

<p>Expediente: 38/2001 Órgano: Pleno Objeto: Dictamen sobre "la adecuación a la legalidad de los nombramientos de Jefaturas de Sección y de Negociado en la Administración Foral de Navarra". Dictamen: 39/2001, de 30 de julio</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de julio de 2001

El Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.1.- Formulación y tramitación de la consulta

El día 22 de junio de 2001, tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra, de fecha 18 de junio de 2001, por el que da traslado al mismo y al Grupo Parlamentario Euskal Herritarrok del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, adoptado en sesión celebrada en esa misma fecha, por el que se solicita de este Consejo la emisión de "informe sobre la adecuación, desde la entrada en vigor de la Ley Foral 13/1983, reguladora del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, de los nombramientos de jefaturas de sección y de negociado, en los términos contenidos en el escrito del Grupo Parlamentario Euskal Herritarrok".

Al mencionado escrito le acompañaba, como única documentación facilitada a este Consejo para la emisión del dictamen, otro presentado por el grupo parlamentario Euskal Herritarrok ante el Parlamento de Navarra solicitando la emisión de nuestro informe al amparo del artículo 18 de la Ley foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra.

I.2.- Consulta.

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra, según los términos del escrito presentado ante el Parlamento de Navarra por el grupo parlamentario Euskal Herritarrok, el pronunciamiento "sobre la adecuación desde la entrada en vigor de la Ley 13/1983 hasta la fecha, de los nombramientos de jefaturas de sección y de negociado de la Administración Foral de Navarra a:

- Ley Foral 13/1983, reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- 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.
- Reglamento de Provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre".

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1.- Carácter no preceptivo del dictamen.

La Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), establece en sus artículos 16 y 17, los supuestos en los que el Pleno o la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deben ser consultados preceptivamente, no pudiendo incluirse entre ellos una consulta de la naturaleza de la que origina este dictamen. No obstante, el artículo 18 de la misma Ley Foral establece que el Consejo de Navarra debe emitir dictamen en cuantos asuntos someta a su consulta el Gobierno de Navarra,

a través de su Presidente, o el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales.

Como se ha expuesto anteriormente, la emisión del presente dictamen ha sido solicitada por el Presidente del Parlamento de Navarra, atendiendo un Acuerdo de la Mesa adoptado con fecha 18 de junio de 2001, a la vista del escrito del Grupo Parlamentario Euskal Herritarrok, por lo que, no previéndose excepción alguna a la obligación de emitir dictámenes por este Consejo en los supuestos señalados en el citado artículo 18.1 de la LFCN, resulta procedente, por aplicación del ya repetido precepto legal, la emisión del presente dictamen, si bien con carácter facultativo.

Entiende del dictamen el Pleno del Consejo de Navarra según decisión adoptada por dicho órgano en sesión celebrada el 30 de julio de 2001, previa ponderación de la naturaleza del asunto conforme le faculta el artículo 18 LFCN.

II.2.- Algunas consideraciones previas sobre el objeto y límites de nuestro dictamen.

De los términos en que se nos ha formulado la consulta se desprende que nuestra intervención se solicita con un predeterminado y definido carácter general, de tal manera que haciendo abstracción de particulares supuestos –que explica que no se haya facilitado a este Consejo antecedente o documentación distinta de la mera solicitud de dictamen y señalamiento de su objeto- nos pronunciemos sobre la legalidad de que el Gobierno de Navarra, según afirma el grupo parlamentario ya citado, cubra “las jefaturas de Sección y de Negociado sin proceder a la correspondiente convocatoria de los oportunos concursos de méritos”.

No otro carácter que el general y abstracto puede atribuirse a una consulta que pretende obtener una opinión jurídica sobre la actuación administrativa seguida en los referidos nombramientos extendiendo la misma al periodo temporal comprendido, ni más ni menos, entre la entrada

en vigor del Estatuto del Personal hasta la fecha, y ello con referencia a la distinta normativa en cada momento vigente.

En esas condiciones de generalidad es preciso establecer, para facilitar su comprensión, aquellos límites entre los que necesariamente se ha de mover nuestro dictamen y que son los siguientes.

- a) Cualquier pronunciamiento sobre la adecuación legal de determinada conducta administrativa ha de exigir, obviamente, conocer aquellas circunstancias y condiciones en que se ha producido la misma. En nuestro caso, sólo se cuenta con una mera referencia, realizada por el grupo parlamentario que incitara la consulta, a la cobertura en la Administración Foral de las jefaturas de Sección y de Negociado sin proceder a la convocatoria de previos concursos de méritos. Este es el único antecedente fáctico que se menciona y se nos facilita y, en consecuencia, sólo a esta cuestión podremos referir nuestro informe, de tal manera que se constituye en su único y exclusivo objeto el concluir sobre si el Gobierno de Navarra, y desde la entrada en vigor del Estatuto del Personal, está o ha estado habilitado legalmente para proceder a los citados nombramientos de jefaturas por procedimientos distintos al señalado concurso de méritos.
- b) De otro lado, es conocido que en el amplio ámbito de la función pública foral coexisten diversos funcionarios que se identifican y agrupan, orgánica y jurídicamente, en atención a la singularidad de sus servicios y funciones. Estos grupos de funcionarios están sometidos además habitualmente a regímenes jurídicos que no pueden reconducirse exclusivamente a los preceptos legales del "Estatuto" como único cuerpo legal de referencia. Por tanto, manteniendo la consulta también un marcado ámbito de generalidad en las referencias legales que se postulan como parámetros de legalidad de la actuación administrativa, deberemos puntualizar que nuestro dictamen no se extenderá a formular consideraciones sobre aquellos regímenes jurídicos singulares

establecidos para grupos de funcionarios por su normativa específica, de manera que las conclusiones generales que alcancemos sólo han de valer respecto a aquel ámbito funcional cuyo régimen estatutario se defina, de manera sustancial y casi exclusiva, por el mencionado Estatuto y su normativa de desarrollo, pero que no podrán extenderse a aquellos otros ámbitos que se rijan por una propia y diversa normativa, de los que pueden ser ejemplo los cuerpos de policía, los funcionarios docentes o el personal sanitario, por citar los más significativos.

- c) No procede tampoco que este Consejo pondere concretos y particulares supuestos de ejercicio por la Administración de las facultades que legalmente tenga reconocidas en este orden de nombramiento de determinadas jefaturas, ni tampoco que entremos a valorar si dicho ejercicio se ha realizado de manera acorde con la literalidad o conforme a la finalidad de los preceptos legales de aplicación. Ello porque, como se ha reiterado, la consulta no desciende a ese grado de concreción y, por otra parte, se formula ayuna de cualquier información que, por mínima que hubiera sido, nos permitiera ese análisis o pronunciamiento de carácter más concreto o particular.
- d) Finalmente, hay que señalar que este órgano, en ejercicio de su función consultiva, ostenta una posición que difiere sustancialmente de otros órganos de naturaleza fiscalizadora o, en su caso, de naturaleza jurisdiccional, por lo que no se comprende en aquella una suerte de facultad investigadora que permita suplir de oficio las carencias de los expedientes que se nos remiten. Debemos, por tanto, limitarnos a aquellos hechos que resulten del expediente administrativo por constar en él la suficiente acreditación documental de los mismos. Quiérese decir que en el presente caso se nos formula una consulta que estrictamente se ampara en la afirmación de que la Administración Foral procede al nombramiento de jefaturas sin convocar concurso de méritos, sin que de ello exista constancia alguna en la documentación facilitada, por lo demás

inexistente. No obstante, la señalada generalidad con que se formula la consulta, así como la propia notoriedad de la actuación administrativa sobre cuya legalidad se pide nuestra opinión, nos ha de permitir la emisión del dictamen a pesar de la inexistente información facilitada a este Consejo.

II.3.- La sucesión normativa en la regulación del procedimiento de provisión de las Jefaturas de Sección y de Negociado en la Administración Foral.

Situándonos en el momento temporal señalado en la consulta que se nos ha formulado, el análisis del cuerpo normativo que ha disciplinado la cuestión planteada en orden al procedimiento de nombramiento de determinadas jefaturas, debe comenzar por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, Estatuto del Personal).

En ese primer momento el artículo 33 del mencionado cuerpo legal estableció con carácter general que la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo que no fueran de libre designación se realizarían mediante concurso de méritos. Por otra parte, su artículo 32 admitía expresamente la posibilidad de la designación interina para el desempeño de cualquier puesto de trabajo, bien que con sometimiento a determinadas condiciones y, entre ellas, el límite general de que la situación de interinidad no podía extenderse más allá de un año.

Las previsiones legales citadas, por lo demás, eran perfectamente compatibles con el contenido del artículo 49 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN), conforme al cual tanto las jefaturas de las secciones como las jefaturas de los negociados “serán provistas mediante la convocatoria de concurso de méritos”.

Este régimen legal sufre un completo cambio, hasta el punto de que los preceptos hasta ahora citados resultan o derogados, como sucede con las determinaciones de la LFGACFN respecto a la provisión de las jefaturas, o

modificados, en cuanto que va a limitarse su ámbito de aplicación, pues a partir de entonces los citados preceptos del Estatuto del Personal no serán de aplicación en la Administración de la Comunidad Foral.

Esta modificación normativa se opera a través de la Ley Foral 9/1985, de 25 de mayo, sobre provisión de las Jefaturas de Sección y de Negociado de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, Ley Foral 9/1985). Con su aprobación, el procedimiento para la provisión de las citadas Jefaturas se articula, en lo que interesa para el presente dictamen, sobre las siguientes determinaciones:

- Las Jefaturas serán provistas mediante convocatoria de concurso de méritos, y para un periodo de seis años.
- Los concursos de méritos se ajustarán a lo establecido en el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre.
- Las Jefaturas también podrán ser desempeñadas interinamente mediante nombramiento efectuado por el órgano competente, que además podrá revocarlos libremente.
- El desempeño de las Jefaturas mediante nombramiento en situación de interinidad se limita a una duración máxima de un año, si bien la Disposición Transitoria de la citada Ley Foral establece literalmente que:

“Excepcionalmente, el plazo de interinidad a que se refiere el apartado 4 del artículo 2º podrá ampliarse:

- a) Mientras no se resuelvan los concursos de méritos a que se refiere el artículo 1º de esta Ley Foral.
- b) En aquellas Secciones o Negociados que puedan verse afectados por la modificación que en la estructura orgánica de sus respectivos Departamentos pueda, en su caso, introducirse, como consecuencia de la asunción de servicios estatales”.

El régimen jurídico descrito es el que ha pervivido hasta el día de hoy, pues si bien la Ley Foral 9/1985 resultó derogada por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, sus determinaciones en orden a la provisión de las Jefaturas de Sección y de Negociado se recogen ahora en la Disposición Adicional Tercera del mencionado Texto Refundido.

II.4. La existencia de previsión legal que autoriza a la Administración Foral a la libre designación para el desempeño interino de las Jefaturas de Sección o de Negociado.

Circunscrita la consulta formulada a este Consejo a la adecuación a la legalidad del nombramiento en la Administración Foral para el desempeño de Jefaturas sin la previa convocatoria de concurso de méritos, la exposición normativa realizada ya demuestra que la Administración Foral, por designio expreso del legislador foral, está, y ha estado, facultada legalmente para la designación directa de funcionarios para el desempeño interino de puestos de trabajo.

Así, para el periodo comprendido entre el Estatuto del Personal y la Ley Foral 9/1985, el artículo 32 de la primera Ley Foral contemplaba con carácter general la posibilidad de la designación directa para el desempeño de puestos de trabajo en situación de interinidad y, en todo caso, la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 9/1985 estableció expresamente su aplicación a las Jefaturas de Sección o de Negociado que hubieran sido provistas interinamente con anterioridad a su entrada en vigor.

Igual posibilidad legal se desprendía de la Ley Foral 9/1985, de aplicación hasta el año 1993, y se desprende actualmente de la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido, vigente desde ese año de 1993, cuyo tenor literal establece:

“1.- Las Jefaturas de Sección y de Negociado de la Administración de la Comunidad Foral serán desempeñadas por funcionarios pertenecientes o adscritos a dicha

Administración y serán provistas mediante la convocatoria de concurso de méritos.

Quienes, en virtud de los referidos concursos, obtengan una de las mencionadas Jefaturas podrán desempeñarla durante un período de seis años. En el mes siguiente al vencimiento de dicho plazo se convocarán los oportunos concursos de méritos para la provisión, durante el referido período de seis años, de las correspondientes Jefaturas. En el período que medie entre el vencimiento del plazo citado y la toma de posesión del funcionario que obtenga la plaza en el concurso subsiguiente, las mencionadas Jefaturas serán desempeñadas interinamente conforme a lo establecido en el apartado 2 de esta Disposición Adicional.

Lo dispuesto anteriormente no afectará a la potestad del Gobierno y, en su caso, de los Consejeros para establecer y modificar la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Foral. En consecuencia, cualquier modificación de dicha estructura que suponga la supresión de determinadas unidades orgánicas llevará consigo el cese en la Jefatura de las mismas de los funcionarios que las desempeñen, con la consiguiente pérdida de las retribuciones complementarias correspondiente.

Los concursos de méritos a que se refiere este apartado deberán ajustarse a lo establecido en el Reglamento de provisión de puestos de trabajo y en la correspondiente convocatoria.

2. Las Jefaturas a que se refiere el apartado anterior podrán ser desempeñadas interinamente, mediante nombramiento efectuado por el órgano competente que deberá recaer necesariamente en funcionarios pertenecientes o adscritos a la Administración de la Comunidad Foral.

Dichos nombramientos podrán ser revocados libremente por el órgano que los hubiese efectuado. Quienes sean nombrados interinamente Jefes de Sección y de Negociado percibirán, mientras permanezcan en dicha situación, las retribuciones complementarias reglamentariamente establecidas.

Salvo en los supuestos en que la titularidad de la plaza cubierta interinamente corresponda a un funcionario con derecho a la reserva de la misma, la situación de interinidad tendrá una duración máxima de un año, transcurrido el cual la plaza será declarada vacante y provista en la forma señalada en el apartado 1 de esta Disposición Adicional.

3. Excepcionalmente, el plazo de interinidad a que se refiere el último párrafo del anterior apartado 2 podrá ampliarse:

a) Mientras no se resuelvan los concursos de méritos a que se refiere el apartado uno de esta Disposición Adicional.

b) En aquellas Secciones o Negociados que puedan verse afectados por la modificación que en la estructura orgánica de sus respectivos Departamentos pueda, en su caso, introducirse, como consecuencia de la asunción de servicios estatales.

4. Lo establecido en la presente Disposición Adicional será de aplicación a las Jefaturas de Sección y de Negociado que hubieran sido provistas interinamente con anterioridad a la entrada en vigor del presente Estatuto.

La provisión de las jefaturas o direcciones de las unidades orgánicas de los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral se ajustará a lo dispuesto en esta Disposición Adicional.

Se exceptúan de lo establecido en el párrafo anterior las jefaturas o direcciones que, conforme a lo dispuesto en los

Estatutos del correspondiente organismo autónomo, puedan proveerse por libre designación”.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la cuestión nuclear aquí planteada, esto es, la legalidad de las designaciones interinas para el desempeño de las Jefaturas de Sección y de Negociado ya fue refrendada por diversas sentencias del orden contencioso-administrativo, e incluso afirmada su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Así, la sentencia de 15 de enero de 1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial, rechaza la alegada imposibilidad de que la Ley Foral 9/1985 pudiera modificar el artículo 49 de la LFGACFN por ser ésta de superior rango formal, al entender que esta materia es propia de leyes forales ordinarias y, en consecuencia, susceptible de su modificación por leyes forales posteriores en el tiempo, lo que le lleva a concluir en que la Ley Foral 9/1985 “modifica, con rango suficiente, y respecto del ámbito objetivo marcado en la LORAFNA, la anterior regulación de la provisión de Jefaturas de Sección y Negociado”. En el mismo sentido se pronuncian las sentencias de ese mismo órgano judicial de 17 de enero y 10 de noviembre de 1986, afirmando esta última respecto a una invocada inconstitucionalidad de la Ley Foral 9/1985 que “el artículo 2º, que permite el nombramiento con carácter interino y temporal para el desempeño de las Jefaturas, no viola el artículo 9º-2 y 3 de la Constitución, ni atenta al principio de seguridad jurídica, ni favorece la arbitrariedad, dado que el nombramiento no puede conferir derecho a la plaza, ni impide que, cumplido el tiempo, la plaza sea ocupada mediante concurso de méritos”.

Igual conclusión alcanza el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 de enero de 1986, en la que se afirma que “es cierto que la determinación de las normas aplicables efectuada por el órgano judicial ha supuesto la sustitución del concurso de méritos por un sistema de libre designación, para la provisión de las referidas plazas. Pero en el concreto caso que nos ocupa –se trata de nombramientos interinos de Jefes de Sección y de Vocales, cuya duración máxima es un año (prorrogable, en su caso, de acuerdo con lo previsto en la disposición Transitoria de la Ley Foral 9/85),

cubriéndose posteriormente por concurso de méritos- no cabe afirmar que ello suponga una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución”.

En todo caso, innecesario resulta detenerse en destacar que en el ejercicio por la Administración Foral de la facultad de nombramiento en situación de interinidad que le reconocen las disposiciones legales, deberán respetarse las condiciones, tanto subjetivas como objetivas, establecidas en la Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido, de igual manera que deberá respetarse la duración temporal de esos nombramientos, estando obligada a justificar, en su caso, la concurrencia de aquellas circunstancias previstas legalmente que justifiquen la ampliación de la duración temporal de los nombramientos sobre el plazo máximo previsto con carácter general en la transcrita y reiteradamente citada Disposición Adicional Tercera del Texto Refundido.

III. CONCLUSIÓN

Desde la entrada en vigor de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se ha reconocido normativamente la posibilidad de que la Administración Foral designe directamente a los funcionarios para el desempeño interino de las Jefaturas de Sección y Negociado, debiendo respetar en todo caso en el ejercicio de esa facultad las condiciones y requisitos legalmente exigidos en cada momento.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.