan atribuidas «competencias en la materia», de tal manera que no se trata tanto de conferir a los Entes Autonómicos una potestad coextensa con la del Gobierno para aprobar reglamentos ejecutivos de la LOPJ, cuanto de habilitarles para que, en aquellas materias en las cuales ostenten competencias (bien en virtud de las cláusulas subrogatorias, bien como consecuencia de cualquier otro título constitucionalmente válido), puedan establecer regulaciones cuando así lo requiera el ejercicio de las facultades que les han sido atribuidas...”

Este esquema de distribución competencial respecto a la operatividad de las cláusulas subrogatorias de atribución de competencias en favor de las Comunidades Autónomas en relación al personal al servicio de la Administración de Justicia no se ha visto alterado con la aprobación de la Ley Orgánica 19/2003, como así lo ha puesto de manifiesto el propio Tribunal Constitucional al resolver en sus Sentencias 253/2005, 270/2006 y 294/2006, los conflictos positivos de competencias promovidos por el Gobierno de la Nación contra los Decretos del Gobierno Vasco 63/1995, 117/2001 y 309/2000, referentes a los acuerdos con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la

Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia y de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En dichas sentencias, aunque se cuestionan normas promulgadas con anterioridad a la Ley Orgánica 19/2003, el Tribunal Constitucional recuerda que “es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (STC 28/1997, 170/1989)”, por lo que el parámetro de constitucionalidad se reubica sobre la base de la distribución de competencias que se deriva de la Ley Orgánica 19/2003 para, a continuación, reiterar la doctrina ya expuesta en las sentencias precedentes a las que hemos hecho referencia (STC 294/2006 FJ 4).

A idénticas conclusiones llegó este Consejo de Navarra en el dictamen 2/2007, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la aplicación del capítulo XI del título II del TREP al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, disposición normativa finalmente anulada por Sentencia 157/2008, de 29 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). En dicho dictamen indicábamos que:

“...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). De acuerdo con la doctrina constitucional (por todas, la reciente STC 294/2006, de 11 de octubre), la Comunidad Foral de Navarra dispone también de competencias en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia, si bien es preciso delimitarlas respecto de las competencias del Estado, a quien corresponde determinar los aspectos centrales del estatuto jurídico de dicho personal en el que se comprenden, entre otros, los derechos y

deberes de los funcionarios, por lo que las competencias de la Comunidad Foral no comprenden la totalidad de las materias relativas al estatuto y régimen jurídico de dicho personal. Por ello, hay que tener en cuenta la vigente LOPJ que, como se ha indicado, ha introducido modificaciones en el régimen anterior.

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 acudir 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...”

Expuesto lo anterior, es oportuno recordar lo manifestado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 253/2005, de 11 de octubre (FJ 11), respecto al carácter subsidiario de la legislación general sobre función pública con respecto a la regulación del estatuto y régimen jurídico del personal a servicio de la Administración de Justicia, cuando afirma que:

“...En definitiva, la cuestión que ahora estamos enjuiciando, por constituir un elemento central del estatuto jurídico de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, debe incardinarse en la materia «administración de la Administración de Justicia», de modo que la regla competencial del art. 149.1.18 CE, relativa a la competencia del Estado para dictar las «bases del régimen estatutario de sus funcionarios» sólo operará de modo subsidiario a la anterior. Esta conclusión se alcanza también examinando el art. 474.1 LOPJ, que hace prevalecer la específica normativa, incluso reglamentaria, de la materia «administración de la Administración de Justicia» sobre la del art. 149.1.18 CE, al disponer que «el personal funcionario de carrera de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se regirá 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», lo cual concuerda, de otro lado, con lo regulado por el art. 1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que no incluye al personal de la

Administración de Justicia, ni tampoco al que está a su servicio, en su ámbito de aplicación, previendo tan sólo su aplicación supletoria al mismo (art. 1.5)...”

Por lo tanto, el título competencial de la Comunidad Foral de Navarra respecto a la “administración de la Administración de Justicia” y el estatuto y régimen jurídico del personal que presta servicios en la Administración de Justicia en Navarra, no se encuentra en el artículo 49.1.b) sino en el artículo 60.1 de la LORAFNA.

Así se deriva, igualmente, de la especialidad con que se trata al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, en las normas reguladoras de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Foral de Navarra.

En efecto, el Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, que contiene las normas reguladoras de las transferencias, establece en su artículo 7 el principio general de que los funcionarios transferidos se integrarán en la organización de la función pública. En los diferentes Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios, incluido el Real Decreto 1070/1990, de 30 de agosto, de traspaso en materia de enseñanzas no universitarias, se indica expresamente, en relación al personal adscrito a los servicios que se transfieren, que dicho personal se incorporará a la organización de la función pública de la Comunidad Foral de Navarra, en los términos previstos en el artículo 7 del Real Decreto 2356/1985. En los mismos términos se expresa el Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Por el contrario, el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, ninguna previsión contiene sobre la incorporación de tal personal a la organización de la función pública de la Comunidad Foral de Navarra, sino que se limita exclusivamente a referenciar la relación nominal del personal adscrito a los servicios objeto de traspaso.

La previsión contenida en la disposición adicional octava de la LOPJ no puede interpretarse como una cláusula atributiva de una competencia extra o supraestatutaria, ni tampoco como norma que permita trasladar al artículo 49.1.b) de la LORAFNA la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, ya que ello sería contrario a su propio tenor literal que, con cita expresa del artículo 122 de la CE, remite su regulación a la LOPJ.

Este esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto al personal al servicio de la Administración de Justicia sigue manteniéndose en las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, aprobados mediante las Leyes Orgánicas 6/2006, de 15 de julio y 2/2007, de 19 de marzo, respectivamente.

El artículo 103 del Estatuto de Cataluña establece que corresponde a la Generalitat la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. En los mismos términos se expresa el artículo 147 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En consecuencia, a modo de recapitulación, este Consejo de Navarra considera a la luz del marco constitucional de distribución de competencias en materia de la Administración de Justicia establecido por la CE, la LORAFNA, la LOPJ y la propia doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional relativa a la “administración de la Administración de Justicia” y al estatuto del régimen jurídico del personal a su servicio, que el título competencial de la Comunidad Foral de Navarra respecto al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, no se fundamenta en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA relativo al régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, sino en su artículo 60.1, a través de la denominada cláusula subrogatoria, lo que conlleva que su competencia en la materia tenga carácter de ejecución y reglamentaria y no legislativa. La competencia respecto al régimen estatutario del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra es bifronte. Su concreta

delimitación, en cada una de las materias que afecten al estatuto del personal, deberá ser analizada en cada caso concreto, tomando como referencia la regulación que, en cada momento, contenga la LOPJ, interpretada conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, a efectos de poder determinar la extensión del ámbito competencial reglamentario de la Comunidad Foral de Navarra respecto al personal de la Administración de Justicia que preste sus servicios en Navarra.

II.4ª. Sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley Foral

Tras el análisis del marco de la regulación constitucional sobre la Administración de Justicia, concretado el título competencial en cuya virtud la Comunidad Foral de Navarra puede intervenir y una vez deslindadas las competencias que corresponden al Estado y a la Comunidad Foral de Navarra, así como su alcance, extensión y límites, resta, por último, efectuar el juicio de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley Foral sometido a consulta.

El proyecto de Ley Foral consiste básicamente en añadir un nuevo título, el VI, al TREP que permita su aplicación al personal de los Cuerpos de Médicos Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial que prestan sus servicios en Navarra, con las salvedades propias derivadas tanto de su condición de Cuerpos nacionales como de la prestación del servicio público de la Justicia.

Por lo tanto, en mérito a lo ya expuesto, este Consejo de Navarra considera que el proyecto de Ley Foral analizado, caso de aprobarse, incurriría en vicio de inconstitucionalidad, al ejercer una potestad legislativa sobre una materia, la “administración de la Administración de Justicia” y el estatuto y régimen jurídico del personal a su servicio, sobre la que la competencia normativa de la Comunidad Foral de Navarra, atribuida en virtud de la cláusula subrogatoria del artículo 60.1 de la LORAFNA debe ser ejercitada dentro del marco que en cada momento establezca la LOPJ.

Como también hemos indicado anteriormente, a consecuencia del mandato expreso del artículo 122.1 de la CE, corresponde al Estado

(legislador orgánico) determinar el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, sin que las Comunidades Autónomas puedan vaciar de contenido a los preceptos que al respecto establezca la LOPJ, alterando los elementos que puedan resultar definitorios y esenciales de dicho estatuto. La consideración como Cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de Justicia que establece la LOPJ, exige el establecimiento de un régimen común como fórmula adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todo el territorio nacional, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia.

Tal y como hemos expuesto, el proyecto de Ley Foral –cuyo objeto esencial es la integración del personal de los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia en Navarra en el Estatuto de la Función Pública de Navarra- contempla una regulación como si se tratara de personal propio, estableciendo su ordenación en Cuerpos y Escalas, su dependencia orgánica y funcional, la selección, la promoción, la provisión de puestos de trabajo, la ordenación de la actividad profesional, el régimen retributivo, el calendario, la jornada de trabajo, etc., que, aun con la reserva del respeto a los derechos y obligaciones esenciales contenidos en la LOPJ, no se ajusta al marco fijado por dicha Ley Orgánica que es de obligado cumplimiento para la Comunidad Foral de Navarra. Como venimos reiterando, el artículo 474.1 de la LOPJ precisa, con total claridad, que este personal se regirá 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”. El personal de los Cuerpos nacionales que presta servicios en la Administración de Justicia en Navarra no es personal funcionario de la Administración de la Comunidad Foral sino que, como establece el artículo 472 de la LOPJ, es personal vinculado a la Administración de Justicia en virtud de su propio nombramiento, siendo oportuno recordar que el citado personal conforme a lo dispuesto por el Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo, de traspaso de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, no se incorporó a la organización de la Función Pública de la Comunidad Foral de Navarra.

En definitiva, dado el marco establecido en la LOPJ y en tanto ésta no se modifique, la propuesta de Ley Foral analizada contradice el marco competencial establecido por los artículos 122.1 y 149.1.5ª de la CE, 60.1 de la LORAFNA y 471, 474.1 y disposición adicional octava de la LOPJ actualmente vigente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, en relación con el dictamen aprobado por la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior respecto al proyecto de Ley Foral por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, considera que su contenido no se ajusta al marco competencial establecido por los artículos 122.1 y 149.1.5ª de la CE, 60.1 de la LORAFNA y 471, 474.1 y disposición adicional octava de la LOPJ.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.