

Expediente: 1/2014

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ingreso en las Administraciones públicas de Navarra.

Dictamen: 5/2014, de 10 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de febrero de 2014,

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 Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 2 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Vicepresidenta Primera y Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo 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 Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio (en lo sucesivo, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 30 de diciembre de 2013.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido a este Consejo resultan las siguientes actuaciones principales en la tramitación del proyecto:

1. Previo informe propuesta del Director del Servicio de Gestión de Personal de la Dirección de Función Pública de 4 de noviembre de 2013, por Orden Foral 232/2013, de 5 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general con el fin de modificar el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

2. Una vez elaborado un primer proyecto y a propuesta del Director del Servicio de Gestión de Personal, se publicó el proyecto, junto con un informe justificativo, en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias desde el día 28 de noviembre de 2013 hasta el día 12 de diciembre de 2013, de acuerdo con los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, sin que se haya recibido sugerencia alguna, según se indica en el informe sobre tal proceso participativo emitido por el Director del Servicio de Gestión de Personal el 26 de diciembre de 2013.

3. Según el borrador del acta, en la reunión celebrada por la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y por la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, con fecha 21 de noviembre de 2013, se trató del proyecto, que previamente había sido entregado a las organizaciones sindicales en la reunión de las citadas Mesas de Negociación de 6 de noviembre de 2013, señalándose que respecto al proyecto “la Administración solicita el posicionamiento de las organizaciones sindicales, manifestándose todas ellas a favor de la aprobación del proyecto”.

4. La Comisión Foral de Régimen Local informó favorablemente el proyecto en su sesión de 27 de noviembre de 2013.

5. Constan en el expediente memorias normativa y justificativa, organizativa y económica, de 5 de diciembre de 2013, todas ellas suscritas por el Director del Servicio de Gestión de Personal. En la memoria normativa y justificativa se explica la evolución normativa que motiva la reforma, señalando que se trata de adaptar la previsión del artículo 35.2 del Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra a la ampliación del supuesto de excedencia voluntaria al funcionario que obtenga otro puesto de trabajo en la misma Administración derivada de la modificación del artículo 26.1.a) del 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 (en lo sucesivo, TREP), llevada a cabo por la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley Foral 16/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2010, de suerte que la cobertura de plazas prevista en el precepto reglamentario comprenda también a tales funcionarios, esto es, se realice con independencia de la Administración de origen, así como se cumpla la finalidad de cubrir la totalidad de las plazas convocadas, siempre que existan aspirantes que hayan superado las pruebas selectivas.

La memoria organizativa señala que el proyecto no conlleva la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni tampoco incremento o disminución de plantilla.

Y la memoria económica indica que el proyecto no supone incremento del gasto, ni tampoco reducción de ingresos, sin que sea necesario habilitar recursos para la aplicación del mismo.

6. El mismo Director del Servicio de Gestión de Personal también suscribe un informe sobre el impacto por razón de sexo del proyecto en fecha 9 de diciembre de 2013, afirmándose que no tiene impacto negativo por razón de sexo, ni introduce ninguna medida discriminatoria, en sentido positivo o negativo, en relación con el principio de igualdad de oportunidades del hombre y la mujer; y añadiendo que la finalidad de la reforma es la de dar el mismo tratamiento a todos aquellos supuestos en los que se concede excedencia voluntaria desde el mismo día de la toma de posesión como funcionario.

7. El 9 de diciembre de 2013 se emite informe-propuesta sobre el proyecto por el Director General de la Función Pública.

8. Con fecha 23 de diciembre de 2013, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto en el que se contienen propuestas de mejora respecto de su forma y estructura, así como observaciones en relación con el fondo de la regulación llevada a cabo. En concreto, se propone la eliminación de la disposición final primera que habilita para su desarrollo por tratarse de una disposición modificativa de otra que ya incluye tal autorización; y asimismo se cuestiona la legalidad del inciso segundo de la disposición final segunda, que, tras establecer la inmediata entrada en vigor (inciso primero), prevé su aplicación a procesos selectivos anteriores a su vigencia por implicar una modificación de las convocatorias que son actos firmes y por la posibilidad de generar problemas añadidos. Tales sugerencias han sido aceptadas e incorporadas al texto remitido.

9. El proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 26 de diciembre de 2013. En este informe se examina la competencia y justificación del proyecto, se describe su objeto y contenido, y se informa del procedimiento seguido en su elaboración y de los trámites que deben seguirse antes de su aprobación, concluyendo que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

10. En la sesión de 27 de diciembre de 2013 de la Comisión de Coordinación fue examinado el proyecto, que previamente había sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

11. El 27 de diciembre de 2013 se formula por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se toma en consideración el proyecto a efectos de petición de emisión de dictamen por el Consejo de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra en sesión de 30 de diciembre de 2013 acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, 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 único y una disposición final.

La exposición de motivos parte de la vigente redacción del artículo 35.3 del Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, se refiere a la modificación del artículo 26.1.a) del TREP por la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley Foral 16/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2010, en el sentido de posibilitar que el funcionario que obtenga otro puesto de trabajo en la misma Administración pueda solicitar en el nuevo la excedencia voluntaria y continuar en el anterior, posibilidad que hasta entonces solo se podía ejercitar si se trataba de distintas Administraciones, considerando que esta ampliación de los supuestos de excedencia voluntaria ha generado en las convocatorias de ingreso un trato diferente de cobertura de las plazas en función de la Administración de origen del funcionario que solicita la excedencia, lo cual carece de justificación; y que, por otro lado, no se cumple la finalidad de las convocatorias de ingreso de cubrir de forma efectiva la totalidad de las plazas convocadas, siempre que existan aspirantes que hayan superado las correspondientes pruebas selectivas. Por ello, la conjunción de estos dos aspectos hace necesaria la modificación del Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, a fin de posibilitar la adquisición de la condición de funcionarios de aquellos aspirantes aprobados según el orden de puntuación obtenida, cuando otros aspirantes con mejor puntuación, una vez adquirida también la condición de funcionarios y, sin desempeño efectivo del puesto de trabajo, sean declarados a petición suya en situación de excedencia voluntaria con efectos desde el mismo día de la toma de posesión, en los supuestos previstos en la normativa vigente y con independencia de su Administración de origen.

En el artículo único del proyecto se modifica el artículo 35.3 del Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio.

Y la disposición final única establece la entrada en vigor de la norma, fijándola en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta modifica parcialmente el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, que vino a desarrollar determinados aspectos del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP). Por tanto, 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

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior,

competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública. Acompañan al proyecto las memorias normativa y justificativa, organizativa y económica, que motivan su conveniencia y necesidad. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

El proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en dicho plazo.

De conformidad con el artículo 83.6, letra a), del TREP, el proyecto ha sido sometido a la negociación colectiva con los representantes sindicales en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y en la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, habiéndose posicionado todas las organizaciones sindicales a favor de la aprobación del proyecto.

Asimismo, el proyecto ha sido examinado por la Comisión Foral de Régimen Local, que lo ha informado favorablemente.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del departamento, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP; así como el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas sugerencias han sido tomadas en consideración.

Igualmente el proyecto ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en sesión de la Comisión de Coordinación.

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

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra fundamentalmente en el TREP. En lo que ahora interesa, su artículo 26.1.a), en la redacción dada por la Ley 16/2009, dice así:

“Procederá declarar la excedencia voluntaria, a petición del funcionario, en los siguientes casos:

a) Cuando pase a prestar servicios en otra Administración Pública o entidad con personalidad jurídica propia dependiente de una Administración distinta de aquella a la que pertenezca, así como cuando se encuentre prestando servicios con carácter fijo en otra Administración Pública en el momento de la toma de posesión.

Asimismo, el personal funcionario que obtenga otro puesto de trabajo diferente, de igual o distinto nivel, dentro de la misma Administración Pública, a excepción de aquellos que constituyan jefatura o dirección de unidad orgánica, deberá optar por uno de ellos y podrá solicitar la declaración de excedencia voluntaria en el otro puesto de trabajo.”

Por otra parte, la disposición adicional primera del TREP “faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo.”

Finalmente, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular el TREP, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

A) Habilitación y rango de la norma

Como se ha dicho, el proyecto objeto de este dictamen modifica el Reglamento de Ingreso en las Administraciones públicas de Navarra dictado en desarrollo del TREP, por lo que se dicta previa habilitación legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP) y el rango es el adecuado.

B) Justificación

El proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, en un doble orden de razones: de un lado, la unificación de la anterior diferencia de trato en la cobertura de las plazas en función de la Administración de origen del funcionario que solicitaba la excedencia, a la vista de la modificación del artículo 26.1.a) del TREP realizada por la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley Foral 16/2009, en el sentido de posibilitar que el funcionario que obtenga otro puesto de trabajo en la misma Administración pueda solicitar en el nuevo la excedencia voluntaria y continuar en el anterior, posibilidad que hasta entonces solo se

podía ejercitar si se trataba de distintas Administraciones. Y, de otro, persigue satisfacer la finalidad de las convocatorias de ingreso de cubrir de forma efectiva la totalidad de las plazas convocadas, siempre que existan aspirantes que hayan superado las correspondientes pruebas selectivas.

C) Sobre el contenido del proyecto.

El artículo único del proyecto modifica el artículo 35.3 del Reglamento de Ingreso en las Administraciones públicas de Navarra, al que da la redacción siguiente: “En el caso de aspirantes que adquieran la condición de personal funcionario y, sin desempeño efectivo del puesto de trabajo, sean declarados, a petición suya, en situación de excedencia voluntaria con efectos desde el mismo día de la toma de posesión, en los supuestos previstos en la normativa vigente, las correspondientes vacantes se cubrirán, igualmente, según lo dispuesto en el mencionado artículo 32.3.”

La vigente redacción del citado precepto reglamentario, en la redacción dada por el Decreto Foral 150/1999, de 10 de mayo, dice así: “En el caso de aspirantes que adquieran la condición de funcionario y, sin desempeño efectivo del puesto de trabajo, sean declarados, a petición suya, en situación de excedencia voluntaria con efectos desde el mismo día de la toma de posesión, por encontrarse a esa fecha prestando servicios en otra Administración Pública, las correspondientes vacantes se cubrirán, igualmente, según lo dispuesto en el mencionado artículo 32.3”.

El contraste entre ambas redacciones pone de relieve que la novedad pretendida con el proyecto estriba en la sustitución de un extremo, la anterior expresión “por encontrarse a esa fecha prestando servicios en otra Administración pública”, por los términos “en los supuestos previstos en la normativa vigente”, manteniendo el tenor del resto del precepto modificado.

Tal reforma reglamentaria que, como se ha indicado más atrás, atiende al posterior cambio producido en la regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios -nueva redacción del artículo 26.1.a) del TREP por la Ley Foral 16/2009- y pretende eliminar la injustificada diferencia de trato antes existente en razón de la Administración de origen y satisfacer

el objetivo de plena y efectiva cobertura de las vacantes convocadas, no plantea reparo de legalidad, pues no se advierte contradicción con las normas de superior rango a las que está subordinado el reglamento que se modifica.

Tampoco merece tacha la disposición final única que se limita a disponer la inmediata vigencia de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.