

**Expediente:** 88/2002

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones públicas de Navarra.

**Dictamen:** 12/2003, de 11 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 11 de marzo de 2003,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 17 de diciembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 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, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2002.

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

El expediente remitido, está integrado por los siguientes documentos:

1. Sentencia, de 19 de julio de 2001, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 2305/98, que anuló parte de los baremos aplicables a los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, al entender carente de razón objetiva alguna la distinción de los servicios profesionales prestados con carácter fijo o temporal.
2. Acta de la Comisión Paritaria de la Mesa General de negociación del personal, de fecha 27 de septiembre de 2001, en cuyo punto 3º del orden del día (revisión de baremos, sentencia de 19 de julio de 2001), todas las partes mostraron su conformidad a la adaptación de los baremos a la referida sentencia.
3. Acuerdo suscrito, con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los Sindicatos CCOO y UGT sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003 (ámbito personal funcionario y estatutario); y que ha sido publicado en Boletín Oficial de Navarra número 68, de 5 de junio de 2002. Dentro del epígrafe 7-B) "Ingreso en la Administración y movilidad interna", este acuerdo establece:
  - *"Se modificará, en lo que proceda, el Reglamento de provisión de puestos de trabajo y la Orden Foral que regula los baremos de méritos a fin de que, en los concursos de traslado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (excluido el personal docente y el adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea), la valoración de los servicios prestados a las Administraciones Públicas se realice atendiendo, a razón de 1 punto por año, a la antigüedad reconocida a la fecha de publicación de la correspondiente convocatoria, suprimiendo de esta manera la obligación de acreditar dicho mérito.*

- *El personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos que ocupe una dirección de servicio, jefatura de sección o de negociado, o unidad asimilada a las anteriores, podrá participar en los concursos de traslado desde su plaza básica. En este caso, la adjudicación de otra plaza básica no les impedirá continuar desempeñando la dirección o jefatura correspondiente.*
  - *En los concursos de traslado no se ofertarán las plazas que dejen vacantes los aspirantes que hayan obtenido en el concurso otra plaza, cuando no sea precisa su cobertura por tratarse de plazas "a extinguir" o porque la misma no se estuviera desempeñando efectivamente por su titular o mediante sustitución.*
  - *Se regulará la posibilidad de autorizar permutas, dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, entre personal con el mismo puesto de trabajo, siempre que sean motivadas, no existan impedimentos de tipo organizativo, exista conformidad de las unidades administrativas afectadas y concurren los requisitos de edad y antigüedad de las personas interesadas que se determinen en la Comisión Paritaria”.*
4. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de abril de 2002, por el que se ratifica el Acuerdo, aprobado con fecha 15 de abril de 2002, entre los representantes de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos y los sindicatos CCOO y UGT sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003.
  5. Certificación, de 18 de octubre de 2002, del Secretario de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra sobre la reunión celebrada por dicha Comisión Paritaria con fecha 8 de octubre de 2002. En dicha certificación se hace constar que el borrador del acta no ha sido sometido a su aprobación por no haberse celebrado hasta el momento de su

expedición posteriores reuniones. Según esta certificación el punto 2º del orden del día es del tenor literal siguiente:

*“2º.- Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo:*

*Se debate dicho proyecto, según el texto facilitado a los sindicatos junto con la convocatoria de la presente reunión que se adjunta a la presente Acta, el cual obtiene la conformidad de las organizaciones sindicales, sin incluir ninguna modificación sobre el proyecto presentado por la Administración”.*

6. Convocatoria, de 18 de noviembre de 2002, de la sesión de la Comisión Foral de Régimen Local en cuyo orden del día se incluye el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra y certificación del Secretario de la citada Comisión, de 22 de noviembre de 2002, en el que consta el informe favorable al referido proyecto.
7. Memoria-Informe del Servicio de Ordenación de la Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con el visto bueno del Director General de Función Pública, de 25 de noviembre de 2002. En este informe se señalan los antecedentes del proyecto, de una parte, en el acuerdo sindical de 15 de abril de 2002 y, de otra, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 19 de julio de 2001; se hace un análisis del contenido del proyecto respecto de las modificaciones que se introducen; y se concluye que las mismas carecen de coste económico directo alguno, ya que se refieren a modificaciones en los sistemas de provisión de plazas que en cualquier caso, deberán estar incluidas en la plantilla orgánica con su correspondiente dotación presupuestaria.
8. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 27 de noviembre de 2002, sobre el proyecto

de Decreto Foral dictaminado. Se inicia el informe haciendo referencia al objeto y contenido del mismo, señalándose como base legal la competencia histórica de Navarra en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, en virtud de 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 (en adelante, LORAFNA), así como en el capítulo VII del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP). Se indica en el mismo que el proyecto pretende dar cumplimiento a las medidas que en materia de movilidad de personal se contienen en el punto 7-B) del acuerdo, de 15 de abril de 2002, suscrito entre la Administración y los sindicatos CCOO y UGT sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, en lo referido al ingreso en la Administración y movilidad interna y a la adaptación a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 19 de julio de 2001. Se considera, en el mencionado informe, que la tramitación del proyecto cumple, en términos generales, las exigencias de índole procedimental y se señala que, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, el proyecto debe ser sometido a dictamen del Consejo de Navarra. Por último, se concluye que a la vista de los antecedentes y contenido del proyecto de Decreto Foral y de los informes obrantes en el expediente, no se plantean reparos de índole jurídica, salvo superior criterio del Consejo de Navarra.

9. Escritos del Servicio de la Función Pública, con el visto bueno del Director General de Función Pública, y de la Secretaría Técnica, ambos del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 25 y 27 de noviembre de 2002, respectivamente, por los que se informa la procedencia de petición de dictamen por este Consejo de Navarra, sobre el repetido proyecto de Decreto Foral cuya toma en consideración se propone.

10. Propuesta y proyecto de acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

11. Copia del texto definitivo del referido proyecto de Decreto Foral.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre (desde ahora, RPPT), modificado en repetidas ocasiones por sucesivos Decretos Forales. Se trata de un reglamento dictado en ejecución del TREP y, por consiguiente, procede la emisión del presente dictamen con carácter preceptivo.

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

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-

los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

En particular, están sometidos a la previa negociación colectiva, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, la participación, a través de las correspondientes consultas en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieren exclusivamente al personal incluido en el ámbito de negociación [artículo 83.6.a) del TREP], así como los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos [artículo 83.6.k) del TREP].

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la materia regulada en el proyecto de Decreto Foral a que se contrae este dictamen, ha sido objeto de un acuerdo suscrito el día 15 de abril de 2002 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de una parte, y los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, de otra, dentro del marco de la Mesa General de

Negociación del personal funcionario y estatutario que, además, se hizo eco de la sentencia, de 19 de julio de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Una vez redactado el anteproyecto de Decreto Foral, sobre la base del acuerdo de 15 de abril de 2002, fue sometido a estudio de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que se pronunció sobre el mismo en sesión de 8 de octubre de 2002, con la conformidad de los sindicatos.

Así mismo por afectar las modificaciones planteadas a las entidades locales se remitió el proyecto para informe a la Comisión Foral de Régimen Local, que dio su conformidad al texto planteado.

Obra, además, en el expediente una Memoria-Informe sobre el proyecto, elaborada por el Director del Servicio de la Función Pública con el visto bueno del Director General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable de la Secretaría Técnica del citado Departamento.

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

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme al artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

El capítulo VII del título II del TREP regula la provisión de puestos de trabajo de la Función Pública y en ejecución parcial del mismo y al amparo de la habilitación general contenida en su disposición adicional primera se dictó el RPPT, que ahora se modifica.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria



(artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LORAFNA y en la LFGACFN, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Marco jurídico**

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

La competencia de Navarra en materia de función pública difiere de la reconocida en el régimen común autonómico, pues se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica o foral, limitada por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales fijados por la legislación básica estatal; sin que constituyan a tal efecto límites cualesquiera previsiones contenidas en dicha normativa básica.

Las competencias históricas o forales son todas aquellas ya ejercidas por Navarra e integrantes de su régimen foral, garantizadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978. Aquellas aparecen limitadas por el principio de unidad constitucional y por los límites específicos fijados por la LORAFNA. Así lo ha señalado, en relación con la materia que ahora nos ocupa, la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, dictada con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. En ella, el Tribunal Constitucional

entiende que corresponde a la Comunidad Foral dotar de contenido al estatuto funcional, siempre dentro del respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos, declarando que la Comunidad Foral ostenta la titularidad de la competencia controvertida.

La STC 140/1990 establece una doctrina respetuosa con los derechos históricos de Navarra contemplados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, destacando el carácter histórico o foral de la competencia de Navarra en materia de función pública y determinando los límites a dicha competencia en los siguientes términos:

“La competencia atribuida por el artículo 49.1. b) de la LORAFNA incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA (artículo 39.1.a), teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2. y 3.1 de la LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” (artículo 49.1.b) de la LORAFNA”.

Y seguidamente, la misma STC 140/1990 perfila el alcance del segundo de tales límites a la competencia exclusiva de raíz foral de Navarra en materia de función pública reconocida en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, en el sentido siguiente:

“Sin embargo, **esta competencia**, según el citado precepto, **ha de ejercerse «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos»**. Corresponde, pues, examinar si el Decreto Foral, aun siendo ejercicio de una competencia propia en virtud de su régimen foral, ha respetado el límite constituido por esos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado, y singularmente, en el caso, el derecho de representación colectiva, que en tanto posibilita la representación y defensa de intereses profesionales ante la Administración Pública empleadora, no sólo incide en el desarrollo de la relación funcional o de servicio sino que constituye además un aspecto esencial del «estatuto» de los funcionarios públicos, estrechamente vinculado, por otra parte, con un derecho fundamental de libertad, cual es la libertad

sindical, reconocido por la Constitución (art. 103.3 C. E.). **Debiendo tenerse bien presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a los «derechos y obligaciones esenciales».** Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. **De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos”.**

El carácter histórico de esta competencia foral, así como su contenido, fueron reconocidos por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional Decimocuarta -dejando a salvo la singularidad de Navarra- señala que dicha Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos establecidos en el artículo 149.1.18ª y Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la LORAFNA. En términos semejantes se pronuncia la Ley 30/1999, de 5 de octubre, que regula la selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, en su Disposición Adicional Primera.

En definitiva, debe subrayarse la competencia histórica o foral y exclusiva de Navarra en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

**II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

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 LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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.

#### ***A) Justificación***

Tal como se recoge en la Memoria-Informe del Servicio de la Función Pública y en el informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, la reforma que se propone viene impulsada por las determinaciones que al respecto contempla el Acuerdo suscrito con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los sindicatos CC.OO. y U.G.T., sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003. Este acuerdo recoge, entre otros aspectos, los relativos a la movilidad interna de los empleados y a la provisión de jefaturas por concurso de méritos, planteando reformas que implican la modificación, en lo que proceda, del RPPT aprobado por el Decreto Foral anteriormente citado.

Por otra parte, según declara el preámbulo del proyecto, con las modificaciones que se proponen, se persigue adecuar las previsiones del RPPT a las determinaciones de la Sentencia, de 19 de julio de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, considerando carente de razón objetiva alguna la distinta valoración de los servicios prestados con carácter fijo o temporal, declaró la anulación parcial de los baremos aplicables a los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-

Osasunbidea, diferenciación que también está contemplada en el Decreto Foral que se modifica.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral aparece suficientemente justificado en virtud de la modificación que implica la aplicación de los acuerdos suscritos y la adecuación reglamentaria al pronunciamiento judicial referido, sin que en términos generales se planteen problemas de legalidad, salvo lo que luego se dice, ni de técnica legislativa.

### ***B) Estructura y contenido***

El proyecto consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición transitoria y dos finales.

El preámbulo refiere los contenidos generales del proyecto relativos a la movilidad interna de los empleados y a la provisión de jefaturas por concurso de méritos y, en relación con el baremo de méritos por servicios prestados a las Administraciones Públicas de Navarra, la adecuación a las determinaciones de la Sentencia, de 19 de julio de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

El artículo primero del proyecto modifica el artículo 11, apartado 1 del RPPT, con el fin de recoger dos nuevas previsiones: por un lado, la supresión de la distinción existente hasta ahora en la valoración de los servicios prestados a las Administraciones Públicas con carácter fijo, de los prestados con carácter temporal o eventual, en aplicación, del pronunciamiento judicial reseñado en los antecedentes; y por otro lado, la posibilidad de que en este apartado del baremo de méritos se atienda únicamente a la antigüedad reconocida a la fecha de publicación de la convocatoria.

Ninguno de los dos extremos objeto de modificación plantea problemas de legalidad, en un caso, por ser mero acatamiento de un criterio sentado en sentencia firme y, en el otro, porque otorga la posibilidad de simplificar la acreditación de la circunstancia de antigüedad del baremo de méritos y

objetivar su valoración concretándola en una referencia temporal igual para todos los traslados.

El artículo segundo del proyecto refiere la desaparición del apartado 2 del artículo 14 del RPPT, suprimiendo con ello la exigencia actual de una convocatoria específica para la provisión de cada jefatura o dirección de unidad orgánica, con el fin de que no cause problema alguno la ejecución del Plan de actuación aprobado por el Gobierno de Navarra, en desarrollo del Acuerdo suscrito con los sindicatos, para la provisión de las jefaturas de sección y de negociado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, en el cual se prevé una convocatoria anual con el número de jefaturas que proceda.

Se trata de una medida de carácter organizativo que no entra en colisión con la norma que desarrolla por lo que no cabe objeción de legalidad.

El artículo tercero propone una nueva redacción para el artículo 19 del RPPT, incorporando las particularidades que han de considerarse para la provisión de jefaturas de sección, negociado y unidades asimiladas existentes en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Así se contempla un periodo máximo para el desempeño de una jefatura obtenida por concurso de seis años naturales; la posibilidad de su cobertura de forma interina hasta que se provea por nuevo concurso de méritos, que obliga a convocar en el plazo de un año; y el establecimiento de un periodo de carencia de tres años para que los titulares de jefaturas puedan presentarse a concursos para la provisión de otras jefaturas.

La reforma se completa con la incorporación de la relación de los supuestos de cese de la jefatura y sus consecuencias, que concreta en la ausencia del derecho a reserva de la misma y la pérdida de las retribuciones correspondientes.

La modificación contemplada en este artículo es un desarrollo de la disposición adicional tercera del TREP que se ha concretado en un Plan de actuación para la provisión de las plazas de jefatura de sección y negociado, acordado con los sindicatos, y que está dentro de los parámetros establecidos en la citada disposición adicional.

El artículo cuarto del proyecto plantea la modificación del artículo 26 del RPPT, adicionando a su apartado 2 un nuevo párrafo que determina la no inclusión, a diferencia de la actual previsión [artículo 40.a).2º del RPPT], en las convocatorias de los concursos de traslado de las vacantes generadas por quienes hayan obtenido por concurso nueva plaza cuando no proceda su cobertura por razones organizativas (plazas declaradas "a extinguir" o que no se estén desempeñando efectivamente ni por su titular ni por sustitución).

Dadas las facultades que la Administración tiene para crear, modificar y suprimir plazas y para definir y configurar sus puestos de trabajo para atender las necesidades de los servicios con los instrumentos legales y procesos correspondientes, por lo que la modificación que se plantea en el proyecto por vía de excepción a lo preceptuado en el primer párrafo se considera amparada dentro de las potestades organizativas en el marco legal precedente.

En el artículo quinto del proyecto se añade un nuevo párrafo al apartado 3 del artículo 35 del RPPT, para recoger la exención de la acreditación de los méritos relativos a servicios prestados cuando su valoración se haya previsto atendiendo únicamente a la antigüedad reconocida a la fecha de publicación de la convocatoria, a fin de hacer más ágil y rápida la tramitación de los concursos de traslado, ya que este dato es unívoco y consta de manera fehaciente en la Administración convocante del concurso de traslado, por lo que deberá ser aportado de oficio por la misma al Tribunal calificador designado en cada convocatoria. Previsión que encuentra justificación y amparo en el artículo 35.f) de la LRJ-PAC sobre las normas generales en relación con la actividad de las Administraciones Públicas que determina el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante y

que se armoniza con la adición incorporada a la modificación del artículo 11.1 del RPPT.

Finalmente, el artículo sexto del proyecto añade dos disposiciones adicionales al RPPT. La primera, para facultar, con carácter excepcional, la autorización de permutas del puesto de trabajo entre funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos que pertenezcan al mismo nivel, cuando concurren los requisitos que enumera. Y la segunda para posibilitar, en el mismo ámbito, la movilidad horizontal desde su plaza básica de los funcionarios titulares de una dirección, jefatura o unidad asimilada.

La provisión de puestos de trabajo mediante permuta no deja de ser una forma atípica y residual de provisión de puestos de trabajo en la Administración que, en cuanto tal, precisa de cobertura legal.

En el TREP no existe precepto legal que ampare o habilite la permuta como forma de provisión de puestos.

El Decreto 315/1964, de 7 de febrero, texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, en su artículo 62, norma preconstitucional que no fue derogada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, autoriza la permuta de destinos entre funcionarios en activo, también con carácter excepcional, siempre que concurren las siguientes circunstancias: a) que los puestos de trabajo en que sirvan sean de igual naturaleza y correspondan idéntica forma de provisión; b) que los funcionarios que pretendan la permuta cuenten, respectivamente, con un número de años de servicio que no difiera entre sí en más de cinco; y c) que se emita informe previo de los jefes de los solicitantes o de los Subsecretarios respectivos.

No obstante, tal disposición estatal no es de aplicación en Navarra porque dicha regulación no conforma un derecho esencial y la Comunidad Foral de Navarra ostenta la competencia, histórica y foral, para regular el régimen estatutario de sus funcionarios dentro del respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los



funcionarios públicos, tal como se ha expuesto antes con la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre.

Por tanto, la previsión del proyecto examinado sobre la permuta, aun con el carácter excepcional que se anuncia, es una innovación normativa que carece del amparo legal necesario en la norma navarra para su desarrollo reglamentario, por lo que se formula objeción de legalidad a esta disposición adicional primera.

La disposición adicional segunda posibilita la movilidad horizontal, dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de los funcionarios que están ocupando una dirección de servicio, jefatura de servicio o de negociado, o unidad asimilada a las anteriores, con el fin de que puedan cambiar su plaza básica mediante la participación en los concursos de traslado sin necesidad de abandonar la jefatura que están desempeñando, lo que no presenta cuestión de legalidad alguna.

La disposición transitoria determina la no aplicación del Decreto Foral a las convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo publicadas con anterioridad a su entrada en vigor, para las que establece que se regirán por la normativa anteriormente vigente.

Y en las disposiciones finales, utilizando la fórmula habitual, se faculta al titular del Departamento competente, en este caso, al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, para el desarrollo y aplicación de las previsiones del Decreto Foral, con la determinación, en la disposición adicional segunda del momento de su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Las modificaciones que introduce el proyecto de Decreto Foral que se examina se enmarcan, como se ha dicho, en el ámbito de las acciones de desarrollo reglamentario de las previsiones legales que al respecto se contienen en el TREP y en el sentido apuntado por la resolución judicial, referida en los antecedentes, las cuales cuentan con la conformidad de la representación sindical y se considera que se ajustan a sus determinaciones

por lo que no se opone reparo legal alguno de orden sustantivo, salvo lo dicho para la disposición adicional primera del proyecto que debe suprimirse.

### **III. CONCLUSIÓN**

Una vez atendida la objeción de legalidad formulada al artículo 6º respecto de la disposición adicional primera, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Navarra, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.