

Expediente: 31 /2000
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: 27/2000, de 28 de agosto

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de agosto de 2000,

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 5 de julio de 2000 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.

En sesión de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, celebrada el día 18 de julio de 2000, se adoptó el Acuerdo de ampliar en treinta días naturales los plazos en curso para evacuar por la Comisión Permanente los dictámenes no emitidos, que le hubiesen sido solicitados a partir del día 27 de junio de 2000. Dicho Acuerdo fue notificado, con fecha 20 de julio de 2000, al Presidente del Gobierno de Navarra.

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 3 de julio de 2000, por el que se acuerda tomar 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.
- b) 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.
- c) Informe emitido por el Director General de Función Pública, en relación con el proyecto de Decreto Foral mencionado.

- d) Informe emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Salud sobre el mismo proyecto de Decreto Foral.
- e) Texto del proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, a través del Acuerdo de 3 de julio 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 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 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 ... la normativa propia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.*

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.

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, 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 Séptimo- 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.

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 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 B.O.N., 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 indicado, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta, en términos generales, 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 la inexistencia de reparos o tachas de ilegalidad y, por tanto, su adecuación al ordenamiento jurídico, una vez atendidas las observaciones que más adelante se expresan.

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.*

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, 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, que hubiera completado un año de servicios efectivos con plaza en propiedad en el destino desde el que opta, 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.*

Para el personal del nivel-grupo A el tiempo mínimo de permanencia exigido en el puesto desde el que se opte al traslado será de dos años.

Como puede apreciarse, la posibilidad de participar (por quienes cumplan el resto de requisitos exigidos) en los concursos de méritos para la provisión de vacantes en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea exige, en el momento presente, que el personal interesado haya completado un año de servicios efectivos con plaza en propiedad en el destino desde el que

opta, elevándose ese tiempo mínimo de permanencia a dos años para el personal del nivel-grupo A.

Por su parte, el artículo 27 del Decreto Foral 347/1993, dedicado a la regulación del denominado “Acoplamiento Interno Previo”, en su apartado 3, párrafo primero, establece que *el aspirante propuesto que hubiese aceptado el puesto vacante, pasará a desempeñar el puesto de trabajo cuando así se le indique por la Dirección correspondiente y en todo caso antes de la próxima convocatoria, no pudiendo optar por otro puesto vacante hasta haber transcurrido un año desde su incorporación al nuevo puesto.*

En definitiva, en los procesos de acoplamiento interno previo (cobertura de puestos de trabajo vacantes en plantilla por empleados fijos del propio Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, encuadrados en los niveles-grupos B, C, D o E pertenecientes a un mismo estamento y especialidad, en un ámbito de trabajo concreto), también se exige, actualmente, la permanencia durante un año en el puesto desde el que se opta.

Pues bien, la eliminación de dichos requisitos o exigencias de permanencia temporal en el destino o puesto, con modificación para ello de los artículos 21.1 y 27.3 del Decreto Foral 347/1993, es el objetivo y contenido del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen.

II. 3.- Observaciones finales.

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.

Por lo que se refiere a algunas de las previsiones del proyecto de Decreto Foral examinado, distintas del articulado del mismo, deben efectuarse las siguientes observaciones:

- a) La facultad de propuesta del proyecto de Decreto Foral corresponde, de acuerdo con lo previsto en el art. 36.2 de la Ley Foral 23/1993, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, en el art. 2.1 del Decreto Foral 165/1996, de 1 de abril, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, a los Consejeros de Presidencia, Justicia e Interior -esta es su denominación correcta y no la que aparece en el texto- y de Salud.
- b) En la disposición final primera, parece más adecuado que se faculte al Consejero de Salud, de conformidad con el antes citado art. 36.2 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral a aprobar, tal y como prevé la disposición final primera del Decreto Foral 347/1993, que ahora se modifica parcialmente.
- c) Finalmente, la denominación del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen, para coincidir con la del propio Decreto Foral cuya modificación plantea, debiera decir: *“por el que se modifica el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se*

regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

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 la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones señaladas en el punto anterior.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.