

Expediente: 45/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Dictamen: 46/2002, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

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 José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 11 de junio 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, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2002.

I.2ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El Preámbulo expresa la procedencia de la modificación de la plantilla orgánica para incluir en ella los encuadramientos establecidos en la reclasificación de determinados colectivos en los niveles B y C establecida por los apartados 2, 3 y 4 del artículo 1 de la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, que introduce un nuevo apartado 1 en el artículo 18 y adiciona dos nuevos artículos, el 18 bis y el 19 bis, a la Ley Foral 10/2001. Asimismo recoge la previsión del artículo 20 de la Ley Foral 10/2001. Y explica que la efectividad económica al 1 de enero de 2001 resulta de la inserción de aquella modificación en el Capítulo IV de la Ley Foral 10/2001, dentro del cual el citado artículo 20 retrotrae los efectos económicos y administrativos de los encuadramientos al 1 de enero de 2001. Así pues, en ejecución de tales preceptos han de fijarse las retribuciones complementarias del personal objeto de nuevo encuadramiento, una vez realizado el cálculo de la procedente absorción retributiva.

El artículo 1 modifica el nivel de encuadramiento de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, encuadrándolos en los niveles B o C. Y el artículo 2 determina los complementos del personal que desempeña dichos puestos de trabajo, fijando los porcentajes correspondientes a tales puestos.

La disposición adicional señala que la plantilla orgánica queda modificada de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Foral; y la disposición derogatoria declara derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en el Decreto Foral.

Y las disposiciones finales determinan la habilitación al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para el desarrollo y aplicación del Decreto

Foral (primera) y la entrada en vigor de la norma con efectos económicos del 1 de enero de 2001 (segunda)

I.3ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Acuerdo 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 del personal funcionario y estatutario), fechado el 15 de abril de 2002. En su apartado 17 (“Otros temas”) se indica que “se llevará a cabo la reclasificación en el nivel C de los Conductores de Autoridades, en las mismas condiciones en que se han realizado las derivadas del anterior Acuerdo”.
2. Acuerdo entre la Administración y los sindicatos CCOO, CEMSATSE y UGT sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2002 y 2003 (ámbito del personal laboral), fechado el 15 de abril de 2002, de igual tenor que el precedente.
3. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de abril de 2002 por el que se ratifica el Acuerdo sindical de 15 de abril de 2002 suscrito con CCOO y UGT.
4. Comunicación de la convocatoria de la Comisión Paritaria Administración de la Comunidad Foral – Sindicatos y de la reunión de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, fechada el 13 de mayo de 2002. En el orden del día de esta última reunión se incluye el “Proyecto de DF por el que se

modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo, en ejecución de la LF 8/2002, de 2 de abril”, señalándose que puede recogerse un borrador en la Sección de Régimen Jurídico del Personal Funcionario.

5. Borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Este texto, carente de fecha, es de igual tenor que el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
6. Borrador del Acta 1/2002 de la sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002 por la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.
7. Borrador del Acta 1/2002 de la sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002 por la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.
8. Borrador del Acta 2/2002 de la sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002 por la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra. Consta que se trató del “proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril”, mostrándose de acuerdo el sindicato UGT, y sin posicionarse sobre el proyecto los sindicatos LAB, CC.OO, ELA y AFAPNA.

9. Borrador del Acta 2/2002 de la sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002 por la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Consta que se trató del “proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril”, mostrándose de acuerdo el sindicato UGT, y sin posicionarse sobre el proyecto los sindicatos LAB, CC.OO, ELA y CEMSATSE.
10. Certificado del Secretario de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos y de las Comisiones Paritarias de las citadas Mesa y Comisión respecto de las precitadas convocatoria y borradores de actas de las mencionadas sesiones de dichos órganos en las que se trató del referido proyecto de Decreto Foral.
11. Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del referido proyecto de Decreto Foral, que eleva el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sin fecha ni firma. En la misma, se alude a la Ley Foral 8/2002, cuyas modificaciones conllevan la modificación de la plantilla orgánica y la fijación de las correspondientes retribuciones complementarias, en aplicación del artículo 20 de la Ley Foral 10/2001. Asimismo, se menciona el artículo 16.1.f) de la LFCN. Por tanto, se toma en consideración dicho proyecto a los efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
12. Informe de la Dirección General de la Función Pública de 21 de mayo de 2002, proponiendo la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral. Su contenido coincide básicamente con el texto de la anterior propuesta de acuerdo. Se incorpora el cálculo de las

retribuciones, en 2002, resultantes de la aplicación de la Ley Foral 8/2002.

13. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 22 de mayo de 2002, sobre la propuesta de acuerdo.
14. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 22 de mayo de 2002, sobre el proyecto de Decreto Foral. Tras aludir al objeto y contenido del proyecto, señala como base legal la competencia histórica de Navarra en materia de función pública, así como la propia Ley Foral 8/2002, indicando que el rango es el adecuado. Asimismo, considera que la tramitación del proyecto cumple, en términos generales, las exigencias procedimentales, expresando además su preceptivo sometimiento a dictamen del Consejo de Navarra de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la LFCN. Finalmente, no formula reparo de índole jurídica en cuanto al contenido del proyecto.
15. Memoria-informe sobre el proyecto de Decreto Foral del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, con el visto bueno del Director General de Función Pública. Comienza refiriendo los antecedentes, destacando que las reclasificaciones de nivel no son resultado de anteriores negociaciones sindicales (salvo la de los Conductores), sino que trae causa de la propia Ley Foral; pero, en cambio, el proyecto fue debatido en el seno de la Mesa General de Negociación, sin haberse alterado su texto en dicho trámite negociador. Y seguidamente explica el contenido del proyecto.
16. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de mayo de 2002, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
17. Texto definitivo (dos ejemplares) del proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra y sometido a consulta.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la modificación del nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Tanto los órganos preinformantes como el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de mayo de 2002 consideran preceptiva la consulta de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en “los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

Aunque, en principio, tal criterio del órgano consultante y la propia denominación del proyecto de Decreto Foral, que se dice en ejecución de la Ley Foral 8/2002, conducen a la consideración del carácter preceptivo de nuestra intervención, es lo cierto que corresponde al Consejo de Navarra pronunciarse sobre el carácter preceptivo de la consulta y de su consiguiente dictamen, esto es, sobre su propia competencia, sin perjuicio de la definitiva interpretación que fijen los órganos jurisdiccionales competentes.

Con carácter previo, ha de repararse en el carácter singular o específico tanto de dicha Ley Foral 8/2002, como de la Ley Foral 10/2001, que aquélla modifica. En concreto, la Ley Foral 8/2002 altera, en lo que ahora interesa, determinados preceptos de la Ley Foral 10/2001, estableciendo los niveles de encuadramiento de determinados puestos de trabajo. Así, el personal que desempeñe los puestos de Sargentos de Bomberos quedará encuadrado en el nivel B (artículo 1.2, que da nueva redacción al artículo 18.1 de la Ley Foral 10/2001); el personal que desempeñe los puestos de Conductor de Autoridades o Conductor de Corporación será reencuadrado en el nivel C (artículo 1.2, que adiciona un nuevo artículo 18 bis a la Ley Foral 10/2001); el personal que desempeñe los puestos de Guarda Mayor o Celador de Montes quedará encuadrado en el nivel B (artículo 1.2, que adiciona un nuevo artículo 19 bis a la Ley Foral

10/2001); y la vacante de Guarda Mayor Coordinador de Medio Ambiente se cubrirá mediante concurso de ascenso de categoría, en el que podrán participar los Guardas Mayores que acrediten un mínimo de tres años de servicios efectivamente prestados como Guarda Mayor (artículo 1.2, que adiciona un nuevo artículo 19 bis a la Ley Foral 10/2001). Tales modificaciones se insertan en el Capítulo IV, “Reclasificación de determinados colectivos en el nivel B y C” (artículos 16 a 20), de la Ley Foral 10/2001 (“de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”), cuyo artículo 20 determina lo siguiente: “Los encuadramientos regulados en el Capítulo IV de la presente Ley Foral surtirán efectos económicos y administrativos a partir del 1 de enero de 2001, conllevarán la absorción que proceda de cualesquiera de las retribuciones complementarias que actualmente perciben, y tales encuadramientos no supondrán incremento alguno del importe total de las retribuciones personales básicas y complementarias que actualmente percibe el citado personal, excluidas las correspondientes al grado”.

Pues bien, aquella inicial calificación del Decreto Foral proyectado como reglamento ejecutivo ha de considerarse especialmente en este caso, toda vez que es la primera ocasión en la que nos enfrentamos con una consulta que versa sobre una materia propia de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. Y es que, a poco que se repare, aunque luego volveremos sobre ello, el proyecto de Decreto Foral se limita a determinar el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo, recogiendo las previsiones de la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, que a su través se incorporan a la plantilla orgánica del personal al servicio de las de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Estamos, pues, como señala el preámbulo de la norma y su disposición adicional, ante una modificación de la plantilla orgánica, ya que, como indica la Memoria-Informe, “su finalidad consiste en incluir en la plantilla orgánica del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos los nuevos niveles de los colectivos objeto de reencuadramiento y la fijación de sus

nuevas retribuciones complementarias resultado de la aplicación de la absorción prevista en el artículo 20 de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo“.

A tal fin, como ya señalamos en nuestro Dictamen 1/2000, de 27 de marzo, la determinación del carácter de reglamento ejecutivo ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en la LFCN y atendiendo a la jurisprudencia, decidiendo caso por caso, en atención a sus particularidades, si la disposición general consultada está o no sometida a nuestro dictamen por tener o no el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley.

Por tanto, es menester recordar, en primer lugar, la jurisprudencia sobre la noción de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen preceptivo de los órganos consultivos, en este caso del Consejo de Navarra. Basta reseñar aquí los aspectos sustanciales de tal doctrina, que giran en torno a los criterios siguientes:

a) Como decíamos en nuestros Dictámenes 1/2000 y 29/2000, de 4 de septiembre, con base en la jurisprudencia que allí se cita, “debe entenderse por reglamentos ejecutivos de leyes los que -de forma directa e inmediata- ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una Ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de éstos o de aquéllas, lo que le lleva a concluir que el dictamen del Consejo de Estado (será) preceptivo –como se ha razonado- en todo Reglamento –sea Real Decreto u Orden Ministerial- siempre que pretenda desarrollar en forma directa o inmediata uno o varios preceptos legales con fuerza de ley”.

En tal sentido, consolidada jurisprudencia ha declarado que las normas reglamentarias que trasladan y concretan en relación con un determinado título y sus correspondientes enseñanzas mínimas las directrices generales fijadas en un previo reglamento ejecutivo no han de someterse nuevamente a dictamen al Consejo de Estado, “pues la nota o requisito referido a los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, que integra la previsión del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, Reguladora del Consejo de Estado, no es predicable propiamente, en una situación como la descrita, de aquellas normas, sino del

Real Decreto que contiene las directrices generales que meramente se trasladan y concretan en las regulaciones singulares” (por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –en adelante, STS-, Sección 3ª, de 1 de marzo de 1999, relativa al Real Decreto por el que establece el Título de Técnico Superior en Farmacia y las correspondientes enseñanzas mínimas).

Así pues, la exigencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado y, en nuestro caso, del Consejo de Navarra, se refiere a los reglamentos ejecutivos “de primer grado”, sean Decreto u Orden, que desarrollan directamente las leyes, pero no a los reglamentos “de segundo grado” que ejecutan las previsiones de una disposición general previa “de primer grado”.

b) Es también criterio jurisprudencial que los reglamentos organizatorios no están sujetos a dictamen preceptivo (STS, Sección 3ª, de 19 de febrero de 1998; y STS, Sección 7ª, de 26 de octubre de 1999). En tal sentido, la STS, Sección 7ª, 16 de junio de 1997, desestima el recurso contra el RD 257/1993, de 19 febrero, sobre Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz, razonando lo siguiente:

“Entrando en lo que constituye el objeto del proceso, han de desestimarse las alegaciones de omisión de dictamen del Consejo de Estado y de los informes a que alude el demandante y antes sintetizados. La concerniente al Consejo de Estado, porque el Decreto recurrido, no constituye un reglamento ejecutivo, que es a los únicos a los que se dirige el mandato del precepto legal que se dice infringido, sino meramente organizatorio y como tal independiente, al operar únicamente sobre la organización de la Administración de Justicia, configurando la distribución de sus servicios”.

c) Finalmente, el Tribunal Supremo ha negado que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado respecto del Real Decreto que aprueba anualmente la oferta de empleo público. La STS, Sección 7ª, de 29 de julio de 1997 rechaza la aducida infracción del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 abril, del Consejo de Estado, por no haber sido informado el proyecto del Real Decreto impugnado por dicho Organo consultivo, declarando que:

“La alegación carece de fundamento pues la disposición general recurrida no constituye un reglamento ejecutivo sujeto preceptivamente al previo dictamen del Consejo de Estado, según dispone el precepto cuya infracción se invoca, sino que se limita a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 agosto. Como tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo, pero en el presente caso se trata únicamente de ejecutar de forma directa e inmediata un mandato legal que vincula al Gobierno a aprobar anualmente la oferta de empleo público, para lo que no resulta necesario el dictamen del Consejo de Estado”.

En segundo lugar, ha de analizarse la calificación jurídica de los Decretos Forales de aprobación o modificación de la plantilla orgánica y los que determinan las retribuciones complementarias de cada puesto de trabajo. El artículo 19 del Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, objeto de ulteriores modificaciones (en adelante, TREP), dispone que:

“Las Administraciones Públicas de Navarra deberán aprobar sus respectivas plantillas orgánicas en las que se relacionarán, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten con indicación de:

- a) El nivel al que se adscriben y, en su caso, los requisitos específicos que deban acreditarse para poder acceder a los mismos.
- b) Aquellos que conforme a lo establecido en los artículos 34 y 35 puedan proveerse por libre designación.
- c) Aquellos que tengan asignadas reglamentariamente las retribuciones complementarias establecidas en el artículo 40.3.

Tal precepto guarda parangón con los artículos 15.1 y 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, relativos a las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local; señalando el segundo de ellos, de carácter básico, que “deberán incluir en todo caso la denominación y características esenciales de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas”.

La jurisprudencia ha declarado reiteradamente que tales relaciones de puestos de trabajo participan de la naturaleza propia de disposiciones de carácter general (por todas, STS, Sección 1ª, de 21 de febrero de 2001). Así la STS, Sección 7ª, de 25 de junio de 1995, dice que: “Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (vgr. SSTs 14 diciembre 1990, 14 julio 1993 y 28 noviembre 1994) que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo”.

En relación con el ámbito foral navarro, la STS, Sección 7ª, de 1 de octubre de 2001 ha considerado que el Decreto Foral 24/1994, de 24 de enero, por el que se determinan y asignan las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, es una disposición general. Asimismo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 1 de julio de 2000 (recurso 1467/96), tras analizar la referida normativa estatal y foral, concluye que las plantillas orgánicas tienen carácter normativo. Ahora bien, tales disposiciones son consideradas como reglamentos organizativos, pues como señala el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de marzo de 2002 (recurso núm. 816/01), “la aprobación de una plantilla orgánica es una manifestación del poder de autoorganización de la Administración”, es una norma de “organización administrativa”.

Por ello, tanto las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito estatal como las plantillas orgánicas en el foral son disposiciones generales de carácter organizatorio, en cuanto instrumentos técnicos de ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios (artículo 15.1 de la Ley 30/1984).

Proyectando esa doctrina al asunto considerado, podemos afirmar que el proyecto de Decreto Foral no es propiamente un reglamento o disposición de carácter general que se dicte en ejecución de las leyes, ni una de sus

modificaciones en el sentido del artículo 16.1. f) de la LFCN, por las razones siguientes:

a) El proyecto de Decreto Foral examinado, atendiendo a su contenido y verdadero carácter, constituye más bien una modificación de la plantilla orgánica, cuya naturaleza es de reglamento organizativo, y no un reglamento ejecutivo. En efecto, su propósito –según el preámbulo– es modificar la plantilla orgánica para incluir en ella los nuevos niveles de encuadramiento fijados por la Ley Foral 8/2002; su contenido se ciñe a incorporar a la plantilla aquellos niveles de encuadramiento y a fijar retribuciones complementarias (artículos 1 y 2); y su aprobación comporta la automática modificación de la plantilla orgánica (disposición adicional). En suma, el proyecto tiene un objeto limitado y específico, propio de la plantilla orgánica, que corresponde aprobar y modificar a las Administraciones públicas de Navarra, en aplicación, más que en desarrollo, de las leyes y en ejercicio de su potestad organizatoria (artículo 19 TREP).

b) El proyecto de Decreto Foral, pese a su apariencia, no es una disposición general ejecutiva de primer grado, ya que, en materia retributiva y de puestos de trabajo, los reglamentos ejecutivos del TREP, en lo que ahora nos concierne, son primordialmente el Reglamento de Retribuciones (aprobado por Decreto Foral 157/1984, de 4 de julio) y el Reglamento de provisión de puestos de trabajo (aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre), a los que se remitía para el desarrollo reglamentario la disposición adicional primera de la Ley Foral 13/1983, de 13 de marzo, del Estatuto del Personal (hoy sustituida por el TREP).

c) Además, en el presente caso, el proyecto de Decreto Foral no constituye una norma reglamentaria que desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en las Leyes Forales de referencia, sino que se limita a cumplir el mandato legal, incorporando a la plantilla orgánica las determinaciones fijadas por tales Leyes Forales. Por tanto, el contenido del Decreto Foral carece realmente de carácter innovador, pues se limita a trasladar a la plantilla los niveles de encuadramiento y las retribuciones complementarias fijadas por la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril.

En suma, el proyecto de Decreto Foral considerado es una disposición general de carácter organizativo, que concreta para determinados puestos las previsiones legales y reglamentarias ejecutivas en materia de personal, por lo que no es propiamente un reglamento ejecutivo a los efectos de la preceptividad de nuestro dictamen.

Por todo ello, el proyecto de Decreto Foral no está sometido al dictamen preceptivo de este Consejo. No obstante lo cual, dado el órgano que lo ha solicitado y de acuerdo con el artículo 18 de la LFCN, se emite el presente dictamen con carácter facultativo.

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 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.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000). Destaca en este caso, de acuerdo con el artículo 83.6, letras a) y c), del TREP, la negociación sindical en materia de personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en los términos del indicado precepto.

Según resulta de los documentos integrados en el expediente, reseñados en los antecedentes, el proyecto de Decreto Foral se ha elaborado previa negociación con los sindicatos, pues ha sido conocido y examinado en distintas reuniones de la Mesa, del Convenio y de sus Comisiones Paritarias. Constan en el expediente un informe de la Dirección General de Función Pública proponiendo la toma en consideración del

proyecto, una memoria-informe del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública –que justifica la oportunidad y contenido de la disposición proyectada- y el informe de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en lo sustancial, 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, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme al artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra cuenta con habilitación para el dictado del Decreto Foral, tanto por corresponderle la aprobación, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de la plantilla orgánica de las Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos (artículo 1,b del Decreto Foral 165/1996, de 1 de octubre, de atribuciones en materia de personal a los distintos órganos de las Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos), como por la atribución de la disposición final primera de la Ley Foral 8/2002.

Finalmente, el rango de la norma es el adecuado al comportar la modificación de la plantilla orgánica del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, aprobada y modificada sucesivamente mediante Decreto Foral.

II.4ª. 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 Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora 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.

El punto de partida para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado deben ser las normas legales que regulan el encuadramiento en niveles y las retribuciones complementarias del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, consiguientemente el TREP y el Reglamento de Retribuciones; y en particular las dos Leyes Forales específicas cuyas determinaciones el proyecto de Decreto Foral aplica y traslada a la plantilla orgánica.

La Memoria-informe señala, como se ha indicado ya, que la finalidad del Decreto Foral es incorporar a la plantilla orgánica determinadas modificaciones de niveles y retribuciones complementarias resultantes de la aplicación de las Leyes Forales 8/2002 y 10/2001, referidos a los puestos de trabajo de Sargento de Bomberos, Guarda Mayor, Guarda Mayor Coordinador de Medio Ambiente, Celador de Montes, Conductor de Autoridades y Conductor de Corporación, adjuntándose el cálculo de la absorción retributiva. Además, explica el contenido de cada uno de los preceptos integrantes del Decreto Foral.

El artículo 1 modifica el nivel de encuadramiento de determinados puestos de trabajo, incorporando los fijados en la Ley Foral 8/2002, por lo que nada hay que objetar al mismo.

El artículo 2 modifica los complementos de tales puestos de trabajo en los porcentajes que indica, que resultan de la aplicación de la Leyes Forales 8/2002 y 10/2001, con la absorción prevista en el artículo 20 de ésta última, por lo que tampoco puede ser objeto de tacha.

La disposición adicional, en cuanto dispone que la plantilla orgánica quedará modificada de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Foral, supone la incorporación a la plantilla de tales previsiones, lo que cumple el artículo 19 del TREP.

No se formula reparo a la disposición derogatoria ni a las disposiciones finales. En particular, la efectividad económica desde el 1 de enero de 2001 (disposición final segunda) deriva de la conjunción de las Leyes Forales 8/2002 y 10/2001 (artículo 20).

Sentada la adecuación jurídica del proyecto examinado, sólo resta sugerir que, dada su extensión, se simplifique o abrevie la denominación del Decreto Foral.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifican el nivel de encuadramiento y las retribuciones complementarias de determinados puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, en ejecución de lo dispuesto en la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.