

Expediente: 14/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Dictamen: 16/2013, de 20 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de mayo de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Antonio Razquin Lizarraga 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 15 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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 6 de marzo de 2013.

El día 19 de abril de 2013 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra acompañando documentación complementaria remitida por el Departamento de Salud.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones previas:

1. Por Orden Foral 113/2012, de 28 de noviembre, de la Consejera de Salud, se dispone el inicio del procedimiento de modificación del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, Decreto Foral 347/1993), designando como órgano responsable del procedimiento de modificación a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud.

2. La mencionada Orden Foral viene precedida de un informe-propuesta de 12 de noviembre de 2012, emitido por el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en el que se justifica la modificación del Decreto Foral 347/1993 en la necesidad de adaptar sus determinaciones a las modificaciones legales introducidas en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (desde ahora, TREP), en materias relacionadas con el ingreso en plazas en las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario, o con el deber de residencia de los funcionarios. Junto a esas modificaciones legales se invoca también en el citado informe-propuesta otras disposiciones generales, como la que regula la acreditación del conocimiento del vascuence cuando se contempla su valoración como mérito en los procedimientos de ingreso o provisión de puestos de trabajo y la que crea el Complejo Hospitalario de Navarra, o las Leyes Forales 20 y 21/2010, de la misma fecha de 13 de diciembre, de creación del Banco de Sangre y Tejidos de la Comunidad Foral de Navarra, y de Salud Mental, respectivamente.

Del citado informe-propuesta resulta que en la Mesa Sectorial de Negociación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en su sesión de 20 de diciembre de 2010, se alcanzó un acuerdo sobre movilidad del personal en el que se contempla incorporar a los procedimientos de acoplamiento interno previo las plazas que hayan quedado vacantes como resultado de la propia participación en el procedimiento de acoplamiento.

Reseña ese informe también la existencia de una anterior propuesta de modificación del Decreto Foral 347/1993 que fue objeto del dictamen de este Consejo de Navarra de 16 de enero de 2012 y en el que se concluyó en la procedencia de devolver la consulta efectuada habida cuenta que se apreciaba en el proyecto entonces tramitado la introducción de modificaciones a la norma reglamentaria, concretamente las que afectaban a sus artículos 28 y 31, que no habían sido objeto previamente de la preceptiva negociación en los órganos de representación del personal.

Como consecuencia de ello “el Servicio Navarro de Salud ha elaborado nueva propuesta y complementaria de la anterior para abordar la modificación del Decreto Foral 347/1993, desde la doble perspectiva de, por una parte, subsanar los defectos en el trámite de audiencia alegados por el Consejo de Navarra y, además, adecuar el mismo a otros nuevos contenidos que se estiman precisos”.

3. En el informe emitido por este Consejo de Navarra el 16 de enero de 2012 ya se constató que en la Mesa Sectorial de Negociación del Servicio Navarro de Salud se aprobó entre la Administración sanitaria y las centrales sindicales, en sus sesiones de 26 de noviembre y 20 de diciembre de 2010, “modificar el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de acuerdo con la propuesta remitida por la Administración y en los términos que figuran en el Acta número 15 y en el Acuerdo sobre movilidad del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, así como que este último acuerdo disponía que “el SNS-O propondrá la modificación del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, en el sentido de incorporar a los procedimientos de Acoplamiento Interno Previo las

plazas que hayan quedado vacantes como resultado de la propia participación en el procedimiento de acoplamiento”. Igualmente se recogía en nuestro anterior dictamen el acuerdo alcanzado en la misma Mesa Sectorial, en sesión de 12 de mayo de 2011, para introducir modificaciones relativas a la valoración de los méritos en los procedimientos de concursos de méritos.

De otra parte, del expediente administrativo y documentación complementaria remitidos ahora a este Consejo resulta, según certifica además el Secretario de la Mesa Sectorial de negociación en el ámbito de los organismos autónomos adscritos al Departamento de Salud, que la propuesta de modificación del Decreto Foral 347/1993, en aquellos extremos que no fueron conocidos en las previas sesiones de la mesa sectorial celebradas en los meses de noviembre y diciembre de 2010, fue tratada en las sesiones de la citada Mesa Sectorial celebradas los días 10 de octubre, 30 de octubre y 9 de noviembre de 2012, como así se desprende también de las actas que, de dichas sesiones, incorpora el expediente administrativo y en las que se reseña que “las centrales sindicales se pronuncian en contra de esta propuesta”.

4. El 5 de diciembre de 2012 se remite el Proyecto a los departamentos de la Administración Foral al objeto de que puedan formular sugerencias y observaciones al mismo, y simultáneamente se remite a la Dirección General de Función Pública solicitando la emisión de informe al objeto de continuar con la tramitación del Proyecto.

5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Salud emitió en enero de 2013 un informe y tres memorias diferentes. En el informe justifica el contenido del expediente y la adecuación del procedimiento seguido al establecido en la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP), concluyendo que la propuesta es adecuada a la legalidad vigente, procediendo que la misma sea informada por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y, posteriormente, por este Consejo de Navarra. La memoria normativa justifica

la oportunidad del Proyecto, recogiendo las modificaciones legislativas y reglamentarias previas, así como la existencia de pronunciamientos jurisdiccionales que anularon determinados preceptos, que conllevan la necesidad de adaptar el contenido del Decreto Foral 347/1993, así como los acuerdos alcanzados con la representación sindical en orden a esa misma modificación del decreto foral citado y una breve descripción de la estructura del Proyecto. La memoria económica concluye que el Proyecto “no conlleva la realización de gasto alguno”, y la memoria organizativa señala que la norma reglamentaria propuesta “no conlleva la necesidad de crear un nuevo órgano dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ni modificación alguna de la estructura orgánica”.

La misma Secretaría General Técnica emite informe sobre el impacto por razón de sexo, de fecha 22 de enero de 2013, en el que se concluye que “no se aprecia que se identifiquen desigualdades en el ejercicio de los puestos de trabajo que se ven afectados por la nueva norma y que, por lo tanto, las nuevas disposiciones vayan a tener un impacto, positivo o negativo, respecto a desigualdades de género”, incorporando el Proyecto “una cláusula de igualdad de género, que expresa que la utilización de sustantivos de género masculino para referirse a puestos de trabajo debe entenderse que se hace por mera economía en la expresión, incluyendo a hombres y mujeres con estricta igualdad en cuanto a los efectos jurídicos”.

Por último, obra en el expediente un estudio de cargas administrativas, también suscrito por la Secretaría General Técnica, en el que se afirma que “el referido proyecto no contempla ninguna disposición que suponga nuevas cargas administrativas” mientras que, por el contrario, se mantiene que el Proyecto supone “la mejora en la tramitación de diferentes procedimientos administrativos” como consecuencia de reducirse el número de los ámbitos de adscripción del personal, remitirse en la valoración del conocimiento del vascuence a las normas que lo regulan con carácter general en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, valorarse en un mismo procedimiento de acoplamiento interno las resultas que se produzcan en la ejecución del mismo y, finalmente, que la valoración de todos los méritos de

que se disponga permite que no sea necesario volver a presentarlos e incluso que su valoración pueda ya estar predeterminada con anterioridad.

6. La Dirección General de Función Pública emite informe, el 17 de enero de 2013, en el que “se informa favorablemente por parte de esta Dirección General el proyecto de Decreto Foral”, y el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa informa el Proyecto el 15 de febrero de 2013, señalando la corrección de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria, recomendando algunas modificaciones que propone en la estructura y forma de la norma en orden a mejorar la corrección formal del texto que, según resulta del posterior informe de la Secretaría General Técnica de 19 de febrero de 2013, son incorporadas en su mayor parte al texto del Proyecto.

7. La Mesa Sectorial de negociación en el ámbito de los organismos autónomos adscritos al Departamento de Salud, en sesión celebrada el 25 de febrero de 2013, acordó “por unanimidad de los integrantes de la Mesa Sectorial, modificar las disposiciones que sean precisas para permitir la realización conjunta y en una única convocatoria de acoplamiento interno previo de puestos de trabajo de Administrativos (nivel C) y Auxiliares Administrativos (nivel D) y en concreto adecuar la redacción del párrafo cuarto del apartado 1 del artículo 27 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, a estos efectos”. Como consecuencia de dicho acuerdo, la Directora de Recursos Humanos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea propone, en informe complementario de 26 de febrero de 2013, la inclusión en el Proyecto de un nuevo apartado a través del cual se introducen modificaciones en el artículo 27 del Decreto Foral 347/1993, precepto que regula el sistema de acoplamiento interno previo.

8. Dicha propuesta modificativa del Proyecto originariamente tramitado fue objeto de consulta a todos los departamentos de la Administración Foral, reiterando su informe favorable la Dirección General de Función Pública el 4 de marzo de 2013, al entender que “es coherente con el contenido de la disposición adicional vigésima del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, introducida por la

Ley Foral 13/2012, de 21 de junio”, y asumiendo la propuesta la Secretaría General Técnica del departamento en su informe de la misma fecha.

9. La Comisión de Coordinación, en sesión de 4 de marzo de 2013, examinó el Proyecto, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

10. Finalmente, el Gobierno de Navarra por Acuerdo de 6 de marzo de 2013, a propuesta del Departamento de Salud, toma en consideración el Proyecto a “efectos de la petición de 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, un artículo, que se divide en siete apartados, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos reseña la existencia de “diversos cambios normativos, varios acuerdos sindicales y una sentencia que afectan a la regulación contenida” en el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, como circunstancias que aconsejan “su modificación para poder adaptar su contenido”, articulándose las modificaciones a través del decreto foral. Relaciona a continuación las leyes y disposiciones generales que han originado esos cambios normativos, citándose la Ley Foral 20/2010, de 13 de diciembre, por la que se crea la entidad pública denominada Banco de Sangre y Tejidos de la Comunidad Foral de Navarra (BSTN) y se establece la organización de la Red Transfusional y de Células y Tejidos Humanos en Navarra (RTCTHN); la Ley Foral 21/2010, de 13 de diciembre, de Salud Mental de Navarra; la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en cuanto afecta a la regulación del acoplamiento interno previo; y el Decreto Foral 62/2012, de 18 de julio, en cuanto afecta a la estructura organizativa del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Desde la perspectiva de la regulación de la función pública alude la exposición de motivos a las modificaciones operadas en la ponderación del vascuence en los procedimientos de ingreso o de provisión de puestos de trabajo a través de la modificación del TREP por la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009, y en el Decreto Foral 55/2009, de 15 de junio, por el que se regula el tratamiento del conocimiento del vascuence en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, así como a la supresión del deber de residencia de los funcionarios que opera la Ley Foral 3/2010, de 23 de febrero, de modificación del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

La exposición de motivos se refiere también a la existencia del acuerdo con la representación sindical, alcanzado el 20 de diciembre de 2010, sobre movilidad del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, a las sentencias que declaran la nulidad de algunas de las modificaciones del Decreto Foral 347/1993 llevadas a cabo por el Decreto Foral 42/2006, de 3 de julio, y a la inexistencia en la plantilla orgánica de “Matronas de Cupo de Equipo de Atención Primaria”, como otras circunstancias que justifican y obligan a las modificaciones propuestas en el Proyecto.

El artículo único, en sus siete apartados, modifica el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El apartado uno modifica el artículo 1.2 del citado decreto foral, en el que se definen los ámbitos orgánicos de adscripción del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y se relacionan las unidades orgánicas que, a estos efectos de la adscripción del personal, tendrán la consideración de “Centro” como ámbito de adscripción.

El apartado dos modifica el párrafo segundo del artículo 6, remitiendo la valoración del conocimiento del vascuence en la fase del concurso a lo dispuesto con carácter general para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

En el apartado tres se modifica el artículo 11. En su nueva redacción se contempla el vascuence, junto a los idiomas comunitarios, como supuestos de conocimientos específicos que pueden ser contemplados como requisito necesario para acceder a los puestos de trabajo en los que así se determine. En aquellos casos en que el ingreso se haya producido en plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario, sólo se admitirá la participación en posteriores procedimientos de provisión de vacantes en puestos de trabajo en los que el conocimiento de un determinado idioma sea igualmente preceptivo para su desempeño, si bien esa excepción no resultará aplicable en los supuestos en que, sin tener en cuenta el conocimiento del idioma, el resultado del proceso selectivo hubiera permitido en todo caso al interesado la obtención de una plaza que no tuviera establecido dicho requisito.

El apartado cuatro modifica el artículo 21 del decreto foral, en sus apartados 3 y 4. Como consecuencia de la modificación del apartado 3 se suprime la vigente limitación en la valoración de los méritos relativos a la formación, docencia, investigación e idiomas, en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, que establece en la regulación vigente la valoración exclusiva de aquellos méritos obtenidos por los aspirantes con posterioridad a su último cambio de destino o, en su caso, desde su ingreso como personal al servicio de la Administración Pública. Esa limitación en la valoración de los méritos es la que se suprime con la modificación que introduce el Proyecto. Junto a ello, se practica, al igual que se hacía en la modificación del artículo 6, una remisión a lo dispuesto con carácter general para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos en la valoración del conocimiento del vascuence en la provisión de puestos de trabajo.

En lo que respecta al apartado 4 del artículo 21, se modifica su párrafo tercero, suprimiéndose las referencias que se contenían en el mismo al “Insalud-Gestión Directa y Servicios Regionales de Salud” y quedando abierta la participación en el concurso de traslado de ámbito nacional a todo el personal fijo de plantilla en el Sistema Nacional de Salud.

El apartado cinco del Proyecto modifica los apartados 1 a 4 del artículo 27 del Decreto Foral 347/1993. En relación a la regulación vigente, la modificación del apartado 1, en su párrafo primero, viene a suprimir la referencia a determinados niveles (B a E) que se contiene en cuanto a la aplicación del sistema de acoplamiento interno previo. Además, en su párrafo cuarto, incorpora una previsión en la que se exceptiona de la exigencia de pertenencia a un mismo estamento y especialidad cuando se realicen procedimientos de acoplamiento conjunto para ocupar puestos de trabajo de Administrativo (nivel C) y Auxiliar Administrativo (nivel D).

La modificación del apartado 2 del artículo 27 incorpora la previsión de que en los procedimientos de acoplamiento interno previo serán también objeto de provisión aquellos puestos que, junto a los inicialmente incluidos en la convocatoria, dejen vacantes los aspirantes que obtengan en el acoplamiento interno un nuevo puesto de trabajo, excepción hecha de que no sea necesaria su cobertura por tratarse de plazas a extinguir o porque la misma no se estuviera desempeñando por su titular o mediante sustitución. Se mantiene el carácter anual del procedimiento de acoplamiento interno, suprimiéndose la previsión contenida en la norma vigente de que ese procedimiento tuviera lugar en el primer semestre del año.

En el apartado 3 se suprime su párrafo primero en el que se contemplaba la preferencia en los procedimientos de acoplamiento interno previo a aquel personal que estuviera ocupando un puesto de trabajo perteneciente al mismo estamento y especialidad, si bien se traslada dicha prioridad al que era su párrafo segundo, ahora párrafo único, en cuanto se da prioridad en la adjudicación de la vacante a quien acredite mayor tiempo de servicios prestados en el mismo estamento y especialidad en el que se participa. Finalmente se modifica su apartado 4, de manera que se suprimen las restricciones establecidas en la regulación vigente respecto a la participación en el procedimiento de acoplamiento interno previo atendiendo a la naturaleza de la relación jurídica del personal o a la duración de su jornada, estableciéndose ahora la participación en condiciones de igualdad de todo el personal de plantilla con independencia de su régimen jurídico funcional, laboral o estatutario, si bien si se trata de personal laboral a

tiempo parcial que acceda a una plaza a tiempo completo ese acceso conllevará la adquisición de la condición de funcionario y, de otro lado, si se trata de personal funcionario o estatutario que acceda a una plaza laboral a tiempo parcial se producirá su pase a la situación de excedencia voluntaria como funcionario o estatutario.

En el apartado seis se modifica el artículo 28, disponiéndose que el personal nombrado para desempeñar un puesto de libre designación reservado a personal fijo podrá ser removido libremente por el órgano que lo hubiese designado, reincorporándose en el puesto de trabajo que se desempeñara con anterioridad al nombramiento, llevándose a cabo con esa modificación una extensión a todo el personal de esa reincorporación a su puesto de trabajo anterior que en la redacción que ahora se modifica se contemplaba exclusivamente para supuestos de desempeño de puestos de carácter asistencial.

El apartado siete modifica el artículo 31, al que se dota de un nuevo contenido normativo desde análoga perspectiva que la modificación del precedente artículo 28, pero ahora referido a la provisión de jefaturas de Unidad de Enfermería y jefaturas de Sección y Unidad no asistenciales, quienes transcurrido el periodo de seis años volverán a ocupar el puesto de trabajo que viniesen desempeñando con anterioridad al nombramiento, extendiéndose esta previsión a todas las jefaturas y no sólo a las de carácter asistencial como realizaba el texto anterior del artículo 31 en su apartado tercero.

La disposición adicional única, "igualdad de género", realiza una previsión de carácter interpretativo de manera que advierte que en los casos de utilización de sustantivos de género gramatical masculino para referirse a los cargos o puestos de trabajo se incluyen tanto los supuestos en que lo ocupen hombres como en el que lo ocupen mujeres, "con estricta igualdad en cuanto a los efectos jurídicos".

La disposición derogatoria única procede a la expresa derogación del artículo 33, en el que se contemplaban los puestos de trabajo de Matronas de Cupo de Equipo Tocológico, y del artículo 42.2, que establecía el deber

de residencia en la localidad del personal contratado, ambos del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, además de la de aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la nueva norma reglamentaria.

En las disposiciones finales se faculta al Consejero de Salud para dictar las disposiciones de desarrollo 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 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 Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

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 reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que 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.

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”, constando en el expediente, como se ha establecido en los antecedentes, la Orden Foral 113/2012, de 28 de noviembre, que ordena efectivamente la iniciación del procedimiento de modificación del Decreto Foral 347/1993.

Igualmente integran el expediente administrativo remitido a este Consejo, y siguiendo las prescripciones legales, las memorias normativa, económica y organizativa elaboradas por la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud. Constan también en el expediente los informes del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y distintos informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, emitidos conforme iba avanzando la tramitación administrativa del Proyecto, en los que se justifica la necesidad, conveniencia y corrección del Proyecto. También se unen los informes, ya citados en los antecedentes, sobre el impacto por razón de sexo de la norma propuesta y sobre las cargas administrativas derivadas del mismo.

El Proyecto ha sido sometido a consulta de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral e informado por la Dirección General de Función Pública, según consta en el expediente, y examinado por la Comisión de Coordinación, según certificación expedida por el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Por otra parte, según el artículo 83.6, letra a), del 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”. Desde esa perspectiva resulta del expediente que la Mesa Sectorial de Negociación del Servicio Navarro de Salud conoció de una primera propuesta de modificación del Decreto Foral

347/1993 en la sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2010, así como acordó en la sesión de 20 de diciembre de 2010 incluir una modificación en el mencionado decreto foral para incorporar en los procedimientos de acoplamiento interno previo las plazas que hubieran quedado vacantes como resultado del mismo procedimiento de acoplamiento, y en la de 12 mayo de 2011, acordó la modificación de ese mismo decreto foral en relación a la valoración de los méritos en los procedimientos de concursos de méritos.

Así mismo, del expediente administrativo y documentación complementaria resulta que la propuesta de modificación del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, en aquellos extremos que no fueron conocidos en las sesiones de la mesa sectorial ya citadas, fue tratada en las sesiones de la citada Mesa Sectorial celebradas los días 10 de octubre, 30 de octubre y 9 de noviembre de 2012 y, finalmente, ese mismo órgano de representación conoció la propuesta de modificación del artículo 27.1 en la sesión celebrada el 25 de febrero de 2013.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto 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 (desde ahora, 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 (en adelante, Ley Foral 11/1992), así como las sucesivas leyes forales que han introducido modificaciones en su texto, que en su capítulo III, artículos 30 a 36, 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”. Junto a la citada ley foral deberá ponderarse la incidencia de otras leyes forales de contenido más específico que condicionan o motivan las modificaciones reglamentarias que afronta el Proyecto.

Por otra parte, 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 reguladoras del régimen jurídico específico del citado personal.

A) Habilitación y rango de la norma

El Proyecto examinado tiene por objeto introducir modificaciones en el Decreto Foral 347/1993, que desarrolló la Ley Foral 11/1992 en ejercicio de la autorización realizada al Gobierno de Navarra en la disposición final segunda de la citada Ley Foral. 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 el adecuado.

B) Justificación

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, en la necesidad de incorporar al texto reglamentario que constituye su objeto las modificaciones operadas en la estructura organizativa del Servicio-Navarro de Salud; los cambios normativos que ha experimentado la valoración del conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario en los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en la Administración Foral; la supresión general del deber de residencia de los funcionarios; las modificaciones acordadas con los representantes del personal en relación con los procedimientos de movilidad o, en fin, la necesidad de proceder a las reformas necesarias en el texto reglamentario al objeto de acomodarlo a determinados pronunciamientos de los tribunales.

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 merece las siguientes consideraciones:

1.- El apartado uno viene a modificar el artículo 1.2 del Decreto Foral 347/1993, en el que se determina el ámbito orgánico de adscripción del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por referencia a las distintas unidades orgánicas. La modificación consiste en adaptar esos ámbitos de adscripción a las reformas estructurales operadas a través de las últimas modificaciones normativas, entre las que pueden citarse, siguiendo a la exposición de motivos del Proyecto, las derivadas de la Ley Foral 20/2010, de 13 de diciembre, de creación del Banco de Sangre y Tejidos de la Comunidad Foral de Navarra, que se adscribe como un centro más al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, o la nueva estructura de la Dirección de Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea establecida por la Ley Foral 21/2010, de 13 de diciembre, así como las propias modificaciones experimentadas por el organismo autónomo a través del Decreto Foral 62/2012, de 18 de julio, que aprueba los Estatutos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El Proyecto viene así a complementar lo establecido previamente en el artículo 31 del TREP, 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 los servicios que se prestan.

No obstante sorprende que en un precepto que se refiere a la adscripción del “personal al servicio del organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea” se contemple como unidad orgánica el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, habida cuenta que éste se

configura como organismo autónomo dotado de personalidad jurídica en el artículo 1 del Decreto Foral 63/2012, de 18 de julio. La explicación de la opción adoptada en el Proyecto parece encontrarse en la disposición adicional octava de la Ley Foral 11/1992 en cuanto que, conforme a la redacción dada por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, proyecta su ámbito de aplicación, y también el de la normativa legal y reglamentaria dictada en su desarrollo, “al personal adscrito a los demás organismos autónomos dependientes del Departamento de Salud”. Sin embargo, si bien la mencionada disposición legal justifica la contemplación del Instituto de Salud Pública y Laboral en el Proyecto como una unidad orgánica a efectos de adscripción de su personal, no resulta por el contrario adecuado que ello se haga confundiendo a éste con el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea ni, tampoco, que se induzca a confusión sobre el carácter autónomo del citado Instituto, por lo que procede se modifique la redacción del precepto en cuanto lo que con él se persigue es la determinación de las unidades orgánicas para la adscripción del personal de dos distintos organismos autónomos.

2.- A través de los apartados dos y tres se introducen modificaciones en los artículos 6 y 11 del Decreto Foral 347/1993 en cuanto a la valoración del conocimiento del vascuence en los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en su ámbito de aplicación.

El apartado dos modifica el párrafo segundo del artículo 6, abandonando una específica regulación de la valoración del conocimiento del vascuence como mérito en la fase de concurso en su ámbito de aplicación para remitirse a lo dispuesto con carácter general para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Por su parte, el apartado tres modifica la vigente redacción del artículo 11 incorporando al mismo la regulación que se contiene en el artículo 33 del TREP conforme a la cual quienes ingresen en plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence o de algún idioma comunitario solamente podrán participar en la provisión de vacantes para los que el conocimiento de dichos idiomas sea igualmente preceptivo, sin que se

advierta tacha de ilegalidad en esas determinaciones en cuanto incorporan al ámbito reglamentario iguales determinaciones que las contenidas en el precepto legal citado.

3.- En el apartado cuatro se modifica el artículo 21 del Decreto Foral 347/1993, en sus apartados 3 y 4.

El apartado 3 del artículo 21, del Decreto Foral 347/1993 fue objeto de una precedente modificación a través del artículo 3.2 del Decreto Foral 42/2006, conforme al cual la valoración de los méritos relativos a la formación, docencia, investigación e idiomas, en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, debía limitarse a aquellos obtenidos por los aspirantes con posterioridad a su último cambio de destino o, en su caso, desde su ingreso como personal al servicio de la Administración Pública. Dicha modificación fue objeto de anulación por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 20 de septiembre de 2007, confirmada luego en este punto por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 1 de abril de 2011, con el fundamento de que no pueden establecerse por vía reglamentaria regulaciones que afecten esencialmente a la relación entre requisitos de capacidad o mérito y la provisión de puestos.

Como consecuencia de dicha anulación el Proyecto retoma, de un lado, la valoración de méritos que se contemplaba en el mencionado apartado con anterioridad a su modificación, suprimiéndose las limitaciones en la valoración de los méritos a computar en formación, docencia e investigación y, de otro lado, se practica, al igual que se ha visto en la modificación del artículo 6, una remisión a lo dispuesto con carácter general para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos en la valoración del conocimiento del vascuence en la provisión de puestos de trabajo, sin que se advierta tacha de ilegalidad que oponer habida cuenta de las circunstancias que justifican la modificación y la remisión que se practica al régimen general de valoración de méritos con la nueva regulación.

Tampoco se formula objeción a la modificación del párrafo tercero del apartado 4 del artículo 21, en cuanto no se realiza sino una adaptación del

ámbito del concurso de traslado de ámbito nacional a la nueva realidad resultante de la implantación del Sistema Nacional de Salud, en el que están integrados los organismos a los que se refería la redacción vigente que ahora se modifica.

4.- En el apartado cinco del Proyecto se modifican los apartados 1 a 4 del artículo 27 del Decreto Foral 347/1993, que regula el sistema de acoplamiento interno previo.

En relación a la regulación vigente, la modificación del apartado 1 viene a ampliar, en su párrafo primero, su ámbito de aplicación, en cuanto el sistema de acoplamiento interno previo ya no se limita a supuestos de empleados encuadrados en los niveles E a B, sino que con la supresión de esa mención se amplía también a los supuestos de empleados encuadrados en el nivel A; y, por otro lado, incorpora una previsión en la que se excepciona de la exigencia de pertenencia a un mismo estamento y especialidad a los procedimientos de acoplamiento cuando se realicen conjuntamente para ocupar puestos de trabajo de Administrativo (nivel C) y Auxiliar Administrativo (nivel D).

La primera de las modificaciones no tiene justificación explícita en el expediente administrativo, si bien parece que se integra en el marco de los acuerdos alcanzados con la representación del personal en orden a la movilidad de los empleados. En todo caso, la extensión del sistema de Acoplamiento Interno Previo a los empleados de nivel A no contradice ni contraría lo establecido en los artículos 33 y 36 de la Ley Foral 11/1992 en cuanto en ellos no se establece ninguna restricción en su aplicación a determinados niveles de encuadramiento. Por lo que respecta a la excepción de la exigencia de pertenencia a un mismo estamento y especialidad en supuestos de procedimientos conjuntos para ocupar puestos de trabajo de Administrativo o Auxiliar Administrativo, la modificación reglamentaria viene orientada a su adecuación a lo establecido en la disposición adicional vigésima primera del TREP, añadida por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, conforme a la cual “los concursos de traslado que se realicen en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos

autónomos para la cobertura de los puestos de trabajo de Administrativo (nivel C) y Auxiliar Administrativo (nivel D) se realizarán de manera conjunta y a través de una única convocatoria”, por lo que no se advierte contradicción con esa disposición en la regulación que adopta el Proyecto para adaptarla a las características del sistema de Acoplamiento Interno Previo.

Con la modificación del apartado 2 se incorpora la previsión de que en los procedimientos de acoplamiento interno previo puedan ser cubiertos también aquellos puestos que, junto a los inicialmente incluidos en la convocatoria, dejen vacantes los aspirantes que obtengan en el acoplamiento interno un nuevo puesto de trabajo. Se incorpora así a la norma reglamentaria el contenido del acuerdo alcanzado al respecto con los representantes de personal con una redacción prácticamente idéntica a la contemplada actualmente en el artículo 26.2, del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, que en relación a la provisión de puestos mediante concurso de traslado ya contempla la integración en los puestos a cubrir de aquellos que dejen vacantes los aspirantes que obtengan en el concurso un nuevo puesto de trabajo, sin que con esa previsión se advierta la infracción de precepto legal que pudiera restringir esa determinación de los puestos de trabajo objeto del procedimiento de provisión de puestos.

Con la modificación del apartado 3 se suprime su anterior párrafo primero, si bien no se alteran significativamente sus consecuencias en la medida en que la preferencia que se establecía a favor del personal que estuviera ocupando un puesto de trabajo del mismo estamento y especialidad que la vacante ofertada pasa ahora a contemplarse con análogos efectos, toda vez que si existe más de un empleado interesado se adjudicará la vacante ofertada al aspirante que acredite mayor tiempo de servicios prestados en el mismo estamento y especialidad.

Por último, la modificación del apartado cuarto incorpora al texto reglamentario las determinaciones del artículo 36 de la Ley Foral 11/1992,

añadido por la disposición final 2.1 de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, suprimiendo de la regulación reglamentaria vigente las restricciones establecidas en la participación en el procedimiento de acoplamiento interno previo dependiendo de la naturaleza de la relación jurídica del personal o la duración de su jornada, estableciéndose ahora la participación en condiciones de igualdad de todo el personal de plantilla con independencia de su régimen jurídico funcional, laboral o estatutario, sin perjuicio de las especialidades que se establecen atendiendo a la duración de la jornada en el puesto objeto de provisión.

Como observación formal a este apartado cinco debe señalarse que parece excesiva la subdivisión en subapartados que se advierte en el texto de la norma propuesta, resultando conveniente para una mejor sistemática se proceda a una ordenación y reenumeración de todo el precepto una vez integradas las modificaciones que se incorporan al mismo.

5.- En los apartados seis y siete se modifican, respectivamente, los artículos 28 y 31 del Decreto Foral 347/1993.

El mencionado artículo 28 proviene de su incorporación mediante el artículo 6 del Decreto Foral 42/2006, de 3 de julio, que fue anulado íntegramente por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 20 de septiembre de 2007. No obstante, la posterior sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 1 de abril de 2011, revocó aquel inicial pronunciamiento restringiendo la declaración de nulidad al apartado segundo del nuevo artículo 28 que, efectivamente, es suprimido en la redacción dada a ese artículo en el Proyecto, en el que se integran ahora en un solo párrafo los anteriores apartados uno y tres del artículo 28, suprimiendo las diferencias establecidas en el precepto anulado atendiendo a la naturaleza del puesto de trabajo, según fuera asistencial o no asistencial, en la determinación de las condiciones de reincorporación con posterioridad a su cese del personal nombrado para desempeñar un puesto de libre designación, que ahora en todos los casos se llevará a cabo en el

puesto de trabajo que viniese desempeñando con anterioridad al nombramiento.

Una actuación análoga se lleva a cabo con el artículo 31, como consecuencia de su anulación por las sentencias citadas, si bien en este caso la declaración de nulidad alcanzó a la integridad del precepto. Por ello el Proyecto dota de un nuevo contenido normativo al artículo 31, optando por mantener análoga redacción a la que tenía dicho precepto con anterioridad a su modificación por el Decreto Foral 42/2006, de 3 de julio, y conforme al cual quienes transcurrido el periodo de seis años cesen en el desempeño de Jefaturas de Unidad de Enfermería y Jefaturas de Sección y Unidad no asistenciales, volverán a ocupar el puesto de trabajo que viniesen desempeñando con anterioridad al nombramiento, extendiéndose esta previsión a todas las jefaturas y no sólo a las de carácter asistencial como determinaba el texto del artículo 31 en el contenido luego anulado judicialmente.

6.- No plantean cuestiones de legalidad las disposiciones adicional, derogatoria y finales que incorpora el Proyecto, pues nada hay que objetar desde esa perspectiva a que se incluya una cláusula interpretativa sobre el uso del género gramatical masculino, o a que se disponga la expresa derogación de los artículos 33 y 42.2 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, en la medida en que el primero de ellos contempla un puesto de trabajo, Matronas de Cupo de Equipo Tocológico, que como recoge la exposición de motivos ya no existe en la plantilla orgánica del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y, en cuanto al segundo precepto que se deroga, en la medida en que establece el deber de residencia en la localidad del personal contratado, que fue suprimido con carácter general para el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra mediante las modificaciones introducidas en el TREP por la Ley Foral 3/3010, de 23 de febrero. Finalmente, no se advierte obstáculo legal alguno para unas disposiciones finales que se limitan a habilitar al Consejero de Salud para el desarrollo del Decreto Foral, o para disponer su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que 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.