



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 21 de enero de 2019, acerca de la admisibilidad de la proposición de Ley Foral de concurso extraordinario de méritos para el desarrollo del artículo 19.UNO.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, en las convocatorias de ingreso en los cuerpos docentes no universitarios en la Comunidad Foral de Navarra, presentada por Pedro Nicolás Herrero Hontoria.

Pamplona, 19 de febrero de 2019.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 21 de enero de 2019, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1.- El 16 de enero de 2019 tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra (Documento 152), una solicitud en la que D. Pedro Nicolás Herrero Hontoria, en nombre y representación de una comisión promotora promueve una proposición de ley foral de *“Concurso extraordinario de méritos para el desarrollo del artículo 19.UNO.6 de la Ley 3/2017 de Presupuestos Generales en las convocatorias de ingreso en los cuerpos docente no universitarios en la Comunidad Foral de Navarra”*.

A la solicitud se acompaña una exposición de motivos y un texto articulado, así como las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa, que está suscrita por cuatro personas identificadas mediante su D.N.I. y designan a una de ellas a los efectos de notificaciones.

2.- En sesión celebrada el día 21 de enero de 2019, la Mesa del Parlamento de Navarra acordó solicitar a los Servicios Jurídicos un informe sobre la admisibilidad de la iniciativa.

3.- Examinada la documentación aportada, se advirtió que carecía de la designación del miembro de la Comisión Promotora encargado de la defensa de la iniciativa ante el Pleno del Parlamento de Navarra (artículo 3.2 d) de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular), por lo que se requirió al interesado la subsanación de esta deficiencia.

4.- Este extremo fue subsanado mediante el escrito que tuvo acceso al Registro de entrada del Parlamento de Navarra, el día 18 de febrero de 2019 (Documento 648), en el que se designó a D. Pedro Nicolás Herrero Hontoria, como miembro de la Comisión Promotora encargado de la defensa de la iniciativa ante el Pleno del Parlamento de Navarra.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La iniciativa y tramitación de las proposiciones de ley foral de origen popular se regulan en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, LF 3/1985) y en el Reglamento del Parlamento de Navarra.

A este respecto, el artículo 19.2 de la LORAFNA establece que *“una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica”*, por lo que la admisión a trámite de las mismas exige la observancia de los requisitos materiales y formales pautados en la LF 3/1985.

En primer lugar, la iniciativa legislativa popular -al igual que las proposiciones de Ley Foral promovidas por los parlamentarios forales- no tiene por objeto un ámbito material absoluto, señalando el apartado tercero de dicho artículo que: *“en las materias que deban ser objeto de las leyes forales a las que se refiere el artículo 20.2, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los Parlamentarios”*. El precepto hace referencia a normas que requieren para su aprobación la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, por estar expresamente citadas en la LORAFNA o por versar sobre la organización administrativa y territorial si así se determina en el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN).

Asimismo, el artículo 2 de la LF 3/1985 excluye del ejercicio de esta iniciativa legislativa popular, las siguientes materias:

- Aquellas en las que la Comunidad Foral de Navarra carezca de competencia legislativa.

- Aquellas que requieran mayoría absoluta para su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.2 de la LORAFNA.
- Las de naturaleza tributaria.
- Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

Por otro lado, el artículo 126.2 RPN excluye de la iniciativa legislativa popular, las que tengan por objeto créditos extraordinarios, suplementos de crédito y las materias comprendidas en el artículo 26 a) de la LORAFNA, (emitir Deuda Pública, constituir avales y garantías y contraer crédito).

Delimitado el ámbito objetivo de la iniciativa legislativa popular, el artículo 3 de la LF 3/1985 regula sus aspectos formales, señalando que debe materializarse en un texto articulado precedido de una exposición de motivos, al que deberá acompañarse la siguiente documentación:

- Un documento en el que se detallen las razones que aconsejen, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por el Parlamento de Navarra de la proposición de Ley Foral.
- Una relación de los miembros que integren la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos y del miembro de aquélla designado a efectos de notificaciones.
- La designación de un miembro de la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa para que defienda la proposición ante el Pleno del Parlamento de Navarra en el momento del debate de su toma en consideración y se incorpore a los debates parlamentarios en la manera que se regule en el Parlamento de Navarra.

En el plano procesal, la LF 3/1985 atribuye a la Mesa del Parlamento un control formal de la iniciativa, debiendo examinar la documentación recibida y proceder a su inadmisión en los siguientes casos (artículo 5.2 de la LF 3/1985):

- Que la proposición se refiera a alguna de las materias excluidas referidas en el artículo 2 de la LF 3/1985.
- Que no se hayan cumplido los requisitos documentales previstos en el artículo 3 de la LF 3/1985.
- Que la proposición carezca de homogeneidad de contenido.
- La previa existencia en el Parlamento de Navarra de un proyecto o proposición de Ley Foral que verse sobre el mismo objeto y que esté, cuando esta se presente, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
- Que la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura.

Simultáneamente, si la Mesa advirtiera que la iniciativa supone un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, debe remitirla al Gobierno de Navarra, a fin de obtener un pronunciamiento de conformidad expreso o en su caso, por efectos de un silencio estimatorio, una vez transcurrido un plazo de diez días desde su remisión (artículo 6 de la LF 3/1985).

Únicamente en el caso en que la Mesa del Parlamento reciba la conformidad (expresa o presunta) del Gobierno de Navarra, con relación a la incidencia presupuestaria de la iniciativa, la Mesa podrá acordar su admisión a trámite (artículo 7 de la LF 3/1985), previo examen de los requisitos materiales y formales reseñados en el presente Fundamento.

En este sentido, acerca de la capacidad de la Mesa del Parlamento para admitir o no la iniciativa que nos ocupa, hay que recordar que el Tribunal Constitucional (STC 76/1994) ha declarado que *“ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente*

normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración)...” de forma que “...cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley -como sucede en el caso de la iniciativa popular- el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido”.

En atención a lo expuesto, la iniciativa presentada se refiere a materias sobre las cuales la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias exclusivas, por cuanto el artículo 49.1 b) de la LORAFNA dispone que corresponde a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva sobre el "*régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos*". Tampoco incurre en ninguna de las causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la LF 3/1985, ni en ninguna de las causas de inadmisibilidad de carácter formal o procesal previstas en el artículo 5.2 del mismo texto legal. No obstante, siendo el objeto de la misma la convocatoria de un proceso selectivo de personal que excede de la tasa de reposición autorizado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017, su aprobación podría implicar un incremento de gasto y por tanto, de los créditos presupuestarios, por lo que resulta necesario para su admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Navarra, la obtención de la previa conformidad del Gobierno de Navarra, siendo preceptiva la remisión de la presente iniciativa al ejecutivo foral.

SEGUNDO.- Sin perjuicio de la jurisprudencia invocada en el Fundamento anterior, no puede concluirse el presente informe sin analizar someramente el contenido de la proposición de ley foral, a la luz de la normativa reguladora vigente y de los criterios que acerca de los procesos selectivos ha efectuado el Tribunal Constitucional.

En este sentido, se ha presentado un texto articulado constituido por cuatro artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, precedido de una exposición de motivos, así como un documento en el que se detallan las razones que a juicio de los que la han presentado aconsejan su tramitación y se identifican estas personas que forman la comisión promotora.

Como refiere el artículo 1 de la iniciativa, el objeto de la misma es convocar un proceso selectivo de acceso al Cuerpo de docentes no universitarios, en el que se ofertarían las plazas que vienen siendo ocupadas por contratados temporales. Este artículo justifica la convocatoria de dicho proceso selectivo en la previsión amparada en el artículo 19.UNO.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, según el cual, las Administraciones Públicas con competencias educativas –como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra- pueden disponer de una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016. El sistema selectivo elegido por el promotor de la iniciativa es el concurso de méritos (artículo 3), al que podrían concurrir exclusivamente quienes vinieran prestando servicio en cualquiera de los centros públicos educativos dependientes de la Comunidad Foral de Navarra y acreditaran al menos tres años de permanencia en la misma especialidad docente e idioma.

Al texto presentado por los promotores cabe efectuar tres objeciones:

En primer lugar, la iniciativa hace referencia expresa a la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, normativa que ha resultado derogada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Sin perjuicio del alcance derogatorio de esta última, debe observarse que el artículo 19.UNO.9 de la actual ley estatal de presupuestos, reitera la autorización de convocar las plazas que estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2017 (frente al 31 de diciembre de 2016 que señalaba la ley derogada), lo que puede ampliar la previsión del promotor, al ampliar las plazas susceptibles de ser convocadas. En consecuencia, la iniciativa debiera acomodarse a las previsiones de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, y eliminar la referencia efectuada a una ley que ya ha sido derogada.

Por otro lado, ambas leyes presupuestarias prevén que las convocatorias de los procesos selectivos deben garantizar en todo caso, “el

cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad”, principios –en especial los de igualdad y libre concurrencia– que quedan seriamente restringidos en el concurso de méritos elegido por los promotores como modalidad de selección del personal. En este sentido, con carácter general, el artículo 61.6 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone que “*los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación*”, posibilitando que “*sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos*”. Todo ello sin perjuicio del apartado tercero, según el cual, “*los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo*”.

Por el contrario, nuestra normativa foral no ha contemplado más modalidades de ingreso en la función pública que la oposición y el concurso-oposición (artículo 5 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra), de modo que si fuera voluntad del legislador aprobar una ley foral con el objeto de la presente iniciativa legislativa popular, debiera modificarse nuestra normativa específica de función pública en unos términos análogos a los reflejados en el Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de evitar una antinomia entre dos normas del mismo rango.

Finalmente, pese a la jurisprudencia invocada por los promotores en la exposición de motivos y en su escrito razonado anexo a la proposición, la restricción de la libre concurrencia en el acceso a las funciones públicas ha sido ampliamente rechazada por el Tribunal Constitucional, el cual ha venido emitiendo una doctrina consolidada en contra de lo que ha denominado “*pruebas restringidas*” para el acceso a la función pública, señalando (entre otras, en la STC 126/2008, de 27 de octubre, Fundamento Jurídico 3º) que “*este Tribunal ha incidido en que el art. 23.2, en relación*

con el 103.3 CE, contiene un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso, conforme al cual queda prohibida la integración automática de determinados grupos en la función pública y, en principio y salvo excepciones, las llamadas 'pruebas restringidas' para el acceso a la función pública (por todas, STC 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3). Si bien, también se ha puesto de relieve, por un lado, que no cabe considerar como pruebas restringidas aquellas a las que puedan presentarse aspirantes que nunca hubieran desempeñado puestos en régimen de interinidad (por todas, STC 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4) y, por otro, que, de cualquier modo, 'no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración (por todas, STC 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3)".

En suma, la convocatoria de pruebas restringidas o específicas como las previstas en el artículo 3 de la iniciativa popular requiere de unas circunstancias excepcionales, de manera que no se constriña el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas de los demás potenciales aspirantes, por cuanto el concurso de méritos, de incluirse como modalidad de ingreso en las administraciones públicas de Navarra, constituiría una anomalía en el normal sistema de acceso a los funcionarios de carrera. En este sentido, debe tenerse en cuenta la STC 130/2009, de 1 de junio, en la que el Alto Tribunal anuló el procedimiento restringido de "habilitación", previsto en la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, por la que se actualizó el régimen local de Navarra, en base al cual se restringía la posibilidad de alcanzar la condición de funcionarios públicos, a los secretarios e interventores municipales que vinieran ocupando una plaza en interinidad por un periodo ininterrumpido de al menos un año, o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria prevista por una disposición adicional de la Ley Foral antedicha, por cuanto contravenía el artículo 23.2 de la Constitución.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La iniciativa legislativa popular “*Concurso extraordinario de méritos para el desarrollo del artículo 19.UNO.6 de la Ley 3/2017 de Presupuestos Generales en las convocatorias de ingreso en los cuerpos docente no universitarios en la Comunidad Foral de Navarra*” no incurre en ninguna de las causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la LF 3/1985, ni en ninguna de las causas de inadmisibilidad de carácter formal o procesal previstas en el artículo 5.2 del mismo texto legal. No obstante, siendo el objeto de la misma la convocatoria de un proceso selectivo de personal que excede de la tasa de reposición autorizado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017, su aprobación podría implicar un incremento de gasto y por tanto, de los créditos presupuestarios, por lo que resulta necesario para su admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Navarra, la obtención de la previa conformidad del Gobierno de Navarra, siendo preceptiva la remisión de la iniciativa al ejecutivo foral.

SEGUNDA.- Sin perjuicio de un pronunciamiento de admisibilidad por parte de la Mesa de la Cámara, debe advertirse de los siguientes extremos:

a) La iniciativa legislativa hace referencia expresa a la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, normativa que ha resultado derogada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, por lo que de mantener la voluntad de promover el concurso de méritos, deberá hacer referencia al artículo 19.UNO.9 de esta última ley.

b) El concurso de méritos no está previsto como modalidad de ingreso en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra), por lo que debiera modificarse la normativa específica Navarra en materia de función pública en unos términos análogos a los reflejados en el Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de evitar una antinomia entre dos normas del mismo rango.

c) La adopción del concurso de méritos como modalidad de ingreso en las administraciones públicas de Navarra, constituye una excepción al normal sistema de acceso a los funcionarios de carrera que requiere de una justificación razonada, de manera que no se vulneren los principios de

igualdad y libre concurrencia a las funciones públicas previsto en el artículo 23.2 de la Constitución.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA