

<p>Expediente: 25/2001 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto 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. Dictamen: 22/2001, de 23 de mayo</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de mayo de 2001,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, integrada por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Eugenio Simón Acosta, y don 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 10 de abril de 2001 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del 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, que 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, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de abril de 2001.

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 Secretario de Actas de la Mesa Sectorial de Salud, de 12 de febrero de 2001, por el que se da fe del acuerdo de la misma, de 6 de febrero de 2001, conforme al cual se aprueba la propuesta de modificación del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre.
- b) Informe de la letrada del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, de 14 de febrero de 2001.
- c) Informe del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de 16 de marzo de 2001.
- d) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 2 de abril de 2001, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral, que 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.
- e) 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

provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

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 que no se acompañan a las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento en estudio, los antecedentes y bibliografía, si la hubiera. Así, no se ha presentado, entre la normativa concernida, la última modificación del Decreto Foral 347/1993, en concreto la que tiene lugar por Decreto Foral 319/2000, de 25 de septiembre (BON de 20 de octubre) y que ha sido objeto de dictamen por este Consejo.

Debe señalarse, igualmente, que el Acuerdo de la Mesa Sectorial relativo al Proyecto en estudio es anterior a los informes preceptivos que avalan el texto, de ahí que puede producirse -como efectivamente ha ocurrido- que, como consecuencia de alguno de ellos, se modifique el texto del Proyecto originario que ha conocido la Mesa Sectorial. En este caso, la modificación es intrascendente dado que se limita a suprimir una reiteración producida en el apartado 2 de la nueva redacción del artículo 14, cuyo contenido ya había sido contemplado en el apartado 2 del artículo 10.

Lo anterior obliga a manifestar la necesidad de que el expediente que se remita a este Consejo contenga toda la documentación habida en su tramitación. En nuestro caso, hubiera sido pertinente que dicho expediente hubiera contenido el texto inicial del Proyecto y el nuevo, una vez atendida la observación procedente del Servicio de Ordenación de la Función Pública.

I.2.- Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la 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.

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 examinado se pone de manifiesto que el sistema diseñado por la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, y el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y provisión de puestos de trabajo en aquél, *se presta a cierta confusión*. Por eso, y al objeto de dotar de mayor claridad a los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en dicho Servicio, *se procede a modificar el procedimiento de concurso de*

traslado de ámbito nacional, diferenciándolo del procedimiento de ingreso y promoción mediante concurso-oposición. Para ello, el concurso de traslado de ámbito nacional será convocado simultáneamente al concurso de méritos a celebrar en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y su celebración tendrá lugar tras la conclusión del mismo y con carácter previo al concurso-oposición a celebrar, en su caso.

El preámbulo atiende, también, a la segunda de las modificaciones, que explica con las siguientes palabras: *Por otra parte, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, se ha dictado el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, que regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Esta norma, en su Título III, regula el conocimiento preceptivo y la valoración del vascuence en el ingreso y previsión de los puestos de trabajo de la Administración. Asimismo, la nueva normativa preceptúa la valoración del conocimiento de idiomas comunitarios (francés, inglés y alemán) en los baremos de méritos a aplicar en los procedimientos de ingreso y previsión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas.*

Señalado lo anterior, las disposiciones a tener en cuenta, en el ámbito normativo de la Comunidad Foral de Navarra, son: la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud; la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; y el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre (con sus modificaciones posteriores), por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

La Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud desarrolla la regulación que en materia de sanidad e higiene y asistencia sanitaria es responsabilidad de la Comunidad Foral. En materia de personal -en su Título

VII- se limita a ofrecer una clasificación del personal atendiendo al régimen que le es aplicable y a sentar algunos criterios respecto a su régimen retributivo, remitiendo la definición del régimen jurídico de ese personal a una futura Ley Foral.

Esa Ley Foral es la 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Su Capítulo III lleva por rúbrica “Selección de personal y provisión de puestos de trabajo”.

En este sentido, debe recordarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.b) 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, el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea está expresamente excluido del ámbito de aplicación de dicho Estatuto. Aunque, por mandato expreso del artículo 4 de la Ley Foral 11/1992, en lo no previsto en la misma, será de aplicación al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea lo establecido con carácter general para los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

En desarrollo del citado Capítulo III de la Ley Foral 11/1992, se aprobó por Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, la regulación del régimen de ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Este Reglamento ha tenido, desde su aprobación en 1993, diferentes modificaciones, siendo el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen la última propuesta de modificación planteada.

Se debe hacer mención, por último, al Acuerdo de 5 de febrero de 2001, del Gobierno de Navarra, por el que se regula el tratamiento de conocimiento de idiomas en los baremos de méritos de las convocatorias de ingreso y provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Este Acuerdo establece el tratamiento que ha de tener en todos los baremos de méritos el conocimiento del francés, inglés o alemán, como idiomas oficiales de la Unión Europea, así como el vascuence cuando proceda, tanto en los procedimientos de ingreso como de provisión de puestos de trabajo.

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 en los siguientes términos:

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 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. 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 reglamentarias se 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.

Por otra parte, según el artículo 83.6, letra k), del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra -Texto Refundido aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, modificado en este punto por Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre-, *los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los*

funcionarios públicos deberán ser objeto de negociación a través de la correspondiente Mesa Sectorial; en particular, entre otros, los que se refieren al personal adscrito al organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (art. 83.3 del citado Estatuto).

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

En términos generales, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta a las exigencias señaladas.

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

Así, el art. 33 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, establece que:

- 1. La provisión de puestos de trabajo que no sean de libre designación se realizará mediante concurso de méritos en el que podrá participar todo el personal de plantilla de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos.*
- 2. Podrán regularse sistemas previos de acoplamiento interno que, respecto a los ámbitos que se determinen, permitan una redistribución del personal a los efectos de proveer determinados puestos mediante concursos de méritos restringidos al personal adscrito a dichos ámbitos.*
- 3. Reglamentariamente se determinará el número de vacantes que se ofertarán en ámbito nacional mediante convocatoria de concurso de traslado, así como los requisitos exigibles para ser admitido en dicho concurso.*

El desarrollo reglamentario del Capítulo III -“Selección de personal, y provisión de puestos de trabajo”-, donde se ubica el citado artículo 33, de la Ley Foral 11/1992, se produjo, como ya se ha avanzado, por 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 concreto y, en relación con el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra, el todavía vigente artículo 21.1 del Decreto Foral 347/1993 (modificado por Decreto Foral 319/2000, de 25 de septiembre), dispone que *las vacantes aprobadas en la oferta pública de empleo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, salvo las que se provean por el sistema excepcional del concurso y las Jefaturas de Servicio o Sección asistencial, se ofertarán, con carácter previo al ingreso de nuevo personal, a concurso de méritos, en el que podrá participar todo el personal de plantilla de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su régimen jurídico y situación administrativa, cuyo nombramiento esté clasificado en el mismo estamento y especialidad que el de la vacante convocada y que reúna los requisitos que se exijan en la correspondiente convocatoria.*

Se modifica el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, a su vez modificado por el Decreto Foral 245/1998, de 17 de agosto, en lo relativo a la ponderación de los méritos. Si hasta ahora, al margen de los *servicios prestados* (con una valoración máxima del 60%, que se mantiene), se valoraba *la formación, docencia e investigación* con un máximo del 30% y el resto, hasta llegar al 100%, eran otros méritos, la propuesta que se examina elimina estas dos partidas y las concentra en una, *otros méritos*, hasta alcanzar el 100%. Esta modificación supone una simplificación que no ofrece objeción alguna desde el punto de vista jurídico.

El artículo 10 experimenta una modificación más significativa y se enmarca en la pretensión manifestada por el preámbulo del proyecto de Decreto Foral de dotar de mayor claridad a los procedimientos de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. A tal efecto, se desgaja de esta norma el concurso de traslado de ámbito nacional, que pasa a ser contemplado en un nuevo apartado, el 4º, del artículo 21. Esta reforma facilita la comprensión de la norma, se adecua mejor a la Ley Foral 11/1992, y merece un juicio positivo.

Al artículo 14 se le suprime el párrafo 2º, cuyo contenido –relativo a la puntuación por conocimiento de euskera en zona vascófona- aparece contemplado en otras normas. El párrafo 1º sufre un pequeño reajuste, consistente en otorgar preferencia, a la hora de la adjudicación del centro de trabajo de destino, al personal que ingrese por el turno libre, por haber pasado el personal proveniente de concurso de traslado de ámbito nacional al sistema de provisión. Ninguna de estas alteraciones merece objeción desde el punto de vista legal.

El artículo 21 resulta modificado en el apartado 3, párrafo 1º, e incrementado con un nuevo apartado, el 4. La modificación consiste en incorporar, en el apartado de los méritos, junto a la *formación, docencia e investigación*, los *idiomas*. El nuevo apartado 4 contempla el concurso de traslado de ámbito nacional que, hasta la fecha, se contenía en el artículo 10. En este tipo de concurso *serán ofertadas el 10 por ciento de las vacantes incluidas en OPE resultantes del concurso de méritos celebrado en el ámbito de la Comunidad Foral*. Igualmente se mantiene, como hasta ahora, la exigencia de *haber completado un año de servicios con plaza en propiedad en el destino desde el que se opta*.

Este apartado 4 responde a la remisión reglamentaria que establece el artículo 33.3 de la Ley Foral 11/1992. No obstante, este Consejo ha de

llamar la atención sobre los dos aspectos reseñados del apartado examinado. De un lado, la Ley 30/1999 establece como principio general que rige la selección y provisión de plazas del personal estatutario de los Servicios de Salud el de la *libre circulación del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud* (artículo 3.c); y de otro, la exigencia del año previo de permanencia en el puesto desde el que se opta ha sido eliminada, en el ámbito foral, por el Decreto Foral 319/2000, y en la esfera estatal similar previsión -de carácter general- contenida en el artículo 17.2.a) del Real Decreto Ley 1/1999, de 8 de enero, ha sido degradada a rango reglamentario, sin incorporarse a la Ley 30/1999 (disposición derogatoria única, 1).

III. CONCLUSIÓN

El 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 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.