

<p>Expediente: 23 /2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 8 y 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra. Dictamen: 19/2000, de 18 de julio</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de julio de 2000,

La Comisión Permanente del Consejo de Navarra, integrada por: D. Enrique Rubio Torrano, Presidente; D. José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; D. Eugenio Simón Acosta, y D. Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente D. Enrique Rubio Torrano

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.1.- Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 16 de junio de 2000 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Sr. Presidente del Gobierno de Navarra, mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra sobre el Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 8 y 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra (aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre).

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN). Corresponde conocer del asunto encomendado a la Comisión Permanente conforme a lo previsto en el art. 17.1 a) de la LFCN.

A la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- a) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2000, por el que se acuerda tomar en consideración el Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 8 y 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.
- b) Certificación del informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local relativa al Proyecto en estudio, en sesión celebrada de 27 de junio de 2000.
- c) Informe emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el Proyecto de Decreto Foral mencionado.
- d) Informe emitido por el Director del Servicio de Ordenación de Función Pública (con el Visto Bueno del Director General de Función Pública) sobre el mismo Proyecto de Decreto Foral.
- e) Acuerdo suscrito el 4 de abril de 2000 entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001.

- f) Texto del Proyecto de Decreto Foral elevado al Gobierno de Navarra por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra a través del Acuerdo de 5 de junio de 2000 ya citado.

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el art. 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, excepción hecha de las dos copias autorizadas del Proyecto de Reglamento en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

I.2.- Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la modificación de los artículos 8 y 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1.- Marco Jurídico

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 63.2- así como de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra –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.

En el preámbulo del Proyecto de Decreto Foral en estudio se destaca que el mismo viene a dar rango normativo a uno de los apartados del Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 4 de abril de 2000, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001. Tal Acuerdo (publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 64, de 26 de mayo de 2000) es resultado de la capacidad de negociación colectiva y de participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, recogidas en el Capítulo XI (particularmente en los artículos 83 y 84) del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En el párrafo primero del apartado 8 -“Movilidad y promoción interna”- del citado Acuerdo se puede leer: “Supresión del requisito de haber completado un periodo de servicios en el destino para participar en los concursos de traslado, fijado en el Reglamento de provisión de puestos de trabajo.....”.

La elevación por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del mencionado apartado del Acuerdo al rango normativo que

corresponde (el reglamentario) constituye la finalidad del artículo 1º del Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra.

El contenido del artículo 2º de este Proyecto si bien no encuentra justificación inmediata explícita en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos, obedece -como más adelante se concretará- a una mera medida de simplificación y aplicación en la gestión administrativa.

Señalado lo anterior, las disposiciones a tener en cuenta, en el ámbito normativo de la Comunidad Foral de Navarra, son: el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y el Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, que contiene el Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.

El Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, vino a integrar, articulándolas sistemáticamente en un texto refundido único, las múltiples y dispersas disposiciones de rango legal hasta entonces existentes, con incidencia en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado inicialmente por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo.

En desarrollo del Capítulo VII de dicho Estatuto, se aprobó por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, el Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra. Este Reglamento, desde su aprobación inicial en 1985, ha tenido diferentes modificaciones, siendo el Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen la última propuesta de modificación planteada.

La delimitación expuesta del marco normativo quedaría incompleta si no se justificase la propia competencia en la materia de la Comunidad Foral de Navarra. Esta, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre 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 (art. 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-); reconocimiento competencial en términos bien diferentes a los resultantes del régimen común dado que la competencia de Navarra 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, que establece una doctrina respetuosa con los derechos históricos de los territorios forales contemplados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución- reconociendo el carácter histórico o foral de la competencia de Navarra en la materia- y determina los límites a dicha competencia del modo siguiente:

“La competencia atribuida por el art. 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 (art. 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)”.

La citada sentencia fue 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 resuelve el conflicto en favor de la Comunidad Foral, en el sentido de entender que corresponde a la misma 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.

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 148.1.18ª y Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la LORAFNA.

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. Ello justifica y ampara el dictado de disposiciones normativas de la naturaleza de la sometida en este momento a dictamen del Consejo; y sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de una modificación de una disposición reglamentaria ya existente, y respecto de la que no se ha suscitado conflicto competencial.

Respecto del órgano que ha de proceder a la aprobación del Proyecto de Decreto Foral, en aplicación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es al Gobierno al que corresponde la potestad reglamentaria (art. 4.1), adoptando sus disposiciones la forma de Decreto Foral (art. 55.1).

II.2.- La adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

Conforme al art. 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, *las disposiciones reglamentariasse dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo.* El art. 57 de la misma Ley, 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 BON-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los arts. 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 arts. 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 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 organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

Las precisiones expuestas resultan plenamente aplicables a la modificación de las normas reglamentarias.

Como ya se ha señalado, el Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta, en términos generales, a las exigencias descritas.

En el plano sustantivo, el análisis del Proyecto de Decreto Foral y su contraste con el marco normativo que se ha descrito permiten concluir la inexistencia de reparos o tachas de ilegalidad y, por tanto, su adecuación al ordenamiento jurídico.

Así, el art. 33.1 , párrafo primero, 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, preceptúa que *la*

provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo que no sean de libre designación se realizará mediante concurso de méritos en el que podrán participar los funcionarios de la Administración Pública respectiva pertenecientes al nivel al que correspondan las vacantes que reúnan la cualificación profesional y demás requisitos exigidos para su desempeño. El desarrollo reglamentario del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en lo atinente a la provisión de puestos de trabajo, se produjo, como ya se ha avanzado, por el Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre. Esta disposición reglamentaria ha sufrido desde su aprobación diferentes modificaciones.

En concreto y, en relación con el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra, la actual redacción de su artículo 8º es la resultante de la modificación aprobada por Decreto Foral 186/1998, de 15 de junio. Es precisamente este Decreto Foral de 1998 el que, para poder participar en los concursos de traslado, introdujo el requisito de haber completado el funcionario un año de servicios efectivos con plaza en propiedad en el destino desde el que opta.

Pues bien, la eliminación de dicho requisito, con supresión para ello del apartado 2 del artículo 8º del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra, es el contenido nuclear del Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen.

La modificación propuesta, además de encontrar su causa inmediata -como ya se ha señalado- en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001, es respetuosa con el marco jurídico constitucional y legal antes descrito. Refuerza esta conclusión la existencia durante trece años, sin haber sido

impugnada, de una regulación reglamentaria que no exigía el requisito cuya supresión ahora se pretende.

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra pretende, además, la introducción o añadido de un nuevo apartado 4 en el artículo 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra. Este precepto tiene un contenido eminentemente procedimental en relación con los concursos de méritos y se refiere a la aprobación de las correspondientes listas, provisionales y definitivas, de aspirantes admitidos y excluidos en la convocatoria de que se trate.

La modificación propuesta, con la pretensión de agilizar el procedimiento establecido para los concursos de méritos (no debe olvidarse que la dilación y el retraso en los previos concursos de méritos repercute, igualmente, en la prolongación de los posteriores procedimientos de ingreso), plantea –cuando no haya aspirantes excluidos- la aprobación directa –sin previa lista provisional- de la lista definitiva de admitidos y excluidos.

De la lectura del artículo 36.1 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra se desprende que la previa aprobación de la lista provisional de admitidos y excluidos cumple la función de que los aspirantes excluidos puedan formular reclamaciones y subsanar, en su caso, los defectos en que pudieran haber incurrido. Posteriormente, una vez resueltas las reclamaciones, se aprueba la lista definitiva de admitidos y excluidos. Por tanto, cuando no existan aspirantes excluidos, pierde virtualidad y funcionalidad la lista provisional, por lo que la aprobación directa de la lista definitiva de admitidos y excluidos no plantea obstáculos jurídicos. Si por parte de alguno de los aspirantes se pretendiese

la exclusión de otro admitido, siempre podrá alegarse por el interesado para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Finalmente, el Proyecto de Decreto Foral examinado, además de las habituales disposiciones finales sobre facultades de desarrollo y aplicación y de entrada en vigor, contiene una disposición transitoria ajustada a Derecho, en la que se determina la vinculación a la normativa anterior de los concursos de méritos cuya convocatoria se haya aprobado antes de la entrada en vigor del Decreto Foral de modificación.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 8 y 36 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico,

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.