

**Expediente:** 64/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de integración en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos.

**Dictamen:** 69/2003, de 15 de diciembre

## DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de diciembre de 2003,

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 José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta

El día 27 de octubre de 2003 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), 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 regula el procedimiento de integración en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2003.

## **I.2ª. 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 por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Acuerdo suscrito, el 15 de abril de 2002, entre la Administración y los sindicatos CCOO, UGT y CEMSATSE (este último referido únicamente al personal laboral), sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003. El párrafo primero del epígrafe 17 el acuerdo citado establece: "Otros temas.- Apertura de un nuevo plazo de opción para la adquisición de la condición de funcionario, para el personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, en las mismas condiciones fijadas en anteriores procesos".
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de abril de 2002, por el que se ratifica el Acuerdo sindical, de fecha 15 de abril de 2002, publicado en Boletín Oficial de Navarra número 68, de 5 de junio de 2002.
3. Convocatorias, de 28 de abril de 2003, de las Comisiones Paritarias (ámbitos personal funcionario y laboral) de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y organizaciones sindicales. A las mismas le acompaña el borrador del proyecto de Decreto Foral de que se trata.
4. Las actas número 3/2003, de 30 de abril, de las Comisiones Paritarias de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones

Públicas de Navarra y del Convenio Colectivo supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, cuyo acuerdo incluido en el punto 2 del orden día relativo al "proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de integración en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos", es del tenor literal siguiente: "Se debate dicho proyecto, según el texto facilitado a los sindicatos junto con la convocatoria de la presente reunión que se adjunta a la presente Acta. Los sindicatos plantean incluir una referencia al personal de Cupo y Zona con nombramiento de ATS o Practicante, modificación que es aceptada por la Administración. De acuerdo con lo expuesto, los sindicatos presentes muestran su conformidad al referido proyecto de Decreto Foral".

5. El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por escrito, de 9 de septiembre de 2003, muestra su conformidad al proyecto de Decreto Foral, adjuntando informe, de 4 de septiembre de 2003, de la Técnico de Administración Pública con el Vº Bº de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico.
6. Por el Servicio de Ordenación de la Función Pública con el Vº Bº de la Dirección General de Función Pública, se emiten sendos informes, de 16 de septiembre de 2003, por los que:
  - Se toma en consideración el proyecto, elevando a rango normativo el acuerdo de 15 de abril de 2002, sobre las condiciones de empleo en lo relativo a la opción de un nuevo plazo para la adquisición de la condición de funcionario y

aludiendo a la necesidad de su tramitación ante el Consejo de Navarra.

- Se acompaña una memoria que expone los antecedentes, analiza el contenido del proyecto y estima, en cómputo global, su carencia de coste económico alguno.

7. Informe jurídico del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 23 de septiembre de 2003, sobre el proyecto de Decreto Foral de referencia, en el que tras aludir al objeto y contenido del proyecto, base legal y rango normativo, el procedimiento de tramitación e intervención del Consejo de Navarra, no se plantean reparos de índole jurídica salvo el superior criterio del Consejo de Navarra. Así mismo eleva propuesta de acuerdo de toma en consideración para ante el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 1 de octubre de 2003.
8. El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, a su vez, eleva a la consideración del Gobierno de Navarra la propuesta de acuerdo de toma en consideración del referido proyecto de Decreto Foral.
9. Certificado del Director General de Presidencia, de 8 de octubre de 2003, del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 6 de octubre de 2003, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral.
10. Dos copias del texto definitivo del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto consta de un preámbulo, once artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El artículo 1º determina los requisitos que debe cumplir el personal estatutario y laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de

Navarra y de sus organismos autónomos en situación de activo, servicios especiales y de excedencia especial que opte por funcionarizarse, indicando los colectivos que quedan excluidos, y alguno de los efectos que el ejercicio de tal opción provoca.

El artículo 2º recoge los requisitos formales para ejercitar dicha opción: lugar, plazo, forma y documentación a acompañar en caso del personal encuadrado en los grupos A y B.

El artículo 3º establece que la decisión sobre la integración como funcionarios corresponde al Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo.

En el artículo 4º se prevé diferir la funcionarización del personal que no reúna la titulación necesaria y la del que se encuentre en situación de incapacidad temporal hasta el momento en que finalicen tales impedimentos.

En los artículos 5º, 6º y 7º se regula la opción de integración de los que obtienen un puesto a jornada completa, de los que acceden al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea mediante traslado del Sistema Nacional de Salud y de los que sean objeto de transferencia de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, fijando en todos estos casos un plazo de dos meses desde que se producen tales circunstancias para ejercitar la opción de funcionarización.

El artículo 8º dispone que los procesos de integración no alterarán el sistema de seguridad y previsión aplicable a cada interesado, ni su adscripción a determinado puesto de trabajo.

En el artículo 9º se regula la opción para el personal sanitario de Cupo y Zona, la cual conlleva la aplicación del régimen jurídico y retributivo establecido en la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre y demás disposiciones.

En el artículo 10º se regula el régimen aplicable a posibles resoluciones judiciales del orden social que pudieran recaer con posterioridad a la integración.

El artículo 11º determina que los puestos ocupados por el personal laboral fijo y estatutario que no acceda a la condición de funcionario tendrá la consideración de "a extinguir".

La disposición derogatoria incluye, además de una cláusula genérica de derogación a cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral, la mención de las normas específicas que expresamente quedan derogadas, por resultar su contenido directamente afectado por el presente Decreto Foral.

Las disposiciones finales facultan al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar disposiciones de desarrollo y ejecución del presente Decreto Foral (primera) y determinan la entrada en vigor de la norma al día siguiente de publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

Además el proyecto consta de un anexo donde se recoge el modelo de solicitud de integración como funcionario de todo el personal que opte por tal alternativa en virtud de lo dispuesto en el Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, con el fin de unificar las peticiones que puedan presentarse en este nuevo proceso de funcionarización.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación del procedimiento de integración en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos en cumplimiento del

artículo 8 de la Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, sobre medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

Dicho proyecto de Decreto Foral constituye un reglamento ejecutivo por lo que el dictamen del Consejo de Navarra se emite con carácter preceptivo a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **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".

En el ámbito de la Administración del Estado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contempla en sus artículos 23 y 24 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 cabal 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 artículo 83.6.a) del TREP dispone que “Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo... a) Participar, a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación”.

El proyecto de Decreto Foral ha sido objeto de negociación colectiva con las organizaciones sindicales en el acuerdo de 15 de abril de 2002, y en las Comisiones Paritarias de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y laboral, en sesiones celebradas el día 30 de abril de 2003, que dieron su conformidad al proyecto una vez recogidas sus alegaciones, según se ha puesto de manifiesto en los antecedentes.

Obran además, en el expediente, sendos informes elaborados por el Director del Servicio de la Función Pública, con el Vº Bº del Director General de Función Pública; otro del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; y, finalmente, otro de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior en los que se concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto presentado.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen desarrolla el artículo 8 de la Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, conforme al cual “se autoriza al Gobierno de Navarra para la apertura de un nuevo plazo de opción para la adquisición de la condición de funcionario, para el personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos...”.



En esta materia, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre el régimen estatutario encuentra amparo en el artículo 49 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en el que se manifiesta que: "1. En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos".

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, en consecuencia, en desarrollo de una previa norma de rango legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **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 LFGACFN -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.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

La competencia de Navarra en materia de función pública difiere de la reconocida en el régimen común autonómico, pues 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 aquéllas ya ejercidas por Navarra e integrantes de su Régimen Foral, garantizadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978. Sus límites derivan del principio de unidad constitucional y de los específicos fijados por la LORAFNA. Así lo ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, cuya doctrina ha sido referenciada en nuestros dictámenes 19, 27 y 38/2000.

El punto de partida para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado es la Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, sobre medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, cuyas determinaciones y en concreto su artículo 8 se desarrollan.

La apertura del nuevo proceso de funcionarización que se propone en el proyecto, encuentra apoyo, originariamente, en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 15 de abril de 2002, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones

Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, que exige habilitación legal para su realización.

La justificación del proyecto, a tenor del preámbulo del proyecto y del informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, se encuentra, en primer lugar, en la necesidad de adoptar las medidas e iniciativas que sean precisas para la ejecución del Acuerdo suscrito, con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los Sindicatos CCOO, UGT y CEMSATSE (este último referido únicamente al personal laboral) en relación con el nuevo proceso de funcionarización elevando al rango normativo correspondiente las medidas acordadas, a efectos de su formal aplicación y entrada en vigor, medidas que, como ha quedado expuesto, fueron negociadas y acordadas por la Administración de la Comunidad Foral con las organizaciones sindicales que han prestado su conformidad a las mismas y, en segundo lugar el reunir en un único texto normativo el régimen jurídico aplicable a las distintas situaciones que posibilitan la integración en el vigente Estatuto de personal.

En el plano sustantivo, el proyecto de Decreto Foral considerado determina, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes, el procedimiento de integración para el personal estatutario, contratado laboral fijo, onal fijo discontinuo y a tiempo parcial que obtenga de forma definitiva un puesto de trabajo a jornada completa, personal que acceda al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea mediante traslado del Sistema Nacional de Salud, personal facultativo de Cupo y Zona jerarquizado y personal que sea objeto de transferencia de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra.

Dichas previsiones se desarrollan en iguales condiciones que las establecidas en los anteriores procesos de funcionarización, cumpliendo de esa forma la autorización expresa establecida en la Ley Foral que se desarrolla otorgándose el plazo de dos meses para el ejercicio de la opción por la funcionarización desde la publicación en el Boletín Oficial de

Navarra o desde que la misma pudiera ejercitarse para aquellas situaciones especiales.

Así mismo, todas las previsiones que incorpora la norma como consecuencia del cumplimiento del acuerdo sindical citado se ajustan al contenido del mismo y no suscitan objeción alguna desde el punto de vista de la legalidad vigente en cuanto desarrolla adecuadamente el artículo 8 de la Ley Foral 4/2003.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral examinado, por el que se regula el procedimiento de integración en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.