

EL SISTEMA ESTATUTARIO DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE NAVARRA

SUMARIO

- I. EL SISTEMA ESTATUTARIO Y LA NORMATIVA SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA EN NAVARRA**
- II. EL RÉGIMEN ESTATUTARIO COMO COMPETENCIA FORAL O HISTÓRICA**
- III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESTATUTARIO DE NAVARRA**
 1. La existencia de diversos regímenes estatutarios.
 2. El Estatuto como solución a los problemas temporales.
 3. Clases de personal.
 4. La indefinición del carácter de funcionario público.
 5. De la laboralización a la funcionarización del personal.
 6. La profesionalización de la función pública.
 7. La importancia de la negociación colectiva.
- IV. ANÁLISIS DEL ESTATUTO GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**
 1. Ámbito de aplicación.
 2. Organos superiores y de gestión de personal.
 3. Requisitos de acceso a la función pública y extinción de la relación funcional.
 4. Cuerpos de funcionarios y plantilla.
 5. Ingreso y selección de personal.
 6. Movilidad: provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa.
 7. Situaciones administrativas.
 8. Retribuciones.
 9. Derechos no económicos.
 10. Deberes e incompatibilidades.
 11. Régimen disciplinario.
 12. Organos de representación y negociación colectiva.
 13. Derechos pasivos y asistencia sanitaria.
 14. Instituto Navarro de Administración Pública (INAP).
- V. REGULACIONES ESPECÍFICAS DE PERSONAL**
 1. El personal del sector sanitario.
 2. El personal docente no universitario.
 3. La Policía Foral.

VI. EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DEL PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA.

VII. EL VASCUENCE EN EL SISTEMA ESTATUTARIO DEL PERSONAL.

I. EL SISTEMA ESTATUTARIO Y LA NORMATIVA SOBRE FUNCION PÚBLICA EN NAVARRA.

Cualquier estudio del sistema estatutario del personal de las Administraciones Públicas de Navarra tiene forzosamente que ofrecer una perspectiva global de la función pública de la Comunidad Foral de Navarra y, a tal fin, debe partir de su inserción en el marco jurídico de la Comunidad Foral que no es otro que el régimen foral de Navarra, lo que supone la existencia de un sistema peculiar y específico también en materia de función pública que constituye una competencia que debe calificarse de histórica. En cualquier caso, además de esta diferencia sustancial de Navarra con las Comunidades Autónomas, existe otro elemento diferencial también importante que es que Navarra ha ejercido de modo efectivo sus competencias con los consiguientes servicios prestados a través de personal propio de Navarra, que se hallaba sometido además a un régimen jurídico peculiar diferente del resto del Estado, con lo cual el proceso de asunción efectiva de nuevas competencias no ha venido mediatizado por el traspaso de funcionarios puesto que Navarra contaba ya con un núcleo importante de funcionarios propios sometidos a un régimen jurídico peculiar¹.

En consecuencia cabe adelantar ya que el sistema estatutario de Navarra es un sistema propio y singular, de notable disimilitud con el del Estado² y el de las Comunidades Autónomas³. En materia de función pública la singularidad del régimen foral puede centrarse fundamentalmente en los dos aspectos siguientes:

1º La función pública foral está dotada de un código completo que recoge una normativa global y con afán de complitud, sin efectuar remisiones a la legislación del Estado.

2º La legislación foral sobre función pública contiene notables e importantes divergencias con la legislación estatal y del resto de las Comunidades Autónomas, incluso en aspectos que son calificados de básicos y que por tanto rigen con carácter general y necesario en el resto del Estado español.

Dejando de lado la normativa histórica anterior a la LORAFNA, la norma esencial sobre el sistema estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas de

1. Sobre el proceso de traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, vid. J.M. CASTELLS ARTECHE, *Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública autonómica*, Ed. INAP, Madrid 1987 y más, concretamente, su estudio "Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración Central", REDA núm. 28/1981, págs. 19-39.

2. Sobre la regulación estatal sobre función pública me remito con carácter general a la amplia exposición de R. PARADA, *Derecho Administrativo*, v. II, *Organización y empleo público*, 12ª ed., Ed. M. Pons, Madrid 1998, págs. 383-544 y a los libros de M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Ed. Tecnos, Madrid 1996 y A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 3ª ed., Ed. Dykinson, Madrid 1996.

3. Sobre la regulación de la función pública en diversas Comunidades Autónomas pueden verse los estudios de L. MARTÍN REBOLLO sobre Aragón y Cantabria ("El personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón", en la obra colectiva dirigida por A. EMBID IRUJO, *Derecho Público Aragonés*, Ed. El Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza 1990, págs. 437-486 y "La función pública de la Comunidad Autónoma de Cantabria", en su libro *Instituciones Autonómicas. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Ed. Universidad de Cantabria y Asamblea de Cantabria, Santander 1993, págs. 247-415); y de A. SERRANO DE TRIANA, "El personal de la Administración de la Comunidad" en la obra colectiva coordinada por R. GÓMEZ FERRER, *Estudio sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Ed. Comunidad de Madrid y Civitas, Madrid 1987, págs. 147-194.

Navarra es la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que ha sido calificada como “un hito normativo trascendental”⁴, por cuanto que la misma no sólo supone un intento de racionalizar y ordenar el estado de la función pública foral sino también es consecuencia de un estudio sobre recursos humanos encargado por la Diputación Foral y fruto de una incipiente negociación colectiva.

Sin perjuicio de que el Estatuto de la Función Pública no haya sido desarrollado en todas sus previsiones, debe destacarse que en los dos o tres años siguientes a su aprobación se dictaron sus principales reglamentos de desarrollo (de retribuciones, de elección de órganos de representación, de régimen disciplinario, de vacaciones, licencias y permisos, de ingreso...).

Esta Ley Foral ha sido objeto de numerosas modificaciones que, con ser importantes, no alteraron significativamente su estructura y ha servido de cauce para la integración del personal transferido de la Administración del Estado a la Administración de la Comunidad Foral. Ello obligó a la elaboración de un Texto Refundido, que fue aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. No obstante la estabilidad del contenido del Texto Refundido duró bien poco, puesto que con carácter inmediato y sucesivo fue objeto a su vez de nuevas modificaciones: Ley Foral 15/1993, de 30 de diciembre, Ley 27/1994, de 29 de diciembre, Ley Foral 11/1996, de 2 de julio, Ley Foral 21/1997, de 30 de diciembre, y Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, produciéndose en varios casos las modificaciones a través de las Leyes Forales de Presupuestos de cada año.

II. EL REGIMEN ESTATUTARIO COMO COMPETENCIA FORAL O HISTÓRICA

El punto de partida para determinar la competencia de Navarra no puede ser otro que el del Amejoramiento. Y así su artículo 49 dice expresamente lo siguiente:

“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”⁵.

De este precepto se ha deducido sin lugar a dudas que la competencia de Navarra sobre la función pública constituye una competencia que puede ser calificada de foral o histórica, entendida la competencia foral o histórica como aquella competencia que, bajo la expresión “en virtud de su régimen foral”, implica establecer su basamento en los derechos históricos y en que estas competencias ya eran ejercidas por la Diputación Foral en el momento de la entrada en vigor de la Constitución⁶. Ello significa que esta competencia foral excede notablemente de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de función pública, por cuanto que su límite no lo constituye el Título VIII de la Constitución sino que debe tenerse también en cuenta el marco preconstitucional reconocido por la disposición adicional primera de la Constitución española.

De ahí que la Comunidad Foral legislara en materia de función pública sin sujeción a las normas básicas aprobadas por el legislador estatal, y fruto inmediato de ello fue en 1983 la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, del Estatuto del Personal al Servicio de las

4. J.A. RAZQUIN, “La función pública de Navarra: aspectos competenciales y evolución”, RVAP núm. 41/1995, pág. 281.

5. Véase el comentario que hace de este precepto J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, dirigidos por él mismo, Ed. MAP, Madrid 1992, págs. 517-519.

6. Sobre las competencias de Navarra y su clasificación vid. J.C. ALLI-M.M. RAZQUIN, “Facultades y competencias de Navarra”, en el volumen colectivo dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Ed. Gobierno de Navarra y Civitas, Madrid 1992, págs. 497-504.

Administraciones Públicas de Navarra, que en muchos aspectos se separaba notablemente de la legislación básica estatal y también difería ostensiblemente de la posterior ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes de la función pública. Esta ley foral suponía una reforma sustancial y una actualización importante del sistema de función pública foral. Su estructura e implantación divergían claramente del modelo estatal fijado al año siguiente por la Ley 30/1984.

El problema se planteaba a causa de la declaración por parte de dicha Ley 30/1984 de un gran número de sus preceptos como legislación básica del Estado y, por tanto, aplicables necesaria y directamente a todas las Comunidades Autónomas, y radicaba en cómo insertar a Navarra y explicar su posición dentro del conjunto del mínimo común denominador que debía significar el concepto de legislación básica, cuando resulta que el legislador foral se separaba de aspectos que la legislación estatal calificaba expresamente como básicos.

Para la doctrina foral, la cuestión era muy sencilla: el parámetro para enjuiciar las leyes forales es el bloque de constitucionalidad, bloque que para el caso de Navarra está formado por la Constitución Española, con especial referencia a lo dispuesto en la disposición adicional primera párrafo primero de la misma, y por el Amejoramiento. De ahí se derivaba la declaración de que Navarra contaba con un *plus* competencial en las materias propias del Derecho Foral, *plus* competencial que suponía que en dichas materias la Comunidad Foral, con respeto siempre al principio de unidad constitucional⁷, podía establecer una legislación propia que sobrepasara los límites concretos de la legislación calificada como básica por el artículo 149.1 de la Constitución.

En definitiva, en el debate sobre los derechos históricos, por parte de Navarra estaba clara la posición de que los derechos históricos no supusieron única y exclusivamente una vía de acceso singular a la autonomía dentro del marco constitucional, sino también constituyen el reconocimiento de un abanico de competencias que quedaban en virtud de dicho título excluidas del marco estricto del Título VIII de la Constitución.

La cuestión se había planteado, respecto a Navarra, con toda su crudeza con motivo de la aprobación por el Gobierno de Navarra del Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo del Estatuto para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, frente al que el Estado planteó conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

En dicho conflicto, para el Estado, el artículo 49.1.b) del Amejoramiento “pese a su dicción literal, deja a salvo íntegramente la competencia estatal concedida por el artículo 149.1.18 CE de manera que la atribución de competencias en materia del régimen estatutario de los funcionarios en favor de Navarra no puede ir más allá del desarrollo de la legislación básica del Estado. Navarra no tendría, así, una competencia singular y específica que pudiese rebasar el límite que, con carácter general, establece el artículo 149.1.18 CE”. Por el contrario, para la Comunidad Foral de Navarra el artículo 49.1.b) del Amejoramiento “atribuye un *plus* competencial al margen del límite que establece el artículo 149.1.18 CE, basado en el reconocimiento de un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución y los artículos 2.1, 39 y 49 LORAFNA. La competencia de Navarra respecto a la regulación del régimen estatutario de la función pública no tendría así como límite la legislación básica del Estado, sino sólo el respeto de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por aquella”.

El conflicto fue resuelto por la STC 140/1990, de 20 de septiembre⁸. El valor de esta Sentencia radica en que el Tribunal Constitucional da un paso importante en su anterior doctrina, declarando ahora que la disposición adicional primera de la Constitución no ha

7. J.A. RAZQUIN se ha ocupado de concretar el contenido del principio de unidad constitucional en materia de función pública (“La función pública de Navarra...”, cit., págs. 262-272).

8. Vid. los comentarios a esta Sentencia de M.E. CASAS BAAMONDE, “Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales; algunas determinaciones básicas, y no básicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio”, REDT núm. 48/1991, págs. 641-650; J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, “La doctrina constitucional sobre los derechos históricos forales: De la negación al reconocimiento”, RAP núm. 124/1991, págs. 263-297; y el mío propio “Un hito en la jurisprudencia constitucional sobre los derechos históricos: la STC 140/1990, de 20 de septiembre”, RJN núm. 11/1991, págs. 79-90.

sido sólo el vehículo de acceso a la autonomía por parte de Navarra sino también constituye el basamento de un régimen específico, en el que se incluyen con carácter indudable las competencias que Navarra tiene en virtud de su régimen foral y como tal están expresamente recogidas en la LORAFNA⁹.

Por expresarlo en palabras del propio Tribunal “el concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la LORAFNA apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución foral y reconocido por el Estado” (F.J. 4, párrafo 1º).

De esta importantísima Sentencia, a modo de resumen, pueden extraerse las siguientes conclusiones que afectan y enmarcan la competencia de Navarra en materia de función pública:

1ª. Los derechos históricos no constituyen solamente una garantía institucional global y genérica del régimen foral sino que encierran también un *plus* competencial en favor de la Comunidad Foral, que la diferencia notablemente del resto de las Comunidades Autónomas.

2ª. Los derechos históricos deben ser entendidos desde una perspectiva dinámica y no fosilizada, de modo que el derecho histórico sobre una determinada materia supone reconocimiento de esa competencia según el contenido que esa materia vaya teniendo a lo largo de la historia, lo que en este caso concreto permite incluir dentro del ámbito competencial de la función pública lo que en el momento histórico actual haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios.

3ª. La competencia foral sobre función pública tiene como únicos límites la unidad constitucional y los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios y no el conjunto de la normativa declarada básica por el legislador estatal en cada momento.

4ª. La singularidad del régimen foral permite la existencia de divergencias entre la legislación estatal básica (fundamentalmente constituida por la Ley 30/84, y sus modificaciones posteriores) y el Estatuto de la Función Pública de Navarra con sus diversas modificaciones.

III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESTATUTARIO DE NAVARRA

Antes de proceder al análisis del sistema legal de la función pública foral, conviene adelantar aquellas notas que pueden ser relevantes a fin de hacer hincapié en los ejes de la estructura del sistema foral de función pública. Así estimo necesario agrupar esos aspectos de relieve en las siguientes características:

9. Merece la pena transcribir la posición del Tribunal Constitucional:

“El art. 49.1.b) LORAFNA se inserta claramente dentro de este último supuesto (reconocimiento y actualización de un derecho histórico). Efectúa una atribución de competencia en favor de Navarra «en virtud de su régimen foral», remitiendo dicha competencia a la categoría comprendida en el apartado a) del art. 39.1 LORAFNA. Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer apartado («Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias»), lo que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 LORAFNA). Nos hallamos, pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico.

La competencia atribuida por el art. 49.1.b) 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 (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1.b) LORAFNA]” (F.J. 3º).

1^a. La existencia de diversos regímenes estatutarios

El Estatuto del Personal de la Función Pública de 1983 nació con una voluntad codificadora y de complitud y con un afán aglutinador, pretendiendo abarcar bajo su manto a todos los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y también a los pertenecientes a las entidades locales de Navarra. Por ello el Estatuto contenía unas excepciones expresas de muy poca importancia en cuanto al número de personas excluidas.

Diez años más tarde la situación ha variado de forma significativa. Ahora el Texto Refundido del Estatuto de Personal constituye más bien un modelo de estatuto general que se aplica únicamente a aquellos funcionarios que no tienen un Estatuto específico¹⁰. Ello permite afirmar la existencia de diferentes estatutos de personal, pudiendo efectuarse la siguiente clasificación:

- *Estatuto General*: se aplica a todos aquellos funcionarios que no están sometidos a un régimen jurídico específico. Además este Estatuto General constituye el marco genérico al que debe acudirse bien a falta de norma específica o bien como aplicación supletoria a los restantes estatutos específicos.

- *Estatuto del Personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*: establece un régimen específico de función pública para el personal adscrito a este Organismo. Las diferencias con el Estatuto General radican principalmente en los aspectos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo y en el sistema retributivo, donde se introducen regulaciones que divergen de lo dispuesto para el resto de los funcionarios en el Estatuto General.

- *Estatuto del Personal Docente no Universitario*: este Estatuto singular está recogido en el Estatuto General del Personal constituyendo el Título V del Texto Refundido, dedicado específicamente a este personal. Persigue únicamente la fijación de una serie de peculiaridades para el personal docente respecto de los demás funcionarios sometidos completamente al Estatuto General. Estas peculiaridades se centran en la selección y provisión de puestos de trabajo y en el sistema retributivo en lo que hace a las retribuciones complementarias.

- *Estatuto de la Policía Foral*: este personal fue excluido expresamente de su ámbito de aplicación por la propia Ley Foral del Estatuto de la Función Pública de 1983, estando regulado su régimen jurídico como funcionarios en la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra. Esta Ley Foral contiene un régimen básicamente similar al del Estatuto General, aunque con importantes especialidades en razón del carácter específico que tiene el Cuerpo de la Policía Foral y de las funciones de seguridad que al mismo le corresponden y, además, habida cuenta de que el marco de la regulación de la Policía Foral debe incluirse dentro del más amplio de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- *Estatuto del Personal de la Función Pública Local*: el Estatuto General de la Función Pública se aplica también como señala expresamente su ley reguladora al personal funcionario de las Administraciones Locales de Navarra. Sin embargo la Ley Foral de la Administración Local de Navarra de 1990 recoge importantes singularidades, que, sin apartarse del marco jurídico general, pretenden determinar las especificidades de la relación de las entidades locales con el personal a su servicio.

10. Coincido plenamente con la posición de J.A. RAZQUIN para quien el Estatuto es un texto legal de carácter "general" que comprende a todo el personal de la Administración Foral y de sus organismos autónomos y de todas las Administraciones Públicas de Navarra ("La función pública de Navarra...", cit., pág. 282) y más adelante destaca esa fijación de un régimen general y de normas específicas o peculiares para ciertos sectores de funcionarios como el personal docente y el adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (págs. 287-288). De ahí que este autor se refiera, en otro de sus estudios, al paso de la unidad de 1983 a la diversidad consistente ahora en una tríada de regulaciones ("La transformación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización", *Autonomías* núm. 18/1994, pág. 108).

- *Estatuto del Personal de la Administración Parlamentaria*: la Administración Parlamentaria compuesta por el Parlamento y la Cámara de Comptos está regulada por su propio Estatuto que recibe incluso esta denominación de Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra. No obstante, cabe observar que se trata de un régimen jurídico casi similar al del Estatuto General y, por ello, la norma parlamentaria es muy breve y se remite expresamente como aplicación directa y supletoria al Estatuto General.

- *Estatuto del Personal de la Universidad Pública de Navarra*: el personal de la Universidad Pública de Navarra se rige por un estatuto propio fuera del alcance normativo de la Comunidad Foral, dado que su marco jurídico es el propio de la legislación del Estado en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria y en sus normas de desarrollo así como en el resto de la legislación estatal sobre función pública¹¹.

2ª. El Estatuto como solución a los problemas temporales

El Estatuto de la Función Pública ha tenido que dar solución a dos problemas importantes de adaptación del personal funcionario a un nuevo marco jurídico. El primero de ellos en el tiempo es el producido en 1982 con la transformación de la Diputación Foral y su nueva configuración dentro de la Comunidad Foral como Administración Foral. Las incidencias se produjeron en 1984 con motivo del cumplimiento de las previsiones organizativas previstas en el Amejoramiento, es decir, con la toma de posesión del primer Gobierno de Navarra derivado del Amejoramiento. El segundo en el tiempo, y el más importante, fue la incorporación del personal transferido a la Comunidad Foral que planteaba el modo de su incorporación al sistema estatutario de Navarra.

El marco jurídico para la transferencia de funcionarios venía establecido con carácter general en la Ley 12/1983, de 14 de marzo, del proceso autonómico (Título VI, disposiciones adicionales y disposición final apartado 2) y en la Ley 30/1984, de 2 de agosto (artículo 14 y disposiciones transitorias segunda y octava). En función de dicha normativa, el Real Decreto 2.356/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra, recoge en su artículo 7º el régimen de integración de los funcionarios de carrera e interinos y del personal contratado en régimen de Derecho administrativo y laboral en la función pública de la Comunidad Foral.

Este era el marco jurídico que regía para el personal transferido, que fue complementado por el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 26 de septiembre de 1988 y, más tarde, por un nuevo Acuerdo de 25 de enero de 1990. Este marco había resultado suficiente en la primera fase del proceso de transferencias, dado el relativo escaso número de funcionarios transferidos y su incardinación poco problemática en la estructura organizativa ya existente. La previsión de la reanudación del proceso con la asunción de competencias en materia de Educación, Salud y Servicios Sociales exigió asimismo la adopción de medidas legislativas con carácter previo a la fijación del modo de integración de un gran número de personas y que además estaban sometidas a regímenes jurídicos especiales incluso dentro de la Administración del Estado. A tal fin se aprobó la Ley Foral 5/1990, de 27 de julio, cuyo objetivo principal fue el de regular la integración del personal a transferir de la Administración estatal. La Ley Foral citada contempla los siguientes tres modos de integración:

a) Para el personal docente: el principio general es el de plena integración, de modo que se adiciona un nuevo Título al Estatuto que regula sólo algunas especialidades relativas a su sistema de selección y al régimen retributivo. Se aprovecha la ocasión para unificar el régimen jurídico del personal docente ya existente en la Administración Foral y que se hallaba sujeto a una relación laboral, concediendo un derecho de opción para su pase a un

11. Téngase en cuenta la Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, de retribuciones del profesorado de la Universidad Pública de Navarra. No obstante su denominación, esta Ley Foral no regula propiamente las retribuciones de este profesorado, sino que se limita a ordenar la regularización de un complemento a través del sistema retributivo establecido en la Ley de Reforma Universitaria.

régimen estatutario. Con ello se perseguía la unidad de régimen jurídico de todo el personal, con independencia de su Administración de origen.

b) Para el personal sanitario: se difiere su regulación a una Ley Foral posterior, manteniéndose la diversidad de regímenes jurídicos que regulan a cada grupo de personal de este sector, que será la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre.

c) Para el resto de personal: se integra en la organización de la Administración Foral en idénticas condiciones que el personal transferido hasta aquel momento. Así el personal funcionario se someterá, conforme a los Acuerdos de 1988 y 1990, al Estatuto del Personal y el personal laboral al Convenio Colectivo vigente, garantizándose el cumplimiento del Convenio estatal que le afecta.

A pesar de esta normativa, la cuestión relativa a la equiparación retributiva del personal transferido dio lugar en una primera fase a diversos recursos que llegaron incluso por vía de revisión al Tribunal Supremo, y en los que, frente al criterio de la Comunidad Foral, se fijó la doctrina del derecho de los funcionarios transferidos a la equiparación de retribuciones con los funcionarios de la Administración Foral.

En la actualidad el personal transferido se halla plenamente integrado en la estructura organizativa de la Administración foral en el marco del Estatuto General y de los Estatutos específicos del personal docente y del personal del Servicio Navarro de Salud.

3ª. Clases de personal.

El Estatuto del Personal clasifica al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en tres categorías:

- Los funcionarios públicos.
- El personal eventual.
- El personal contratado.

La Ley Foral hace una sola categoría de funcionarios públicos y en este sentido funde en un único precepto lo dispuesto en los artículos 1º y 4º de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, diciendo que “son funcionarios públicos los que en virtud de nombramiento legal estén incorporados con carácter permanente a cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra, mediante una relación de servicios profesionales y retribuidos sometida al Derecho Administrativo y regulada estatutariamente”.

Quedó así clara desde el primer momento la ruptura de la clasificación que contiene el Estatuto de la Función Pública Foral con la legislación del Estado¹². Se añade a ello que el Estatuto Foral entiende como personal contratado tanto al personal contratado en régimen administrativo como laboral y limita la categoría de personal eventual, sin darle la calificación de funcionario, a aquellas personas que ejercen exclusivamente, con carácter temporal, cargos políticos de libre designación o funciones de asistencia o asesoramiento a dichos cargos.

Así pues, la calificación de funcionario público queda reservada a los denominados funcionarios de carrera, desechándose su aplicación para los llamados funcionarios de empleo, regulación más precisa por cuanto que los funcionarios de empleo se caracterizaban precisamente por no ser propiamente hablando funcionarios.

En los arts. 88 a 96 el Estatuto se ocupa de señalar en qué casos las Administraciones Públicas pueden contratar personal en régimen administrativo o en régimen laboral.

12. SÁNCHEZ MORON parte del concepto global de empleados públicos, dentro del cual la *magna divisio* es la que separa a los funcionarios de los laborales, y después dentro de la categoría de funcionarios diferencia entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo (eventuales e interinos) (*Derecho de la función pública*, cit., págs. 71-80).

4ª. La indefinición del carácter de funcionario público

El Estatuto del Personal no señala en ningún momento qué puestos de trabajo corresponden al personal funcionario y en qué casos la Administración puede contratar personal en régimen laboral, cuestión sustancial en el modelo estatal que fue objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, que provocó la modificación del artículo 15 de la Ley 30/1984 por la Ley 23/1988.

Frente a la Ley declarada inconstitucional que dejaba en manos del Ministerio para las Administraciones Públicas la especificación en las relaciones de puestos de trabajo de aquellos puestos que en atención a su naturaleza se reservan a funcionarios públicos, el nuevo texto legal estatal establece que con carácter general los puestos de trabajo de la Administración del Estado y sus organismos autónomos serán desempeñados por funcionarios públicos, exceptuando de la regla anterior y permitiendo su desempeño por personal laboral aquellos puestos de trabajo que se determinan en el apartado c).1 de su artículo 15¹³.

En Navarra sólo mediante el examen de la plantilla orgánica puede conocerse qué puestos de trabajo corresponden a funcionarios o a personal laboral, quedando en definitiva en manos del Gobierno de Navarra —como órgano competente para aprobar la plantilla— la fijación del régimen jurídico del personal sin que la actuación gubernamental esté sometida a norma alguna ni siquiera de carácter principal¹⁴. El art. 94 del Estatuto se limita a señalar que sólo podrá contratarse personal en régimen laboral “para la prestación de aquellos servicios que no sean propios de sus respectivos funcionarios o de su personal eventual”, precisión legal que no resuelve nada, dado que no existe norma legal alguna que determine qué servicios son propios de los funcionarios. No ocurre lo mismo con el personal eventual del que se predica que ejercerá funciones con carácter temporal destinadas exclusivamente a cargos políticos de libre designación.

Esta indefinición se ha visto incrementada en la realidad por cuanto que en la práctica los derechos y deberes de todo el personal al servicio de la Administración Foral gozan de casi total identidad, como fruto de la negociación colectiva. Aún más, dentro de la movilidad del personal se permite al personal laboral la participación en concursos de traslado del personal funcionario, e incluso, en los turnos de promoción o restringidos. Así pues resulta patente que lo que determina la condición funcional o laboral no es la función o el puesto de trabajo al que se opta o ingresa, sino más bien al contrario aquella depende de la condición personal de quien concurre o acceda, dado que la participación es independiente del régimen jurídico funcional o laboral que se mantiene con independencia del puesto de trabajo que luego se ocupe a resultas del concurso o promoción.

5ª. De la laboralización a la funcionarización del personal

Consecuencia de la indefinición descrita anteriormente es la tendencia que en los últimos años se advierte en la legislación foral de perseguir la incorporación masiva del personal laboral fijo a la condición funcional. Se trata de una posición en línea contrapuesta a la laboralización del personal de la Administración del Estado¹⁵.

La legislación foral optó en un primer momento en el ámbito sanitario por la laboralización de su personal, cuestión que sin embargo fue dejándose de lado llegándose a través

13. PARADA ha criticado duramente “la esquizofrenia organizativa” que supone la existencia en una misma organización de personal sometido a una dualidad de regímenes jurídicos, lo que a su juicio no es racional y no crea más que tensiones (*Derecho Administrativo*, cit., pág. 436).

14. Véanse al respecto las Sentencias de 31-enero-1991 y 29-mayo-1991 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recogidas en RJN núm. 12/1991, págs. 235-236 y 238-239 respectivamente.

15. Pueden verse a este respecto los análisis que PARADA, *Derecho Administrativo*, cit., págs. 434-443 y SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, cit., págs. 47-49 y 73-77 efectúan al respecto. Ejemplo de la importancia que cobra el personal laboral dentro de las Administraciones Públicas son los libros de S. DEL SAZ, *Contrato Laboral y Función Pública*, Ed. M. Pons, Madrid 1995 y J.M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Ed. Junta de Andalucía y Civitas, Madrid 1995, y el número monográfico de la Revista Documentación Administrativa sobre “Función pública y laboralización” (núm. 243/1995).

de un “zigzageante proceso (laboralización-asimilación jurídica y retributiva-integración)”¹⁶ a una integración del personal laboral como funcionario. La Ley Foral 5/1990 otorgó también esa posibilidad al personal laboral docente fijo no universitario existente en la Administración de la Comunidad Foral para integrarse en el Estatuto del Personal al objeto de adquirir la condición de personal funcionario docente, proceso que continuó en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1992 ya con carácter general para todo el personal laboral. Esta tendencia llega al ámbito sanitario a través de la Ley Foral 11/1992 donde se determina que el personal que ingrese en el Servicio Navarro de Salud tendrá la condición de funcionario y posteriormente la Ley Foral 15/1993, de 30 de diciembre, ha establecido que el personal sanitario laboral fijo y estatutario podrá optar por la adquisición de la condición de personal funcionario.

Estas medidas en pro de la funcionarización se han abierto igualmente para el ámbito de las entidades locales de Navarra, permitiéndose también allí la funcionarización del personal laboral fijo que presta su servicio en las mismas. Este proceso parece chocar con el sistema previsto en la Ley Foral de Administración Local que establecía la reserva a los funcionarios de un mínimo número de puestos de trabajo, lo que parecía indicar que el resto de puestos quedaba sometido al régimen laboral.

Es importante advertir que el pase de la condición de personal laboral a funcionario no requiere la realización de ningún tipo de pruebas selectivas, sino que es simplemente el ejercicio voluntario de un derecho de opción, excepto en el caso de reingreso en que el cambio de condición es obligatorio.

Las Disposiciones Adicionales 1^a y 2^a de la Ley Foral 11/1996 autorizaron al Gobierno de Navarra para la apertura de un nuevo plazo de opción para la adquisición de la condición de funcionario, que alcanzaba también al personal laboral fijo que fuera objeto de transferencia del Estado a la Comunidad Foral. Por su parte la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, contempla similares previsiones para el personal de la Cámara de la Propiedad Urbana o de la Cámara Agraria Provincial de Navarra transferido (D.A. 21^a).

Se trata así pues de una reiteración del proceso, en línea con la voluntad de funcionarización del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

6^a. La profesionalización de la función pública

Debe señalarse que el personal político en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral se ha mantenido dentro de unas cotas razonables por lo que no pueden alcanzarle las críticas que se han efectuado respecto de otras Administraciones Públicas autonómicas, aspecto que merece ser destacado puesto que la mayoría de los puestos incluso de nivel político son ocupados en muchos casos por personal funcionario¹⁷.

La estructura organizativa de la Administración Foral limita los cargos de naturaleza política, es decir, de libre designación entre personal no funcionario, a aquellos establecidos en la Ley Foral de Gobierno y a los calificados como personal eventual. Dentro de los cargos directivos sólo el cargo de Director General puede ser ocupado por cualquier persona designada al efecto, aunque la realidad muestra que en gran número de casos este cargo es ocupado por funcionarios. Los Directores de Servicio deben ser obligadamente designados, mediante libre designación, entre funcionarios. Por otra parte, tras un tiempo de espera motivado por el resultado del proceso de transferencias, las Jefaturas de Sección y de Negociado han comenzado a ser cubiertas mediante concurso de méritos entre funcionarios.

16. Así lo califica J.A. RAZQUIN, “La función pública de Navarra...”, cit., pág. 286.

17. Vid. R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas”, RVAP 32/1992, págs. 73-101, y *Altos cargos y Directivos Públicos*, De. IVAP, Oñati 1996. J.A. RAZQUIN se ha referido a este aspecto dentro de la “dialéctica politización-tecnificación de la cúpula administración” y ha destacado que mientras en las dos primeras legislaturas primó el componente político después en la tercera fue sustituido por un criterio tecnocrático (“La transformación de la Administración...”, cit., págs. 100-101).

7ª. La importancia de la negociación colectiva

Aunque la incorporación al Estatuto de Personal del término de negociación colectiva se haya efectuado sólo muy recientemente por la Ley Foral 27/94, la función pública foral ha estado en todo momento bajo la influencia de dicho fenómeno¹⁸.

Basta a tal efecto con leer las Exposiciones de Motivos de las leyes forales sobre función pública, donde se suele recoger con frecuencia la referencia a la negociación colectiva de que traen causa (por ejemplo la Ley Foral 11/92 o la Ley Foral 11/1996, de 2 de julio).

A este respecto es obligado hacer referencia al amplio alcance del Acuerdo entre la Administración Foral y los sindicatos, de 1 de diciembre de 1995, sobre la modernización de la Administración y condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para el período 1996-1999.

IV. ANÁLISIS DEL ESTATUTO GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Debe advertirse con carácter previo que el examen que va a realizarse a continuación es el del 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, con las modificaciones realizadas hasta esta fecha, a las que me he referido en el apartado I del presente estudio.

1. Ambito de aplicación

El Estatuto General persigue como objetivo principal su aplicación a todos los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, tanto presten sus servicios en la Administración de la Comunidad Foral o en sus organismos autónomos como en las Entidades locales de Navarra. De ahí que la primera nota característica del Estatuto del Personal radique en su carácter unificador del régimen jurídico de todos los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, a los que se equipara en el régimen estatutario, por lo que en un principio sus derechos y deberes como tales funcionarios son idénticos independientemente de la Administración Pública de Navarra en la que presten sus servicios.

Esta aplicación limitada a primera vista a los funcionarios públicos se extiende también al personal sujeto a contrato administrativo, a quien se incluye de forma expresa incluso en los órganos de representación de la función pública, mediante la nueva Disposición Adicional Decimoséptima adicionada por la Ley Foral 27/1994.

Queda así pues excluido formalmente del Estatuto el personal laboral, sin perjuicio de que contenga algunos preceptos aplicables al mismo (arts. 94 al 96). No se olvide que el régimen de sus condiciones de trabajo del personal laboral se ha equiparado por la vía de la negociación colectiva con el de los funcionarios, y que se persigue su transformación en personal funcionario.

Por su parte los funcionarios transferidos, tal como establece la Disposición Adicional Decimotercera del Texto Refundido, quedan integrados en la organización de la Administración de la Comunidad Foral, conforme a lo establecido en los Acuerdos del Gobierno de Navarra de 26 de septiembre de 1988 y de 25 de enero de 1990. En definitiva a los mismos se aplica el Estatuto del personal, con las especialidades previstas para los funcionarios docentes no universitarios. Quedan excluidos de esta aplicación estatutaria por mor de su

18. Un muy reciente ejemplo lo constituye la Ley Foral 6/1999, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo, en cuyo art. 4 se remite la implantación de la jornada semanal de 35 horas en las Administraciones Públicas de Navarra a la negociación colectiva.

diferente régimen jurídico, el personal laboral transferido, que queda sujeto al convenio colectivo vigente y a quien se garantiza el cumplimiento del convenio estatal que le afecta.

Dentro del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral quedan excluidos de forma expresa los miembros de la Policía Foral, que se rigen por su ley específica, el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que también se rige por su legislación específica, los funcionarios sanitarios municipales de Navarra y los profesionales que ocasionalmente y en virtud de encargos concretos prestan servicio a las Administraciones públicas de Navarra.

La exclusión de los funcionarios sanitarios municipales de Navarra debe señalarse que va quedando con el tiempo obviada por cuanto que la organización sanitaria de Navarra ha modificado de forma importante la estructura sanitaria que incide sobre la existencia de estos funcionarios. Incluso la Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 1996 (Ley Foral 15/1995), en su Disposición Adicional Decimoctava establece que “los funcionarios sanitarios titulares municipales que tengan plaza en propiedad en la fecha de entrada en vigor de esta Ley Foral, podrán optar por ser transferidos a la Administración de la Comunidad Foral como funcionarios de la misma al servicio de la sanidad local...”. Disposición que reitera la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre (D.A. 14^a).

Por último, respecto al supuesto relativo a los profesionales que ocasionalmente y en virtud de encargos concretos prestan servicios a las Administraciones públicas de Navarra es preciso hacer patente que la exclusión está plenamente justificada por cuanto que estos encargos concretos constituyen un contrato sometido a la legislación de contratos y no la contratación de una persona en virtud de una relación jurídica de empleo. Se trata, en definitiva, de un contrato de asistencia recogido en la Ley Foral 10/1998, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra.

2. Organos superiores y de gestión de personal.

El Estatuto del Personal se limita a indicar únicamente que cada una de las Administraciones públicas de Navarra tendrá plena competencia para establecer el régimen del personal a su servicio, con sometimiento a las normas del Estatuto y a sus reglamentos, pero sin establecer la competencia orgánica dentro de cada Administración pública.

Por ello en el caso de la función pública foral, es preciso remitirse a lo dispuesto en la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que establece con carácter general que las competencias en relación con el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral corresponden al Gobierno y a los Consejeros de los diferentes Departamentos, asignando específicamente al Consejero de Presidencia las atribuciones relativas al régimen jurídico y retributivo del personal de la Administración de la Comunidad Foral, sin perjuicio de las funciones de jefatura que corresponden a los demás Consejeros en relación con el personal de su Departamento.

El desarrollo de las disposiciones legales se contiene ahora en el Decreto Foral 165/1996, de 1 de abril (modificado por el Decreto Foral 168/98, de 18 de mayo), 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. Conforme al art. 10 de la Ley Foral de Gobierno corresponde al Gobierno la alta dirección e inspección de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades y empresas públicas dependientes de la misma así como nombrar y separar a los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral que se determinan en ella, a cuyo efecto los artículos 47 y 48 se refieren a los Directores Generales y a los Directores de Servicio.

En su concreción el Decreto Foral 165/96 otorga al Gobierno de Navarra las funciones más relevantes como aprobar las disposiciones reglamentarias en materia de personal, la plantilla orgánica, la oferta pública de empleo, los criterios generales de contratación de personal temporal, los nombramientos de puestos directivos de libre designación de la Administración Foral y de sus organismos autónomos y de los jefes interinos de sección, la

aprobación de las reconversiones de puestos de trabajo, y la resolución de los expedientes disciplinarios por la comisión de faltas muy graves.

El Consejero de Presidencia es el titular del Departamento competente con carácter general en materia de personal y así el Decreto Foral en su art. 2º especifica un largo elenco de funciones. Sin embargo, el ejercicio de algunas de estas atribuciones se deja en manos del Departamento de Educación y Cultura para el caso del personal del propio Departamento y en especial para el caso del personal docente adscrito al mismo (art. 4º), y también a los órganos de gobierno del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea se les reconocen algunas de las competencias que corresponden con carácter general al Consejero de Presidencia, además de las propias como Organismo Autónomo.

El Decreto Foral citado determina también cuáles son las competencias de los Consejeros del Gobierno, atribuyéndoles la jefatura del personal destinado en sus respectivos Departamentos, lo que se concreta en facultades de propuesta (de proyecto de plantilla, de convocatorias, de imposición de sanciones muy graves), así como de resolución en otras cuestiones de carácter interno como la adscripción de personal, el nombramiento interino de jefes de negociado y la imposición de sanciones disciplinarias por faltas leves y graves.

Por su parte a los órganos de gobierno de los organismos autónomos en relación con el personal a su servicio les competen además de las competencias genéricas que corresponden a cada Departamento, las convocatorias relativas a la contratación de personal en régimen administrativo o laboral, la gestión del personal laboral y el mantenimiento y gestión del registro de personal.

Dentro del Departamento de Presidencia compete a la Dirección General de Función Pública la ejecución y el desarrollo de las disposiciones reglamentarias y de las resoluciones administrativas que dicten el Gobierno de Navarra y el Consejero de Presidencia, así como otras funciones que se especifican en el Decreto Foral.

El Estatuto del Personal contemplaba la existencia de una Comisión Superior de Personal, formada por veintidós miembros, de los cuales once eran nombrados por el Gobierno de Navarra en calidad de representantes de las Administraciones Públicas de Navarra, y otros once eran nombrados a propuesta de las organizaciones sindicales de funcionarios, y con funciones de informe sobre la normativa en relación con la función pública y de propuesta para la mejora de la política de personal. Sin embargo, la Ley Foral 27/1994 ha suprimido este órgano dejando por tanto la participación del personal dentro del margen de la negociación colectiva y excluyendo la creación de un órgano superior incardinado dentro de la organización administrativa.

3. Requisitos de acceso a la función pública y extinción de la relación funcional

La adquisición de la condición de funcionario requiere la superación de las correspondientes pruebas selectivas, el posterior nombramiento, el juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, de acatar la Constitución y las leyes y de cumplir fielmente las obligaciones propias del cargo y la toma de posesión.

Para la participación en las pruebas selectivas se requiere la tenencia de la nacionalidad española o la de un Estado miembro de la Unión Europea, aspecto este último introducido por la Ley Foral 27/1994; ser mayor de edad; estar en posesión del título exigido; poseer la capacidad física necesaria; y no hallarse inhabilitado ni suspendido para el ejercicio de funciones públicas y no haber sido separado del servicio de una Administración Pública.

La condición de funcionario se pierde bien por renuncia expresa, por pérdida de la nacionalidad española, a no ser que se mantenga la de otro Estado de la Unión Europea, por separación del servicio en virtud de expediente disciplinario o de sentencia judicial firme, y por la no reincorporación al servicio cuando se hubiera instado desde la situación de excedencia voluntaria o especial. En cualquier caso la renuncia de la condición de funcionario no inhabilita para un nuevo ingreso en la función pública.

4. Cuerpos de funcionarios y plantilla

La Ley Foral del Estatuto del Personal de 1983 hizo un notable esfuerzo unificador de la dispersa regulación normativa de la función pública foral e intentó asimismo avanzar en la racionalización del régimen jurídico de los funcionarios que prestaban servicios en la Administración Foral, a través del encuadramiento de todos los funcionarios en cinco niveles que unificasen las anteriores categorías en razón a la titulación y a las funciones realizadas por los funcionarios.

Se fundamentaba esta unificación en niveles sobre dos bases. La primera de ellas consistía en la incardinación de todos los funcionarios en función de la titulación requerida para el ingreso y de las funciones desempeñadas. La segunda línea básica, que debía haber seguido con carácter inmediato al Estatuto, exigía la aprobación de una ley foral de integración de todos los funcionarios en Grupos o, en su caso, en Cuerpos en función de las plazas para las que se hubiera exigido idéntica titulación o tuvieran encomendadas análogas funciones, lo que perseguía no sólo su adecuada redistribución sino también la movilidad y la carrera administrativa.

Así, por un lado, el Estatuto incorporó la clasificación de los funcionarios en niveles y, por otro, exigía la remisión al Parlamento, antes del 1 de enero de 1985, del proyecto foral sobre integración de los funcionarios en Grupos o en Cuerpos. Esta previsión legislativa no se cumplió y hoy día en el Texto Refundido sigue apareciendo la disposición adicional quinta con el mismo texto de requerimiento de remisión del proyecto de ley, aunque ahora se haya suprimido la obligación de efectuarla antes de aquella fecha ya superada con creces.

Así pues el elemento esencial del encuadramiento del personal viene determinado por su incardinación en un nivel que está fijado en función de su titulación, siendo los niveles establecidos los cinco siguientes:

- Nivel A: Funcionarios que desempeñen actividades directivas o profesionales para cuyo ejercicio se requiera título universitario de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto.
- Nivel B: Funcionarios que estén en posesión de los títulos de diplomado universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o Formación Profesional de tercer grado, y que desarrollarán actividades de colaboración y apoyo a las funciones del nivel A y las profesionales propias de su titulación.
- Nivel C: Funcionarios que desempeñan tareas de ejecución y estén en posesión del título de Bachillerato, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.
- Nivel D: Funcionarios que desarrollan funciones auxiliares o análogas y posean el título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.
- Nivel E: Funcionarios que desempeñan tareas de asistencia subalterna y hayan obtenido el Certificado de Escolaridad o equivalente.

Debe destacarse la similitud parcial de este precepto del Estatuto de la Función Pública Foral con el art. 25 de la Ley 30/84, donde se agrupa a todos los funcionarios de los diferentes cuerpos, escalas, clases y categorías conforme a la titulación exigida para su ingreso en cinco grupos A, B, C, D, E que coinciden con los niveles antes referidos. La diferencia se halla en que mientras la clasificación estatal toma como elemento diferenciador sólo el título, el Estatuto añade también el aspecto de las funciones que se desarrollan en cada uno de los niveles. En Navarra la agrupación de funcionarios se realiza en virtud no sólo del criterio de la titulación sino también del criterio de las funciones a cumplir, mientras que en el Estado se utiliza solamente el de la titulación.

Ante la falta de desarrollo de esta previsión estatutaria en cuanto a la aprobación en Navarra de una ley foral de cuerpos o grupos, el elemento esencial de su estructura funcional radica en la plantilla orgánica, en la que se relacionan los puestos de trabajo de cada Administración Pública con sus correspondientes requisitos, condiciones especiales y retribuciones.

Puede de ello concluirse que el sistema navarro de función pública puede ser calificado de acorporativista más que de anticorporativista (por la ausencia de Cuerpos), donde lo prevalente es el puesto de trabajo, al que se otorgan las funciones y retribuciones complementarias. La plantilla orgánica se convierte así pues en el instrumento esencial de toda la organización de la función pública y, por ello, su aprobación está encomendada al Gobierno de Navarra. Más aún en correlación con la plantilla orgánica, la Administración Foral elabora anualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 20 del Estatuto, una relación de todos sus funcionarios en la que constan sus datos personales, nivel, grado, puesto de trabajo que desempeñan, situación administrativa y otras circunstancias, cerrada al 31 de diciembre de cada año y que hace referencia a su situación respecto de la plantilla orgánica.

5. Ingreso y selección de personal

El ingreso en la Función Pública Foral debe realizarse bajo los mismos principios básicos que establece la Constitución para el ingreso en cualquier Administración Pública, los principios de igualdad, mérito y capacidad. A tal fin el Estatuto de la Función Pública exige que la selección de aspirantes al ingreso como funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra se efectúe mediante convocatoria pública y por el procedimiento de oposición o concurso-oposición. Como puede verse el sistema difiere del estatal en que el art. 19 de la Ley 30/84 contempla como sistemas de selección de personal el concurso, la oposición y el concurso-oposición.

La Ley Foral 13/83 fue desarrollada en este aspecto por el Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra.

La selección del personal tiene fijados una serie de requisitos de obligado cumplimiento antes de que pueda abrirse un procedimiento de selección. Para ello se exige que las plazas reúnan los siguientes requisitos:

- a) Figurar en la plantilla orgánica respectiva.
- b) Hallarse vacantes.
- c) Estar dotadas presupuestariamente.
- d) Estar comprendidas en la correspondiente oferta de empleo.

Ya se ha adelantado que la selección debe realizarse mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de oposición o concurso-oposición. La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas competitivas para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos, mientras que el concurso-oposición consta de dos fases sucesivas siendo siempre la primera fase la de concurso y, a continuación, como segunda fase la de oposición. El Texto Refundido se encarga de determinar que las pruebas selectivas serán de carácter técnico y práctico y que podrán comprender la realización de cursos de formación y práctica administrativa, debiendo especificarse en cada convocatoria el sistema y la forma de calificación de cada una de las pruebas selectivas. El Reglamento concreta que en el sistema de concurso-oposición en todo caso primero debe celebrarse el concurso y además su valoración no podrá superar el 30 por ciento de la puntuación total máxima del procedimiento de selección. Asimismo se señala que en el caso de la existencia de entrevistas en las pruebas selectivas, éstas no podrán tener carácter eliminatorio ni superar el 10 por ciento de la puntuación total.

El Estatuto establece que en todas las convocatorias de pruebas selectivas se reserven un cierto número de plazas vacantes para su provisión en turno restringido para funcionarios, en un porcentaje del 50% de los puestos de trabajo convocados. Debe advertirse que, en este caso, las pruebas que se realicen a los aspirantes del turno de promoción serán idénticas a las realizadas a los del turno libre, tal como se ocupa de ordenar expresamente la normativa foral, con la única excepción de la posibilidad de convocatoria de pruebas selectivas con carácter restringido solamente para sus funcionarios, siempre que no supongan

incremento de los puestos de la plantilla ya existente y cuando se justifique en razones de eficacia y economía que aconsejen modificaciones en la organización y funciones de los puestos de trabajo. Esta modificación legal ha supuesto el reajuste de efectivos en un número importante de plazas de auxiliares administrativos para su “ascenso” a oficiales administrativos mediante la realización de estas pruebas restringidas sin que se produzca incremento del número de puestos de la plantilla.

La convocatoria es el acto administrativo que inicia el procedimiento de selección, y debe contener al menos todas aquellas determinaciones que con carácter mínimo requiere la ley, como por ejemplo el número y características de las plazas indicadas, con la advertencia en su caso de la posibilidad de ampliación, el centro o la dependencia a la que deben dirigirse las instancias, su plazo de presentación, las condiciones que deben reunir o cumplir los aspirantes, el sistema de selección, las pruebas selectivas y en su caso la relación de méritos que han de ser valorados en la selección, la designación del tribunal calificador, la forma de calificación, el programa que ha de regir las pruebas y el calendario de su realización, la realización o no de un curso de práctica administrativa, los recursos procedentes contra la convocatoria, sus bases y los actos de aplicación, y finalmente el modelo de instancia.

Realizadas las pruebas selectivas conforme a lo determinado en la convocatoria se procede al nombramiento de los funcionarios aprobadas que tengan cabida en el número de plazas convocadas, publicándose este nombramiento en el B.O.N., y debiendo tomar posesión en el plazo de un mes.

6. Movilidad: provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa

A) Provisión de puestos de trabajo

El sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo es el de concurso de méritos. En él podrán participar los funcionarios de la Administración Pública que pertenezcan al mismo nivel, siempre que además reúnan la cualificación profesional y demás requisitos que se exijan para su desempeño. La realización de concursos es previa a la convocatoria de las plazas, de modo que la convocatoria se refiere a las plazas concretas que hayan resultado vacantes tras la celebración del concurso, adjudicándose en dicho caso las plazas a los aspirantes que hayan sido seleccionados según el orden obtenido en las pruebas de selección.

El sistema ordinario y general es el concurso, estando la libre designación limitada al reducido número de puestos de trabajo clasificados como de libre designación entre funcionarios. En este momento se configuran como puestos directivos de libre designación entre funcionarios únicamente los Directores de Servicio, a los que debe añadirse los puestos de trabajo establecidos para los organismos autónomos en su legislación específica, cuyo nombramiento y cese se realiza directamente por el Gobierno de Navarra sin necesidad de previa convocatoria. La remoción del cargo comporta su reincorporación con carácter inmediato a su plaza de procedencia, dejando de percibir el correspondiente complemento de puesto directivo.

Además del concurso y de la libre designación, se contempla el sistema de designación interina. Consiste en la designación directa por la Administración para el desempeño de puestos de trabajo del mismo nivel y de igual o superior categoría con carácter temporal, lo que supone que la designación puede ser revocada en cualquier momento, previéndose una duración máxima de un año, transcurrido el cual la plaza debe ser declarada vacante y provista mediante concurso de méritos o mediante selección de personal.

La movilidad de los funcionarios es de carácter voluntario, de carácter temporal mediante el desempeño de cargos de tipo político, en cuyo caso quedarán en situación de servicios especiales (art. 35 del Estatuto), o de puestos directivos entre funcionarios (art. 34 del Estatuto), todos ellos supuestos de libre designación y por consiguiente libre cese, o por un tiempo de seis años en el caso de acceso por concurso de méritos a una Jefatura de Sección o de Negociado (D.A. 3ª del Texto Refundido), o con carácter permanente para la pro-

visión de otros puestos de trabajo. Cualquier otro tipo de provisión es de carácter interino y, por tanto, temporal y sujeto al libre cese por parte del órgano que efectuó aquélla.

El Reglamento de provisión de los puestos de trabajo¹⁹ reservados a los funcionarios prevé cuatro procedimientos de provisión: Concurso de méritos, libre designación, adjudicación provisional, y designación interina.

Respecto del concurso de méritos se contemplan tres clases: según se trate de concursos de traslado, es decir, de provisión de puestos de trabajo vacantes que no constituyen jefatura o dirección de unidad orgánica ni impliquen ascenso de categoría; concurso de ascenso de categoría, que supone el pase a otra categoría superior pero siempre dentro de un mismo nivel; y finalmente la provisión de jefaturas o direcciones de unidades orgánicas, referidas a las jefaturas de Sección y de Negociado, en cuyo caso, cada jefatura o dirección de unidad orgánica es objeto de una convocatoria específica.

B) La carrera administrativa

Elemento esencial de la movilidad es la carrera administrativa que consiste en la promoción de los funcionarios de un determinado nivel a los niveles superiores y en el ascenso de grado y categoría dentro de cada nivel. El sistema de carrera administrativa se desarrolla a través de las siguientes tres vías:

1ª *Promoción de nivel*: la promoción de nivel significa la posibilidad de ascenso por medio del turno restringido a puestos de trabajo de superior nivel, mediante la participación en el procedimiento de ingreso a los puestos de trabajo objeto de convocatoria conforme a la oferta anual de empleo público. Esta promoción de nivel está también abierta a aquellos funcionarios que sean del mismo nivel que el de las vacantes convocadas.

2ª. *Ascenso de categoría*: puede producirse bien por la vía del concurso de méritos como por la libre designación para un cargo directivo entre funcionarios. El concurso de ascenso de categoría es un sistema de acceso a un puesto de trabajo desde el mismo nivel y con la realización de un sistema de selección, el concurso, muy diferente por tanto de la vía de ingreso.

3ª. *Ascenso de grado*: el Estatuto contemplaba la posibilidad de ascender de grado, desde el grado 1 hasta el grado 7 del respectivo nivel. Se perseguía que, a través del grado, todos los funcionarios pudieran hacer una carrera administrativa. Para ello se fijaba el ascenso de un porcentaje de funcionarios con base sólo en la antigüedad y asimismo el ascenso de otro porcentaje en función de los méritos de cada funcionario. La realidad dificultó la puesta en marcha del ascenso por concurso de méritos y, por ello, a pesar de la aprobación de su Reglamento por Decreto Foral 237/1985 de 18 de diciembre, sin embargo en ningún momento se llevó a la práctica. Además se generaron diversos conflictos que dieron lugar finalmente a la aprobación de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre. El Texto Refundido ha suspendido la aplicación de las previsiones del art. 16 del Estatuto hasta la modificación del actual sistema de grado y antigüedad y ha fijado mientras tanto un ascenso automático de grado por el simple transcurso de 6 años y 7 meses de antigüedad en el grado inmediatamente anterior (D.T. 4ª).

7. Situaciones administrativas.

El Estatuto contempla un régimen peculiar de las situaciones administrativas que son las siguientes:

- Servicio activo.

19. Aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre (BON 29-noviembre), que ha sufrido posteriores modificaciones.

- Servicios especiales
- Excedencia.
- Suspensión.

En la situación de servicios especiales se ha desarrollado una fórmula especial dirigida a posibilitar el desempeño temporal de puestos de trabajo de superior nivel o grupo. A los funcionarios que sean contratados para el desempeño de dichas funciones se les declara en situación de servicios especiales conforme al apartado 2 del art. 24 del Estatuto²⁰.

La novedad del régimen foral de Navarra se centra fundamentalmente en el régimen de la excedencia que se clasifica en excedencia voluntaria, especial y forzosa. La excedencia voluntaria es la que se concede a petición del funcionario para pasar a la situación de servicio en otra Administración Pública; para desempeñar cargos directivos en partidos políticos u organizaciones sindicales o profesionales que sean incompatibles con el ejercicio de la función pública; o por interés particular del funcionario. En el caso de la excedencia por interés particular se requiere que las necesidades del servicio lo permitan y que el interesado acredite haber estado cuando menos dos años en servicio activo con carácter inmediatamente anterior a la fecha de presentación de su solicitud. Se mantiene en Navarra su concesión por tiempo indefinido y se impone, como período mínimo, la permanencia en ella durante un año, a partir del cual podrá solicitarse la reincorporación. La nueva Ley Foral 11/1996 ha adicionado el requisito de dos años de servicios, pero en contrapartida el funcionario tiene derecho de reserva de su plaza de origen durante el primer año de excedencia.

La excedencia especial es para el cuidado de hijos, tanto por naturaleza como por adopción, y no podrá tener una duración superior a los tres años a contar desde la fecha del nacimiento del hijo, conservando el funcionario el derecho a la reserva de plaza pero sin devengar derechos económicos aunque el tiempo de permanencia en esta excedencia especial se le compute a los efectos de antigüedad y derechos pasivos. No obstante el funcionario solicitante deberá declarar que no desempeñará en este tiempo otra actividad profesional o laboral (nueva redacción dada al art. 27 por la Ley Foral 11/1996). Ahora se ha añadido como nueva causa de excedencia especial el cuidado domiciliario de familiares mayores discapacitados o enfermos terminales (Ley Foral 21/1997).

Asimismo debe tenerse en cuenta que el reingreso en el servicio activo de los funcionarios que no tengan reserva de plaza se realizará con la ocasión de vacante y siempre conforme al orden de prelación establecido en el art. 30 del Estatuto. En primer lugar corresponde a los excedentes voluntarios y dentro de ellos a los que lo sean por el desempeño de cargos directivos en partidos políticos u organizaciones sindicales o profesionales. Después se hallan los excedentes forzosos que han sido declarados en esta situación por haber cesado en la situación de servicios especiales y no se han incorporado al servicio activo en su plaza de origen en el plazo de un mes y los funcionarios que ejerciendo una actividad declarada incompatible no renuncien a ella. Cabe advertir, por otra parte, que el personal laboral reingresará necesariamente en un puesto de trabajo de funcionario lo que supone la modificación obligada de su condición jurídica (D.A. 14^a adicionada al Texto Refundido por la Ley Foral 15/93).

8. Retribuciones

Es una de las materias donde con mayor claridad puede verse el diferente régimen jurídico de los funcionarios de Navarra y de los funcionarios de las Administraciones Públicas del resto del Estado. Los arts. 23 y 24 de la Ley 30/84, declarados básicos, determinan un régimen retributivo uniforme para todos los funcionarios públicos. Sin embargo, como

20. Esta posibilidad se efectuó mediante el Decreto Foral 240/1992, de 29 de junio (BON 22-julio) que desarrollaba parcialmente el art. 24.2 del Estatuto "al objeto de facilitar la formación y el perfeccionamiento profesional del personal a su servicio". Este Decreto Foral ha sido sustituido por el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril.

de inmediato va exponerse, este régimen jurídico uniforme no es el seguido en la Comunidad Foral que tiene el suyo propio, derivado del Estatuto de 1983 y que recoge ahora con algunas modificaciones el Texto Refundido. El Estatuto fue desarrollado por el Reglamento provisional de retribuciones, aprobado por Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, siendo su fecha de aplicación el 1º de enero de 1984²¹.

La retribución de los funcionarios se calcula de una forma anual, aunque su abono se realice en catorce pagas, doce de ellas ordinarias y dos extraordinarias, pagas extraordinarias que tienen idéntica cuantía a la de las ordinarias. Su actualización se realiza en la Ley Foral de Presupuestos de Navarra de cada ejercicio económico, sin que sean de aplicación los porcentajes de actualización fijados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. No obstante debe señalarse que el Estado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, sobre incremento de retribuciones del personal para 1997, aunque no haya recurrido en inconstitucionalidad la Ley Foral que le sirvió de fundamento, es decir, la Ley Foral de Presupuestos para 1997.

El cálculo de las retribuciones de cada puesto de trabajo es de gran facilidad. Las retribuciones se calculan todas ellas en función del sueldo inicial del nivel E, sueldo inicial que se aprueba con carácter público cada año y que es la base para el cálculo de las retribuciones de cada nivel y de las retribuciones básicas y complementarias. Así sabido que el sueldo inicial para el nivel E para el año 1999 es de 1.669.226 pesetas pueden averiguarse sin ningún esfuerzo y con total exactitud las retribuciones de cada funcionario, dado que la plantilla orgánica, que es pública, recoge el nivel y las retribuciones complementarias de cada puesto de trabajo. Si a ello se añade su correlación con la relación anual de funcionarios puede concluirse el carácter verdaderamente público de las retribuciones de los funcionarios navarros.

Efectuadas esas observaciones de carácter general cabe exponer la estructura del sistema retributivo navarro. Las retribuciones de los funcionarios se clasifican en tres clases:

a) *Retribuciones personales básicas*: son el sueldo inicial del correspondiente nivel, el grado y el premio de antigüedad.

b) *Retribuciones complementarias del puesto de trabajo*: son los complementos de puesto de trabajo, de puesto directivo, de dedicación exclusiva, de incompatibilidad, de prolongación de jornada y de especial riesgo.

c) *Otras retribuciones*: tienen el carácter genérico de indemnización por gastos ocasionados por razón de servicio, viajes o traslado forzoso o cambio de residencia, la ayuda familiar, la compensación por horas extraordinarias, por trabajo a turnos, en horario nocturno-festivo, por la realización de guardias o por participar en tribunales de selección o por impartir cursos de formación, y la compensación por retribuciones anteriores superiores a las derivadas de la aplicación del Estatuto.

Además de estas retribuciones de carácter general, el Estatuto contempla otros dos complementos:

a) El complemento de productividad, que corresponde únicamente a los funcionarios del Servicio de Inspección Tributaria del Departamento de Economía y Hacienda y el de los restantes Técnicos de Hacienda adscritos al Departamento de Economía y Hacienda.

b) El complemento creado en la Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1992 (disposición adicional décima) por el que los funcionarios de los niveles C, D y E perciben una cantidad porcentual que no puede

21. El Reglamento fue calificado de provisional, a pesar de lo cual perdura su vigencia, aunque con importantes modificaciones. Además contemplaba la entrada en vigor del sistema retributivo el 1 de octubre de 1984 (D.F. 4º), lo que fue anulado por la STS de 6-octubre-1986 (Ar. 5250) que fijó como fecha de aplicación del nuevo sistema retributivo la de 1 de enero de 1984.

exceder del 15 por ciento del sueldo inicial de su nivel. De forma expresa se indica que este complemento no tiene la consideración de retribución personal básica.

El aspecto principal del sistema retributivo radica en la diferenciación entre retribuciones personales básicas y retribuciones complementarias del puesto de trabajo. Las primeras constituyen un derecho adquirido inherente a la condición de funcionario y corresponden a todo funcionario por el hecho de estar encuadrado en un nivel o por el transcurso del tiempo al alcanzar aquel correspondiente al grado o al premio de antigüedad. Por el contrario las retribuciones complementarias remuneran únicamente el desempeño del puesto de trabajo y sólo se percibirán si este puesto de trabajo las tiene asignadas y, en consecuencia, asimismo dejarán de percibirse al cesar en dicho puesto de trabajo. De ahí la importancia que cobra la plantilla orgánica donde se determinan de forma detallada las retribuciones complementarias y la cuantía de las mismas respecto de cada puesto de trabajo.

9. Derechos no económicos

Entre los derechos de contenido no económico el Estatuto recoge los derechos característicos de los funcionarios y, con carácter singular, los típicos del ejercicio del cargo y de inamovilidad de residencia (art. 36 del Texto Refundido). A ellos se adicionan los de desempeño de los puestos de trabajo correspondientes a su nivel y cualificación profesional, ascenso y promoción, suspensión temporal del deber de desempeñar la función o cargo encomendados (causada por las vacaciones anuales, las licencias retribuidas o no retribuidas, los permisos retribuidos, la enfermedad o accidente, y la excedencia voluntaria y especial), la asistencia sanitaria y social, y el ejercicio del derecho de huelga y demás derechos de carácter sindical. En 1989 se introdujo por la Ley Foral 10/1989, de 27 de junio, el derecho al respeto a la intimidad y a la dignidad personal, incluyendo la protección frente a las ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual.

El Estatuto añade una coetilla que pretende salvaguardar lo dispuesto en el art. 49.1.b) de la LORAFNA al señalar que en todo caso quedan comprendidos dentro de los derechos de los funcionarios de Navarra aquellos derechos esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos [art. 36.1.n)].

10. Deberes e incompatibilidades

El Estatuto dedica su art. 56 a relacionar de forma expresa cuáles son los deberes de los funcionarios en situación de servicio activo y a recoger dentro de los mismos los principales deberes que debe cumplir el funcionario y que consisten en el fiel desempeño de su función o del cargo que tenga encomendado, sirviendo con objetividad los intereses generales, y cumpliendo las órdenes de sus superiores, con pleno respeto a los mismos así como a los administrados a quienes debe facilitar el ejercicio de sus derechos. Al igual que en los derechos se incluye similar coetilla respecto de las obligaciones que la legislación básica estatal determine para los funcionarios públicos.

El incumplimiento de estos deberes puede dar lugar a la aplicación del régimen disciplinario que el Estatuto contempla posteriormente.

El Estatuto recoge una regulación singular del régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos de Navarra que se aparta de la regulación de la Ley de Incompatibilidades 53/84, de 26 de diciembre. En la función pública foral se establece como principio general que el desempeño de la función pública exige a los funcionarios que se abstengan de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes. Esta incompatibilidad manifestada así genéricamente es objeto de inmediato desarrollo al establecer el Estatuto una serie de prescripciones en relación a las distintas situaciones de incompatibilidad que puedan producirse bien las que puedan derivarse del ejercicio de otros cargos públicos o de profesiones o actividades privadas.

Así la incompatibilidad con otros cargos públicos constituye la regla general. Ello supone que los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del Estatuto no podrán percibir más de un sueldo con cargo a los presupuestos de las Administraciones, Entidades

o Instituciones Públicas o de los organismos y empresas de ellas dependientes, salvo los derivados del ejercicio de la docencia en centros universitarios.

Se dispone asimismo que los funcionarios que representen a las Administraciones Públicas de Navarra en los órganos de gobierno de empresas en las que participen aquéllas sólo podrán percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a las sesiones de dichos órganos abonándose las cantidades devengadas por cualquier otro concepto directamente por las empresas a la Administración Pública respectiva.

Seguidamente, se establece que el ejercicio de la función pública será absolutamente incompatible con el ejercicio de determinadas actividades privadas, que son las siguientes:

- El asesoramiento o pertenencia a consejos de administración de empresas privadas, siempre que su actividad esté directamente relacionada con las que desarrolle la Administración Pública a la que presta sus servicios el funcionario.

- La titularidad individual o compartida de conciertos de prestación continuada o esporádica de servicios con la Administración Pública a la que está adscrito el funcionario.

- La participación superior al 10 por ciento en el capital de sociedades que tengan conciertos de prestación de servicios cualquiera que sea su naturaleza con la Administración Pública a la que esté adscrito el funcionario, así como el trabajo regular o discontinuo retribuido o no, sujeto o no a horario, al servicio de dichas sociedades.

El incumplimiento del régimen de incompatibilidades se considera falta muy grave.

11. Régimen disciplinario

Como señala PARADA “la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios es aquella que se desarrolla en el interior de la relación de servicio en garantía del cumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, con sanciones que inciden sobre sus derechos”²². Así pues, el Estatuto del Personal contempla en sus arts. 60 a 72 el régimen disciplinario de los funcionarios forales declarando que los mismos sólo podrán ser sancionados por incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria. Y éstas se clasifican en leves, graves y muy graves.

Son *faltas leves* las faltas de puntualidad o de asistencia de menor cuantía, el incumplimiento menor de la jornada de trabajo, la incorrección en el trato con autoridades superiores, compañeros, subordinados o administrados, el descuido en la conservación de locales, material y documentación, y el retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de los deberes siempre en este último caso que no perturbe el eficaz funcionamiento del servicio ni cause perjuicios a la Administración o a los ciudadanos.

Por su parte se consideran *faltas graves* las faltas de puntualidad y asistencia de cierta importancia, el incumplimiento relevante de la jornada de trabajo, la falta de respeto a las autoridades, superiores, compañeros, subordinados y administrados, el causar graves daños en la conservación de locales e instalaciones, material y documentación de los servicios, el incumplimiento de las órdenes recibidas por escrito de los superiores jerárquicos en las materias propias del servicio, el incumplimiento del deber de residencia, la intervención en un procedimiento administrativo cuando concorra alguna de las causas de abstención legalmente establecidas, el originar o tomar parte en altercados en el trabajo, el incumplimiento del deber de secreto profesional, la reiteración o reincidencia en faltas leves y, en general, el incumplimiento de los deberes cuando éste cause perturbación al eficaz funcionamiento de los servicios o produzca perjuicios a la Administración o a los ciudadanos.

22. *Derecho Administrativo*, cit., pág. 504.

Por último se consideran *faltas muy graves* aquellas faltas de asistencia e incumplimiento de la jornada de trabajo que tengan un gran alcance, el abandono del servicio, entendiéndose por tal la ausencia continuada e injustificada al trabajo durante más de un mes, la manifiesta insubordinación individual o colectiva, la participación en huelgas ilegales, el incumplimiento del régimen de incompatibilidades, el incumplimiento en el ejercicio de la función pública del deber de respeto al régimen foral de Navarra y de acatamiento a la Constitución y a las leyes, la manifiesta, reiterada y no justificada falta de rendimiento, las conductas realizadas en el ejercicio de la función pública que sean constitutivas de delito doloso, la reiteración o reincidencia en faltas graves y, por último, el incumplimiento de los deberes que cause notables perturbaciones al eficaz funcionamiento de los servicios o perjuicios de gran entidad a la Administración y a los ciudadanos.

El cuadro de sanciones disciplinarias que pueden imponerse por la comisión de las faltas disciplinarias antedichas es el siguiente:

- 1º. **Apercibimiento:** se impone sólo a las faltas leves.
- 2º. **Suspensión de empleo y sueldo:** puede imponerse a las faltas leves hasta cuatro días y a las faltas graves hasta treinta días.
- 3º. **Traslado forzoso con o sin cambio de residencia:** puede imponerse para las faltas graves.
- 4º. **Suspensión de funciones:** puede ser hasta un año para las faltas graves y de uno a cinco años para las faltas muy graves.
- 5º. **Separación del servicio.**

En cuanto al *procedimiento disciplinario* el Estatuto se remite al correspondiente Reglamento, aprobado por Decreto Foral 117/1985, de 12 de junio. El Reglamento establece la obligatoriedad de que toda sanción disciplinaria se haga en virtud del procedimiento legal y reglamentariamente establecido, y distingue al efecto dos procedimientos: 1º. Procedimiento disciplinario por faltas leves y 2º. Procedimiento disciplinario por faltas graves y muy graves.

En la Administración de la Comunidad Foral la competencia para la imposición de sanciones por faltas graves corresponde al Consejero del Departamento y al Gobierno de Navarra para las faltas muy graves, mientras en el caso de sanciones por faltas leves corresponde su imposición al superior jerárquico.

12. Órganos de representación y negociación colectiva.

El Estatuto de Personal de 1983 se refería exclusivamente a los órganos de representación. Su Reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto Foral 236/84, de 21 de noviembre, fue objeto de conflicto de competencias resuelto por la STC 140/90. El Tribunal Constitucional reconoció la competencia histórica de Navarra sobre función pública, declarando expresamente que “dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese Estatuto funcional, y más en concreto el derecho a la participación colectiva en los órganos de representación pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos”. Con base en esta doctrina, el Tribunal estimó la impugnación estatal sólo respecto de dos preceptos, los arts. 5 y 6 párr. 2º, por no haber respetado los derechos *esenciales* de los funcionarios, en el primer caso al exigirse a éstos una antigüedad de más de tres meses en la Administración Pública, requisito no exigido en la legislación estatal, y en el segundo por fijarse un período de mandato de dos años en contradicción con el de cuatro años establecido con carácter general. Fuera de ello se desestimó el conflicto en todas las restantes impugnaciones.

El Texto Refundido de 1993 recoge la regulación de 1983 con las modificaciones derivadas de la STC 140/90. No obstante su vigencia ha sido muy corta, dado que la Ley Foral 27/1994 ha modificado el título del Capítulo XII del Título II del Texto Refundido,

que además ahora recibe la denominación de “Órganos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo”. Así pues el régimen estatutario de Navarra ha recogido, a través de esta Ley Foral, las modificaciones introducidas a su vez en la Ley estatal 9/87, de 12 de junio, de órganos de representación de los funcionarios en 1990 y 1994.

La función pública foral se inserta en el nuevo fenómeno denominado de laborización de la función pública, por cuanto que se admite en el plano jurídico (dado que ya era una realidad de hecho) el concepto de negociación colectiva dentro del ámbito de los funcionarios públicos de Navarra, negociación colectiva que culminará en convenio colectivo para el personal laboral y en Acuerdos y Pactos para el personal funcionario, siendo todos ellos objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

A) Órganos de representación

La nueva redacción del Estatuto de la Función Pública establece ahora como órganos de representación de los funcionarios públicos los Delegados de personal y las Comisiones de personal, que serán elegidos por los funcionarios de las Administraciones Públicas respectivas, incluyéndose también a los contratados administrativos.

Los Delegados de personal se elegirán en las Administraciones Públicas de Navarra que tengan entre cuatro y cincuenta funcionarios, mientras que en las Administraciones Públicas de más de cincuenta funcionarios se elegirá una Comisión de personal cuya composición se fija en función del número de funcionarios que va desde siete miembros para aquellas Administraciones entre cincuenta y uno y cien funcionarios a veintiún miembros para las Administraciones que tengan de setecientos cincuenta y uno a mil funcionarios, añadiéndose dos miembros más por cada quinientos funcionarios o fracción.

Conforme a dichas reglas, a la Administración Foral corresponde la elección de una Comisión de personal, aunque de inmediato se determine que en la misma se elegirán dos Comisiones de personal, una para los funcionarios docentes no universitarios y otra para los demás funcionarios de la misma. Asimismo se elegirá una Comisión de personal para aquellos organismos autónomos que tengan un censo mínimo de cincuenta y un funcionarios, circunstancia evidente por ejemplo en el Servicio Navarro de Salud.

Los Delegados y las Comisiones de personal son elegidos a través de las correspondientes elecciones sindicales, cuyo procedimiento aparece aprobado por Decreto Foral 30/1995, de 13 de febrero.

La ley foral otorga a las Comisiones de personal el ejercicio de diferentes facultades centradas fundamentalmente en su derecho a recibir información sobre diversos aspectos genéricos de la política de personal así como de la ejecución de las disposiciones estatutarias, al que se añade la participación en Tribunales de Calificación de pruebas selectivas mediante la designación de un representante y la posibilidad de formular propuestas y sugerencias.

Además del ejercicio de estas funciones se otorgan a las Comisiones de personal las siguientes atribuciones:

- Convocar asambleas o reuniones.
- Ser oídas en los expedientes disciplinarios a que pudieran ser sometidos sus miembros.
- Disponer de un local adecuado para expresión de anuncios, convocatorias o informaciones en cada centro de trabajo.
- Disponer de locales y del material necesario para ejercer sus funciones.
- Disponer de las facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del funcionamiento de los servicios.

A tal efecto los miembros de las Comisiones de personal disponen para el ejercicio de su función sindical de una serie de garantías y derechos como son el acceso y libre circu-

lación por las dependencias de su ámbito de representación, no ser trasladados ni sancionados durante el ejercicio de sus funciones, siempre que el traslado o la sanción se base en la acción del funcionario del ejercicio de su representación, no ser discriminados en su promoción económica o profesional por el desempeño de su representación, distribuir libremente todo tipo de publicaciones relativas al ejercicio de sus funciones, disponer de un crédito mensual de horas retribuidas, crédito horario que podrá acumularse entre los miembros de cada candidatura representada en la Comisión de personal.

B) Negociación colectiva

La negociación colectiva supone la fijación de las condiciones de trabajo de los funcionarios a través de un proceso negociador entre los órganos de la Administración Pública y los representantes de los funcionarios.

La ley foral contempla a tal respecto la formación de una Mesa General de negociación del personal funcionario en la que participarán los representantes de las Administraciones Públicas de Navarra y las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de la Comunidad Foral así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por ciento o más de representantes en las elecciones para Delegados y Comisiones de personal en el conjunto de las Administraciones Públicas de Navarra. Además se constituirán Mesas sectoriales de negociación en los siguientes sectores específicos:

- Personal docente no universitario.
- Personal adscrito al organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
- Personal adscrito a Administración núcleo.
- Personal adscrito al organismo autónomo Instituto Navarro de Bienestar Social.

Incluso se permite que la Mesa general pueda aprobar la constitución de otras Mesas sectoriales en atención al número y peculiaridades de sectores concretos de funcionarios.

Mientras la Mesa general se articula como un órgano de participación de funcionarios, en las Mesas sectoriales se permite la inclusión del personal laboral del correspondiente sector siempre que así se acuerde en la Mesa general como en la correspondiente Comisión negociadora del personal laboral. Hay, así pues, una diferenciación en la Mesa General que persigue el cumplimiento formal de la existencia de dos regímenes jurídicos separados, funcional y laboral, pero que luego puede unificarse en las Mesas sectoriales.

Es objeto de la negociación el ejercicio por la Administración Foral de prácticamente todas sus competencias en materia de personal, quedando excluidas únicamente aquellas que afecten a las potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. El resto de materias que abarca desde el incremento de las retribuciones de los funcionarios al establecimiento de la jornada laboral o a las medidas sobre salud laboral son objeto de negociación.

La negociación colectiva puede concluir con acuerdo o sin acuerdo. En el caso de que exista acuerdo, éste recibirá cobertura formal bajo la fórmula de Pacto o de Acuerdo, cuya distinción radica en que el Pacto versa sobre materias de estricta competencia del órgano administrativo que lo suscriba y vincula directamente a las partes, mientras que los Acuerdos recaen sobre materias competencia en cada caso de la Administración Pública y para su validez y eficacia se requiere la aprobación expresa y formal del órgano administrativo correspondiente.

En el caso de que no se logre acuerdo podrá designarse a un mediador de mutuo acuerdo entre ambas partes. En último término para el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación o no se alcance la aprobación expresa y formal del órgano administrativo competente se establece que la Administración Pública podrá fijar unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

13. Derechos pasivos y asistencia sanitaria

El Estatuto de 1983 contenía unas previsiones sobre derechos pasivos para los funcionarios de la Comunidad Foral que, sin embargo, no han entrado nunca en vigor, estándose aún hoy a la espera de la correspondiente ley foral que establezca el régimen específico de estos derechos pasivos. Así la disposición transitoria primera del Texto Refundido afirma que mientras no entre en vigor dicha Ley Foral las jubilaciones se regirán por las disposiciones actualmente vigentes.

Este régimen es aplicable solamente a los funcionarios de la Administración Foral que no procedan de la Administración del Estado por transferencia o estén ahora sometidos al régimen general de la Seguridad Social.

Respecto a este obsoleto sistema cada año las leyes forales de presupuestos se han remitido a las disposiciones anteriores al Estatuto para determinar las cuantías concretas no sólo de actualización de las pensiones sino también de su cálculo. El Estatuto del Personal en esta materia no se ha aplicado hasta este momento y por ello las leyes forales de presupuestos contemplan, además de la actualización del antiguo sistema, una serie de medidas que tienden a paliar sus efectos negativos, mediante la fijación de unos niveles cuantitativos mínimos para las pensiones. Sigue vigente así pues, aunque haya sufrido diversas modificaciones, el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Diputación Foral aprobado el 10 de marzo de 1931.

Algo similar ocurre en lo relativo a la asistencia sanitaria donde el Estatuto se limita a reconocer ésta como un derecho de los funcionarios y así su regulación, a pesar de las modificaciones y actualizaciones parciales que ha venido sufriendo en los últimos años, sigue rigiéndose por las denominadas bases para la reorganización del servicio de asistencia sanitaria de 1972 y por el Reglamento del servicio de asistencia sanitaria de 1973. Lo mismo ocurre en materia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional de los funcionarios donde rige aún, con algunas modificaciones, el Acuerdo de la Diputación Foral de 16 de agosto de 1974.

Este régimen de derechos pasivos y asistencia sanitaria ha quedado limitado a los funcionarios anteriores a 1991, puesto que la Ley Foral de Presupuestos de 1991 dispuso que los funcionarios de nuevo ingreso en la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, siempre que no correspondan a los cuerpos docentes no universitarios, serán afiliados y dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social, sin que les sean de aplicación las disposiciones sobre derechos pasivos y asistencia sanitaria y social a que se refiere el Estatuto y sus disposiciones complementarias. Incluso se da un derecho de opción a los funcionarios que ingresen en las Administraciones Públicas de Navarra y estuvieren ya afiliados al régimen actual de derechos pasivos para que puedan optar entre mantenerse en el mismo o afiliarse al de la Seguridad Social.

En definitiva con ello se pretende ofrecer una solución provisional a la carga del sistema actual de derechos pasivos, persiguiéndose que los funcionarios tengan la cobertura de derechos pasivos y de asistencia sanitaria establecida en el Régimen General de la Seguridad Social, aceptándose como excepción la del personal ya sometido a otro régimen o la del personal docente.

14. Instituto Navarro de Administración Pública (INAP)

El INAP se configura como un organismo autónomo, de carácter administrativo, adscrito al Departamento de Presidencia e Interior, y regido por sus Estatutos²³. Sus funciones consisten esencialmente en constituir el instrumento básico de la formación del personal de la Administración Foral.

23. Los Estatutos del INAP constituyen un Anexo de la estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior, aprobada por Decreto Foral 473/1996, de 30 de septiembre.

Se estructura en dos órganos directivos, el Consejo de Gobierno y el Director-Gerente. El Consejo de Gobierno está presidido por el Consejero de Presidencia e Interior y compuesto por altos cargos de la Administración y por dos representantes de las organizaciones sindicales, uno del ámbito funcional y otro del laboral. El Director-Gerente es un cargo de libre designación por el Gobierno de Navarra. Como órgano consultivo se contempla la Comisión de Formación, formada de forma paritaria por representantes de las Administraciones Públicas y por los representantes sindicales del personal.

Dentro de su amplia y diversificada actividad, cabe destacar los siguientes ámbitos de actuación:

1º) Colaboración en los procesos de selección y de provisión de puestos de trabajo. Así, por ejemplo, corresponde a su Servicio de Psicología Aplicada intervenir en las pruebas de carácter psicotécnico.

2º) Realizar y ejecutar el Plan Anual de Formación, en el que se recogen con carácter general las acciones formativas a desarrollar cada año.

3º) Celebración de cursos específicos, organizados bien directamente o en colaboración con otras entidades.

Dentro del INAP se inserta la Escuela de Seguridad que gestiona la Escuela de Policía de Navarra prevista en la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.

V. REGULACIONES ESPECÍFICAS DE PERSONAL

1. El personal del sector sanitario

A) Hacia la configuración de un Estatuto específico

El personal que presta sus servicios en el sector de la sanidad estaba incluido en el ámbito de aplicación del Estatuto en su redacción originaria de 1983. Sin embargo una vez producidas las transferencias en materia del INSALUD, se vió de inmediato la necesidad de realizar una regulación que abarcara todos los aspectos de competencia de la Comunidad Foral en materia de salud, recogidos en el art. 53 de la LORAFNA. Este precepto establece que corresponden a Navarra en materia de sanidad interior e higiene en primer término las facultades y competencias que venía ostentando y además el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado. No cabe duda que una de las competencias que Navarra venía ejerciendo era la relativa al régimen jurídico de los funcionarios sanitarios. De nuevo aquí puede verse la incardinación de esta competencia en la más genérica sobre función pública del art. 49.1 b) LORAFNA²⁴.

En este sentido la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud define, conforme al marco básico de la legislación estatal, las competencias de Navarra en materia de sanidad, higiene y asistencia sanitaria. Esta Ley Foral dedica su Título VII a la regulación del personal al servicio del sistema sanitario público de Navarra. Sin embargo se trata de una regulación muy parca puesto que se remite a una futura Ley Foral, que es ahora la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, que regula el régimen del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que se completa con el Decreto Foral 347/1993, de 22 de Noviembre, sobre ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. A ello debe ahora adicionarse la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, regu-

24. Ya lo había señalado J.L. BELTRÁN AGUIRRE, "Estudio del artículo 53 del Amejoramiento Foral. (En torno a los Derechos Históricos de Navarra)", RVAP núm. 22/1988, págs. 31-32.

ladora del sistema de carrera profesional del personal facultativo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

No obstante, la Ley Foral de Salud ofrece una clasificación del personal al servicio del sistema sanitario de Navarra. Integra dentro del mismo a los siguientes colectivos:

1º) El personal al servicio de la Administración Sanitaria de la Comunidad Foral, que a su vez está constituido por el personal funcionario o laboral de la Administración de la Comunidad Foral, adscrito al Departamento de Salud, y el personal funcionario o laboral transferido por la Administración del Estado a la Comunidad Foral, adscrito al Departamento de Salud.

2º) El personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea del que forman parte el personal funcionario o laboral del Servicio Regional de Salud, el personal funcionario de la sanidad local adscrito asimismo al Servicio Regional de Salud, y el personal funcionario, estatutario o laboral de la Seguridad Social, transferido por la Administración del Estado a la Comunidad Foral.

3º) El personal de la sanidad municipal, constituido por el personal funcionario sanitario sujeto al Estatuto del personal, el personal funcionario sanitario sujeto a las Normas de 16 de noviembre de 1981 y el personal laboral.

Cada uno de estos tres grupos de personal estaban regidos por su propia normativa especial que era aquella que estaba vigente para cada grupo en el momento de la aprobación de la Ley Foral de Salud. Ello no obstaba a que el régimen jurídico general viniera determinado por la Ley Foral 13/83 (Estatuto General) a la que se efectuaron diversas adiciones para introducir en materia retributiva los complementos de capitación y de productividad (D.A. 2ª y 11ª). Además subsistían las previsiones de la Ley Foral 8/1986, de 1 de julio, que recogía algunos pocos aspectos específicos para el personal del Servicio Regional de Salud.

En virtud de la remisión efectuada a una futura Ley, se dictó la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen jurídico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Su ámbito de aplicación se extiende al “personal funcionario, tanto de la Administración de la Comunidad Foral como transferido del Estado, y al estatutario proveniente de la Seguridad Social, adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea” (art. 1). Como consecuencia de esta especificidad respecto de la mayoría de los funcionarios de Navarra, el Texto Refundido del Estatuto del Personal de 1993 declaró expresamente excluidos del ámbito de aplicación de dicho Estatuto al “personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

B) Hacia la funcionarización uniforme del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

El personal del Servicio Navarro de Salud se ha caracterizado por la diversidad de regímenes jurídicos y, en especial, por la dicotomía entre personal de Derecho Administrativo (estatutario general y estatutario de la Seguridad Social) y de Derecho Laboral.

En un primer momento la posición por la que optó la Administración Foral fue la de laboralizar a su personal sanitario. Fruto de ello fue la Ley Foral 8/1986, de 1 de julio, que establecía que los puestos de trabajo del Servicio Regional de Salud serían cubiertos por personal contratado en régimen laboral. Más tarde se comenzaron a dar pasos en la dirección opuesta, es decir, en pro de la funcionarización del personal. Así el art. 4 de la Ley Foral 15/1993 ofrecía al personal laboral fijo y estatutario del Servicio Navarro de Salud un derecho de opción, por una sola vez, para su integración en el régimen del Estatuto general de la función pública foral. Más aun esta Ley Foral añadió al Texto Refundido del Estatuto una nueva Disposición Adicional (14ª) que obliga a este personal laboral fijo y estatutario a su reincorporación a la Administración Foral, en el caso de excedencia voluntaria, “necesariamente como funcionario”. Para esta finalidad se dictó el Decreto Foral 89/1994, de 25 de abril, que regula tal procedimiento de integración.

Por otra parte se busca una uniformidad de régimen jurídico, que se acentúa al otorgar a los funcionarios sanitarios municipales el derecho de opción a integrarse como funcionarios de la Administración Foral (D.T.2^a de la Ley Foral 11/1992). Esta posibilidad de opción se les permite nuevamente por la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre (D.A.18^a) y se reitera en la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre (D.A. 14^a).

C) Contenido de este Estatuto singular

Para el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea rige la referida Ley Foral 11/1992, así como sus disposiciones de desarrollo, principalmente, el Decreto Foral 347/1993, de 22 de Noviembre, que regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en este Organismo Autónomo, además de los Decretos forales que periódicamente actualizan las retribuciones de determinados puestos de trabajo. En todo lo no previsto en esta normativa específica es de aplicación supletoria el Estatuto General. Así pues, su singularidad se centra, fundamentalmente, en el régimen retributivo y en los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo.

a) Ámbito de aplicación

La Ley Foral 11/1992 es de aplicación al personal funcionario, tanto de la Administración de la Comunidad Foral como transferido del Estado, y al estatutario proveniente de la Seguridad Social, adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. No será, pues, de aplicación al personal contratado en régimen laboral, que se regirá por el Estatuto de los Trabajadores, las disposiciones específicas que se dicten y los convenios colectivos que se acuerden. No obstante la Exposición de Motivos explica que la voluntad de las partes que negociaron los Acuerdos alcanzados entre la Administración y las organizaciones sindicales (base del proyecto de ley) es que el contenido de la ley se aplique a “toda la plantilla del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, con independencia del régimen jurídico, laboral o estatutario, que tenga cada empleado”.

b) Retribuciones

El personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tiene el siguiente régimen retributivo:

1. Retribuciones personales básicas: el sueldo inicial del correspondiente nivel o grupo, y el premio de antigüedad.

2. Retribuciones complementarias: el complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad extraordinaria, el complemento de capitación, el complemento por trabajo nocturno, el complemento por trabajo en días festivos, el complemento por realización de guardias de presencia física o localizadas, y el complemento de carrera profesional.

3. Indemnizaciones y otras retribuciones especiales: ayuda familiar, indemnizaciones por gastos realizados por razón de servicio, por la realización de viajes o por traslado forzoso con cambio de residencia, compensaciones por participación en tribunales de selección de personal, compensaciones por realización de horas extraordinarias, plus de dispersión geográfica, el complemento compensatorio, compensaciones por impartir docencia o cursos de formación, en el ámbito del sector público, y compensación por participación en líneas o programas de interés social, dentro del propio Sistema Público de Salud.

La Ley Foral establece de forma concreta las retribuciones que van a componer la retribución por pagas extraordinarias (art.16), por vacaciones (art. 17) o por licencia por maternidad (art. 18), excluyendo por tanto de ellas algunos conceptos retributivos.

c) Ingreso y provisión de puestos de trabajo

La Ley Foral 11/92 regula, en sus aspectos básicos -en su Capítulo III- la sistemática del ingreso y provisión de puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea,

unificando la normativa en ese momento vigente y remitiéndose, en lo no previsto por ella, a lo establecido con carácter general para los funcionarios de la Administración Foral. En desarrollo de dicho Capítulo III se dictó el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, que concreta las especialidades en esta materia ya esbozadas en la Ley Foral 11/92. El precitado Decreto Foral no hace sino elevar al correspondiente rango normativo los Acuerdos alcanzados sobre condiciones de empleo en la Comisión paritaria de Salud.

1. Ingreso y selección

La selección de los aspirantes para el ingreso en el Servicio Navarro de Salud-Osasuñbidea requiere de convocatoria pública publicada en el Boletín Oficial de Navarra, y de la práctica de las correspondientes pruebas selectivas. Se contemplan tres procedimientos de selección:

- Concurso-oposición: es el ordinario.
- Oposición: puede acudir al mismo cuando la naturaleza de las funciones a realizar no exija valorar méritos o experiencia.
- Concurso: tiene carácter excepcional y no requiere de concurso de traslado previo.

2. Movilidad: provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa

Se establecen cinco procedimientos para proveer puestos de trabajo vacantes. Son los siguientes:

- Concurso de méritos.
- Adjudicación provisional.
- Designación interina.
- Libre designación.
- Adscripción por cambio de destino (adicionado por la Ley Foral 15/93).

El sistema normal es el concurso de méritos que opera, por un lado, como concurso de traslado con carácter previo a la convocatoria de los puestos de trabajo vacantes incluidos en la oferta pública de empleo y, por otro, como sistema de provisión de jefaturas de Unidad de Enfermería y jefaturas de Sección y Unidad no asistenciales. Se contempla asimismo una posibilidad de concurso de méritos restringido a un ámbito concreto de trabajo que se denomina acoplamiento interno previo.

El sistema anterior, así como la designación interina, permiten la provisión temporal de puestos de trabajo en casos de necesidad y previamente a la contratación temporal. El Reglamento añade como formas de provisión interina la redistribución de efectivos, la comisión de servicios y los procedimientos de promoción interna temporal.

La carrera administrativa es denominada aquí promoción interna, que puede efectuarse por las siguientes vías:

a) Convocatoria de ingreso mediante turno restringido con la reserva al mismo del 50 por ciento de las plazas convocadas. Así el Reglamento establece que los puestos de trabajo de número par deben ofertarse a oposición o concurso-oposición con carácter restringido. Pueden participar en estos turnos restringidos funcionarios de todas las Administraciones Públicas de Navarra (art. 35.2 según Ley Foral 11/1996).

b) Desempeño temporal de puestos de trabajo de superior nivel o categoría. El Reglamento crea la situación administrativa de “Situación Especial en Activo” para aquel empleado que desempeñe temporalmente otro puesto de trabajo, respecto del que percibirá las retribuciones complementarias (no las básicas que continuarán siendo las mismas).

c) Provisión por concurso de méritos de las jefaturas de unidades orgánicas que no sean de libre designación, con excepción también de las jefaturas de Servicio y Sección médico-asistenciales.

d) Incentivos salariales, cuyo establecimiento debe hacerse por Ley Foral. Este aspecto se ha desarrollado ahora por la Ley Foral 11/1999.

2. El personal docente no universitario

El régimen jurídico del personal docente no universitario, formado fundamentalmente por el personal transferido de la Administración del Estado, se contiene en el Estatuto de Personal. En el mismo se somete a este personal a las disposiciones generales previstas para todos los funcionarios, con las salvedades establecidas en los arts. 97 a 108 del Texto Refundido.

Las especialidades de este personal docente pueden agruparse en los siguientes aspectos:

1. Ingreso, selección, provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa

Se prevé la aprobación de una Ley Foral que regule de forma específica las especialidades de este personal en cuanto a su ingreso, selección, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional e interna, así como la reordenación de Cuerpos y Escalas. Sin embargo, mientras se apruebe dicha Ley Foral (que de momento no se ha aprobado), siguen vigentes las disposiciones *estatales* que son de aplicación en estas materias. Así pues su regulación es la general del Estado.

Únicamente ahora se permite a los funcionarios docentes el acceso a otros puestos de trabajo que no sean los propiamente docentes, pero en dicho caso quedarán sujetos al régimen jurídico y retributivo del nuevo puesto.

2. Régimen retributivo

Los funcionarios docentes perciben las mismas retribuciones básicas que el resto de funcionarios. Asimismo tienen derecho a percibir las “otras retribuciones” fijadas con carácter general para todos los funcionarios. Las especialidades de su régimen retributivo se centran solamente en las retribuciones complementarias del puesto de trabajo, que ahora se limitan al complemento específico docente y al complemento de puesto directivo docente.

3. Derechos pasivos y asistencia sanitaria

Se establece que el personal de los Cuerpos y Escalas docentes estará sujeto al régimen de previsión social de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y de las Clases Pasivas y al sistema de Seguridad Social o previsión que tuvieran o, en el caso de nuevo ingreso, se integran en el régimen general de la Seguridad Social que les sea de aplicación.

4. Inspección educativa

La Ley Foral 11/1996 ha modificado el art. 106 del Texto Refundido, haciéndose ahora una completa remisión a la legislación estatal, en concreto, a la Ley 9/1995, de 20 de noviembre. Únicamente se determina que las retribuciones complementarias del puesto de trabajo de Inspector de Educación serán las previstas con carácter general para todos los funcionarios y no las propias del personal docente.

3. La Policía Foral

Con carácter previo deben precisarse las competencias que corresponden en concreto a Navarra en la materia de seguridad pública. El art. 51 de la LORAFNA reconoce a Navarra competencias en la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Además Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 3 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Según IZU²⁵ esta competencia de Navarra para regular el régimen de la Policía Foral puede calificarse de exclusiva, a diferencia de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la regulación de sus respectivas policías, que cabe calificar de concurrente, puesto que no se hace ninguna reserva de ley ni a favor del Estado ni de la Junta de Seguridad para la regulación de ese régimen. Por ello la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra efectúa la regulación de la organización y del estatuto de los miembros de la Policía Foral, correspondiendo la determinación de su estructura y dotaciones al Gobierno de Navarra, sin ninguna diferencia con cualquier otro de sus órganos administrativos o personal a su servicio.

La Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra ha desarrollado las previsiones del art. 51 de la LORAFNA. Debe advertirse que la presente exposición va a limitarse a las cuestiones de función pública, que se recogen en el Título III de la Ley Foral bajo el expresivo Título de “Estatuto del Personal de los Cuerpos de Policía” y que en esta materia el Estatuto de la Función Pública es aplicable con carácter supletorio. En consecuencia el Estatuto de los miembros de la Policía Foral se halla establecido básicamente en su Ley Foral específica, aunque ésta recoge o se remite en algunas materias muy concretas a la Ley Orgánica correspondiente. El régimen que establece es común para la Policía Foral y las policías locales. Estas disposiciones legales han sido posteriormente desarrolladas, por el Reglamento de personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, aprobado por Decreto Foral 101/1989, de 27 de abril.

Según se expresa en la propia Exposición de Motivos de la Ley Foral de Policía se ha pretendido que el Estatuto de la Policía Foral sea “lo más similar posible al del resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, alterando únicamente aquellos aspectos que resultaban indispensables por la singularidad de las funciones policiales”. De entre aquellos aspectos peculiares cabe destacar los siguientes:

1. *Jefe del Cuerpo de Policía*: constituye un puesto de libre designación que el Gobierno de Navarra debe hacer entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 27).

2. *Encuadramiento*: El personal de Policía Foral queda encuadrado en los siguientes Niveles:

- a) Oficiales: Nivel A.
- b) Sargentos: Nivel C.
- c) Policías y Cabos: Nivel D.

3. *Derechos y deberes*: son los mismos que los restantes funcionarios de la Administración Foral con las siguientes particularidades:

- a) Los derechos de huelga y sindicación se remiten a las disposiciones estatales.
- b) La jornada de trabajo se puede establecer por el sistema de turnos o guardias, diurnos o nocturnos, y puede comprender los días festivos.

25. Me remito al libro de M.J. IZU BELLOSO, *La Policía Foral de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona 1991, en especial, págs. 302-312. La cita es de pág. 272.

c) Las retribuciones son las mismas que las previstas con carácter general para los demás funcionarios, con la salvedad de que no se contempla la existencia del complemento de dedicación exclusiva.

d) Se prevé la existencia de “honorarios y recompensas”, estableciendo el Reglamento cuatro tipos de recompensa: la placa de servicios distinguidos, la medalla de servicios distinguidos, la felicitación pública y la felicitación privada.

e) Se remite la regulación de los aspectos penales relacionados con el estatuto del personal de los miembros de los Cuerpos de Policía a lo dispuesto en la Ley Orgánica estatal.

4. *Selección y carrera administrativa.* El ingreso en la Policía Foral se realiza mediante oposición o concurso-oposición, quedando reservado este segundo sistema a los puestos de mando. Las pruebas selectivas que forman parte de la oposición deben incluir como mínimo pruebas de capacidad física, pruebas psicotécnicas y de conocimientos. Asimismo entre las pruebas selectivas se incluye un curso de formación, que debe superarse para poder ingresar en la Policía Foral, que se imparte por la Escuela de Policía de Navarra, integrada en el INAP.

El ingreso debe hacerse, habitualmente, con la graduación de policía foral, ya que las vacantes de Cabo y Sargento se cubren mediante promoción interna²⁶ y la provisión de vacantes de Oficial se somete a un procedimiento más complejo.

La promoción interna se centra en el ascenso de nivel mediante concurso-oposición. La provisión de puestos de trabajo se efectúa mediante resolución administrativa dictada según el Reglamento Orgánico del Cuerpo, admitiéndose también la posibilidad de designación interina.

3. *Derechos sindicales y de representación.* La Ley Foral de Policía dispone que “los derechos de huelga y de sindicación se regirán por las disposiciones del Estado sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” [art. 41.1 a)]. La huelga se halla prohibida para los miembros de los Cuerpos de Policía (artículo 6.8 de la Ley Orgánica), mientras que el derecho de sindicación respecto de la Policía Foral y de las policías autonómicas recibe un total silencio.

Por ello la Ley Foral remite a un desarrollo reglamentario la participación del personal de los Cuerpos de Policía de Navarra en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de los órganos de representación. Esta determinación reglamentaria se ha realizado a través de la Disposición adicional 2ª del Decreto Foral 30/1995, de 13 de febrero, que establece la aplicación a los miembros de la Policía Foral de lo dispuesto en el Estatuto del Personal respecto a órganos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo. A tal efecto los miembros de la Policía Foral eligen una Comisión de Personal y constituyen una mesa sectorial de negociación para su ámbito específico.

6. *Régimen disciplinario.* La Ley Foral 1/87 regula con cierta extensión el régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía, siguiendo las pautas y procedimientos del Estatuto General y de su Reglamento disciplinario.

La tipificación de las faltas es sustancialmente idéntica a las de los demás funcionarios, pudiendo destacarse como novedad la adición que se efectúa en la tipificación de algunas conductas cuya comisión puede ser propia de un funcionario de policía y la exigencia de un mayor rigor para las conductas de los miembros de los Cuerpos de Policía. Las sanciones que pueden imponerse son exactamente las mismas que para el resto de los funcionarios.

26. Téngase en cuenta que la Ley Foral 10/1992, de 2 de julio, efectuó modificaciones muy concretas en el art. 34 de la Ley Foral 1/87 en lo relativo a la promoción interna.

VI. EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DEL PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA²⁷

El carácter de competencia histórica o foral de la ostentada por la Comunidad Foral sobre su función pública por mor del art. 49.1.b) de la LORAFNA, recibe una segunda confirmación para el caso de la función pública local en virtud de lo dispuesto en el art. 46 de dicha Ley Orgánica.

Así el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, citado en el precepto del Amejoramiento, se refería en su Base cuarta al régimen de los funcionarios de los Ayuntamientos, atribuyéndose la fijación de su regulación a la Diputación Foral, que desarrolló esta materia a través del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, cuyo Título III (arts. 120-276) agrupaba de forma sistemática toda la normativa relativa a los empleados municipales. En 1980 se produjo un paso importante en la unificación del régimen jurídico de los funcionarios municipales con los de la Diputación, proceso de asimilación jurídica que culminó en 1983 con el Estatuto del Personal, que incluyó expresamente dentro de su ámbito de aplicación a los funcionarios de las entidades locales de Navarra, con la sola exclusión de los funcionarios sanitarios municipales.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra se remite, por ello, con carácter general al Estatuto del Personal (art. 233) y establece únicamente una regulación específica respecto de los cargos de Secretaría, Intervención y Tesorería, a los que califica de función pública necesaria en todas las corporaciones locales de Navarra. La ley municipal sigue el camino de la legislación común y atribuye carácter funcional a los puestos de trabajo que desarrollan las funciones públicas de carácter necesario así como a aquellas que impliquen ejercicio de Autoridad. Por ello, frente al esquema general del Estatuto del Personal de 1983 que consagraba un modelo de función pública cuasi-cerrado, parece ahora optarse por una dicotomía entre funcionarios públicos y personal laboral, en razón de las funciones otorgadas a cada puesto de trabajo.

Por otra parte, la Ley Foral de Administración Local ha creado dentro de la función pública local dos clases de funcionarios:

a) Funcionarios con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral: Secretarios a Interventores, que serán seleccionados por ésta.

b) Funcionarios seleccionados directamente por cada Corporación local, conforme a las reglas básicas que apruebe la Administración Foral.

Dada la aplicación íntegra del Estatuto del Personal procede ahora hacer referencia sólo a las innovaciones que, fuera de aquel, introduce la legislación local de Navarra. Para ello es preciso referirse a los Cuerpos de habilitación foral, al Tesorero y a la Policía municipal.

A) *Cuerpos de habilitación foral: Secretarios e Interventores*

La Ley Foral de Administración Local, tras determinar cuáles son las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales de Navarra, establece que las funciones de Secretaría e Intervención corresponderán “a funcionarios con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley

27. Con carácter general sobre la función pública local de Navarra véanse los estudios de P. LARUMBE BIURUN, “El personal al servicio de la Administración local de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra* núm. 7/1989, págs. 47-62; M. BERMEJO GARDE, “Personal al servicio de las entidades locales”, en la obra colectiva *La Administración local de Navarra*, Ed. Aranzadi, Pamplona, págs. 329-362; los comentarios de M. BERMEJO y J.L. BELTRÁN a los artículos del Título VII de la Ley Foral 9/90 dedicado al personal del ámbito local en la obra colectiva dirigida por M.M. RAZQUIN y A. SERRANO, *Comentarios a la Ley Foral de la Administración local de Navarra*, Ed. Gobierno de Navarra, Pamplona 1991 y págs. 627-702; y el mío propio titulado “El régimen especial de Navarra” en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Ed. Civitas, Madrid 1988, págs. 997-1001.

Foral” (art. 235.1), correspondiendo su selección y formación a la Administración Foral (art. 237.2).

Debe advertirse que, históricamente, los Secretarios navarros han constituido un colectivo de función pública municipal, que ha funcionado y se ha venido regulando con total independencia del Cuerpo Nacional de Secretarios (hoy funcionarios con habilitación de carácter nacional). La legislación foral les otorga funciones similares a las establecidas para el cargo de Secretario en la Ley estatal 7/85, constituyendo aspectos novedosos la instauración de un sistema de habilitación foral y el procedimiento de selección.

Así pues para desempeñar el puesto de trabajo de Secretario es preciso reunir la habilitación foral correspondiente. Para ello se exige a los aspirantes, además de los requisitos generales, la posesión del título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas y Sociología. La selección se efectúa por la Administración Foral, con participación de representantes de las entidades locales y el sistema es el de oposición o concurso-oposición. El número de puestos de trabajo no puede exceder del de plazas de secretaría vacantes. La habilitación es concedida por la Administración Foral a los aspirantes que superen las pruebas selectivas y el curso de formación, con el límite del número de plazas convocadas. Una vez obtenida esta habilitación puede participarse en los concursos de méritos convocados para la cobertura de las plazas vacantes, correspondiendo su adjudicación al Gobierno de Navarra. Se contempla el derecho de las Corporaciones Locales a proponer méritos específicos en relación con la respectiva entidad. Por último la condición de funcionario se adquiere por la toma de posesión en el puesto de trabajo para el que ha sido nombrado.

Un sistema similar se impone para la habilitación foral de Interventor. Dos son las novedades más destacables respecto del anterior supuesto de los Secretarios. En primer término resalta que el puesto de trabajo de Interventor (no las funciones siempre obligatorias) sólo es necesario en los Municipios con población superior a tres mil habitantes. En los municipios entre dos y tres mil habitantes la existencia del cargo es potestativa y, en cualquier caso, a falta de este puesto sus funciones se atribuyen al Secretario. En segundo lugar, a diferencia de los Secretarios, el puesto de trabajo de Interventor puede integrarse en los Grupos A o B, reservándose la exigencia de grupo A (Licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales, o en Derecho) para los municipios o agrupaciones de municipios superiores a 10.000 habitantes.

B) *Tesorero*

Este puesto de trabajo se establece con carácter necesario sólo para los municipios de población superior a 25.000 habitantes, exigiéndose en ese caso el título de Licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales o en Derecho. Pueden crearlo pero ya con carácter potestativo, otras entidades locales, en cuyo caso el puesto de trabajo se encuadra en el nivel B. En su defecto, la Ley Foral de Administración Local opta por atribuir estas funciones bien al Interventor, bien a otros funcionarios de los grupos C o D o, incluso, a un miembro de la Corporación.

C) *La Policía Municipal*²⁸

Los miembros de la Policía Municipal están dentro del ámbito de aplicación de la Ley Foral 1/1987, de Cuerpos de Policía de Navarra, que constituye su marco jurídico. A ella se remite de forma expresa la Ley Foral de Administración Local (art. 258).

La Ley Foral de Policía determina que, en cada municipio, se constituye un Cuerpo de Policía Local, al que se adscriben las personas que prestan servicios de seguridad pública. Para ello se exige que la población de los municipios exceda de 5.000 habitantes, pudiendo también existir este sistema de organización en las poblaciones de inferior número de habitantes, así como en las mancomunidades que se constituyan a tal fin.

28. J. BARCELONA LLOP ha destacado la singularidad de la regulación de la Ley Foral 1/1987 sobre la Policía Municipal, que contempla la existencia de Policías Supramunicipales (“Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía”, REDA núm. 95/1997, pág. 380).

Como se ha señalado en el apartado V, epígrafe 3, la Ley Foral de Policía establece un sistema de función pública muy similar al previsto en el Estatuto del Personal, aunque con un mínimo de adaptaciones exigidas por las funciones que se encomiendan a este Cuerpo de funcionarios, particularidades que se limitan al régimen retributivo, a los honores, al régimen disciplinario, a la carrera administrativa y a la selección y provisión de puestos de trabajo.

El sistema de cargos que prevé la Ley Foral es el de Jefe, Oficial, Sargento, Cabo y Policía, permitiéndose procedimientos de promoción interna entre los miembros del Cuerpo para acceder a los empleos superiores. Sin embargo sólo podrá existir el empleo de Oficial en los Cuerpos de Policía Local integrados por al menos sesenta miembros y el de Sargento requiere de un Cuerpo de doce miembros.

VII. EL VASCUENCE EN EL SISTEMA ESTATUTARIO DEL PERSONAL²⁹

Navarra es una Comunidad donde, además del castellano, el vascuence es una lengua oficial en los términos del art. 9º de la LORAFNA. Esta declaración ha sido desarrollada por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, que regula el régimen de esta cooficialidad. A tal fin la Ley Foral divide el territorio de Navarra en tres zonas (vascófona, mixta y no vascófona) limitando el uso oficial a la zona vascófona y regulando su uso en las otras dos zonas. Con carácter general se exigía la dotación de una unidad administrativa de traducción oficial vascuence-castellano inserta en el Gobierno de Navarra y sita en Pamplona (art. 9º y Disposición Transitoria).

Corresponde aquí exponer cuál es el régimen jurídico del vascuence en lo que pueda afectar al régimen estatutario del personal. Y de inmediato puede verse que ésta va a resultar afectada en razón a la ubicación de la Administración Pública o del centro de trabajo en una u otra zona. Así la Ley Foral citada establece la obligación de las Administraciones Públicas y de las empresas de carácter público de promover “la progresiva capacitación en el uso del vascuence del personal que preste servicio en la zona vascófona” (art. 15.1). Además cada Administración debe especificar en su plantilla las plazas en las que sea preceptivo el conocimiento del vascuence, que en otro caso será mérito cualificado. El panorama cambia en la zona mixta donde de la obligación se desciende a la facultad de que las Administraciones especifiquen las plazas que requieran de modo preceptivo el conocimiento del vascuence o puedan valorarlo como mérito en las convocatorias de acceso. Por último nada se dice al respecto en cuanto a la zona no vascófona, destacándose el silencio de la ley.

La Ley Foral 18/86 ha sido desarrollada por el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, de regulación del uso del vascuence en las Administraciones Públicas. Conviene resaltar cuáles son los objetivos esenciales:

“a) En la zona vascófona, posibilitar el empleo indistinto de cualquiera de las dos lenguas oficiales como lenguas de trabajo y servicio al ciudadano.

b) En la zona mixta, capacitar al personal necesario para garantizar el ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos de la zona.

c) En los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, capacitar al personal suficiente y necesario para que, cuando se establezcan los circuitos administrativos bilingües, presten sus servicios en vascuence si el usuario así lo requiere.

Por servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se entenderán aquéllos que, independientemente de su ubicación, atienden al conjunto de la población navarra” (art. 1º.2).

29. Vid. el estudio de A. ESPARZA y P. CHUECA, “Planificación lingüística en la Administración Foral y Local de Navarra”, en RVAP núm. 44-II/1996, págs. 179-218.

Para la consecución de estos objetivos se prevé, por un lado, la aplicación del principio de preceptividad y la valoración del conocimiento del vascuence como mérito (art. 3º) y, por otro, la adopción de aquellas medidas tendentes a la progresiva capacitación del personal en el conocimiento y uso del vascuence (art. 6º), todo ello en el marco del propio Decreto Foral. A tal fin en el Título III se establece, respecto de las zonas vascófona y mixta la preceptividad y valoración del vascuence en los puestos de trabajo y en el Título IV se encomienda al INAP y a la Dirección General de Política Lingüística la organización de cursos de vascuence para la capacitación lingüística del personal.

En lo que respecta a la zona vascófona, las plantillas orgánicas deben recoger los puestos de trabajo para los que se exija el conocimiento del euskera, exigencia que deberá expresarse en las ofertas públicas de empleo y en las convocatorias de las plazas. Al personal que se halle ocupando estos puestos de trabajo se le respetan sus derechos adquiridos sin perjuicio de la participación voluntaria en acciones de formación del vascuence. A quienes acceden a estas plazas se les obliga a un período mínimo de permanencia de cinco años en la zona vascófona, dado que sólo transcurrido dicho plazo pueden acceder a puestos de trabajo ubicados en otras zonas. El conocimiento del vascuence podrá ser acreditado mediante el título oficial o la superación de una prueba sobre nivel lingüístico. En los restantes casos, el conocimiento del vascuence tendrá la consideración de mérito cualificado y su puntuación no podrá ser inferior al 10 por ciento de la puntuación total máxima.

En la zona mixta rige, aunque con carácter potestativo para la determinación de puestos de trabajo, similares normas a las antes expuestas respecto de la zona vascófona. Cuando la Administración considere oportuno, podrá establecer la valoración del vascuence como mérito, siendo el límite cuantitativo mínimo el del 5 por ciento de la puntuación total máxima.

El Decreto Foral 135/94 establece la anterior regulación sólo respecto al personal que he denominado de Estatuto General, dado que excluye de su regulación al personal docente no universitario y al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Respecto al personal docente es obligado remitirse a la regulación de la materia de educación, fijada ya básicamente en el Título II de la Ley Foral del vascuence. Su desarrollo se ha efectuado dentro de esta esfera de la enseñanza que evidentemente condiciona el régimen del personal que la debe prestar. La Ley Foral 11/1996 ha adicionado al Texto Refundido un nuevo artículo, el art. 108, referido al personal docente, en el que se establece la obligación de desempeñar puestos de trabajo en vascuence para aquel personal que haya accedido a puestos de trabajo en los que el vascuence constituía un requisito específico o ha participado en cursos de capacitación o reciclaje de vascuence.

La normativa del personal sanitario se contiene en el Decreto Foral 347/1993, cuyos arts. 11 y 14 establecen la regulación del conocimiento, preceptivo o como mérito, del vascuence, complementado ahora por el Decreto Foral 245/1998, de 17 de agosto. En desarrollo del art. 11, se ha aprobado el Decreto Foral 154/1994, de 5 de septiembre, en el que se determinan con precisión los puestos de trabajo de los equipos de Atención Primaria de las Zonas Básicas de Salud de la Zona Vascófona. Interesa transcribir el art. 1 de este Decreto Foral de 1994 donde se expresa el régimen de preceptividad o valoración del conocimiento del euskera:

“Será requisito imprescindible acreditar, además del castellano, el conocimiento del vascuence, tanto hablado como escrito, para acceder a los puestos de trabajo de Médicos y Pediatras de EAP, ATS/DUE de EAP, Fisioterapeutas, Diplomados en Trabajo Social, Auxiliares Administrativos, Auxiliares Sanitarios, Celadores, o puestos similares de los Equipos de Atención Primaria de las Zonas Básicas de Salud integradas por los municipios de la zona vascófona, conforme a la clasificación prevista en el artículo 5º.1.a) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, y que se enumeran en el Anexo de este Decreto Foral.

Para acceder al resto de puestos de trabajo que conforman las plantillas de estas Zonas Básicas de Salud, se considerará como mérito cualificado el conocimiento del vascuence”

En cualquier caso, la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral recoge ahora como uno de sus datos la determinación de los puestos de trabajo para los que se requiere el conocimiento del vascuence.