



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 27 noviembre de 2017, sobre diversos extremos relacionados con la proposición de ley foral del acceso a la función pública docente.

Pamplona, 18 de diciembre de 2017

Don Manuel Pulido Quecedo, Letrado de la Cámara, tiene el honor de elevar a la Junta de Portavoces de la Cámara el siguiente:

INFORME

Sobre diversos extremos relacionados con la proposición de ley foral del acceso a la función pública docente

I ANTECEDENTES

Primero: Con fecha de 27 de noviembre de 2017 la Mesa de la Cámara admitió a trámite la proposición de ley foral presentada por el Grupo parlamentario socialista.

Asimismo se acordó tramitar la referida proposición de ley por el procedimiento de urgencia y en lectura única.

El texto de la proposición de ley foral publicado en el BOPN, de 30 de noviembre de 2017, es el siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, establecen cuál ha de ser el sistema de selección aplicable a los candidatos a formar parte de los Cuerpos docentes, entre otras, en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Estas normas de carácter estatal son observadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con lo establecido en materia de Función Pública, en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En aplicación de esta normativa el sistema selectivo ha venido observando, reiteradamente y sin exclusión, un sistema de selección basado en la determinación de los perfiles lingüísticos necesarios para la óptima cobertura de las plazas de Acuerdo a la zonificación lingüística establecida en la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Euskera.

El sistema de gestión de los procesos selectivos con convocatorias distintas y separadas, y con tribunales específicos y distintos, para cada una de las comunidades lingüísticas de la Comunidad Foral de Navarra, garantiza la ecuanimidad, favorece a la comunidad escolar y posibilita igualdad de condiciones a los aspirantes a formar parte de los Cuerpos docentes que no poseen el dominio de ambas lenguas.

Por todo ello es pertinente que este sistema selectivo quede definido a través de una norma con rango de ley foral. Se trata de mantener y consolidar unos derechos de tanta importancia y arraigo en la Comunidad Foral, en sus ciudadanos y en las personas que optan a integrarse en los Cuerpos docentes, ya que su modificación representaría una violación grosera de tales derechos.

Por tanto procede la presentación de esta ley foral, que consta de un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final.

Artículo único. A las convocatorias que en desarrollo de las correspondientes ofertas públicas de empleo de docentes no universitarios apruebe la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, les será de aplicación lo establecido en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, determinando que en dichas convocatorias, inexcusablemente, se recojan distintos procedimientos selectivos para las distintas áreas de conocimiento o especialidades docentes y para cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral de Navarra.

En cada procedimiento selectivo se designarán, como mínimo, un Tribunal por área de conocimiento o especialidad y por lengua propia debidamente acreditados para cada una de las convocatorias específicas. De resultar necesarios más de un Tribunal se constituirá una Comisión de Selección que coordinará y consensuará los criterios de evaluación.

Disposición transitoria única. La presente ley foral será de aplicación a aquellas convocatorias iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor siempre que en dicha fecha no hubiera expirado el plazo de presentación de instancias por los aspirantes, que se entenderá prorrogado en 10 días sobre el plazo inicial con el fin de ajustar la convocatoria a la dispuesto en la presente ley foral.

Disposición final. La presente ley foral entrará en vigor el mismo día de su publicación en el boletín Oficial de Navarra.

Segundo: En sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2017, la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

Los G.P. Geroa Bai y EH Bildu Nafarroa han presentado una solicitud para que los Servicios Jurídicos de la Cámara elaboren un informe en relación con la proposición de Ley Foral reguladora del acceso a la función pública docente en el que se analicen específicamente los siguientes aspectos:

1. Problemática que pudiera derivarse desde el punto de vista competencial y otros como consecuencia de que el Parlamento de Navarra legisle sobre el alcance de un Real Decreto del Estado (RD 276/2007, de 23 de febrero) a través de una Ley Foral. En este sentido, se solicita que se analice esta cuestión desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la posible alteración de fuentes del ordenamiento jurídico ya que se pretende precisar a través de una ley autonómica la regulación del Estado para que sea desarrollada en un determinado sentido.

2. Adecuación a derecho de la retroactividad establecida a través de la Disposición Transitoria única que habilita a que la Ley Foral pueda ser aplicada a convocatorias iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor en unas determinadas condiciones con la problemática que de ello pudiera derivarse para las y los aspirantes.

3. Análisis de las consecuencias que pudiera tener regular con valor de ley una materia propiamente reglamentaria en cuanto a la alteración del régimen de enjuiciamiento jurisdiccional de la norma adoptada y el consiguiente perjuicio de la defensa de los derechos e intereses de los particulares ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo, la A.P.F. de Izquierda-Ezkerra ha solicitado ampliar el objeto de dicho informe al estudio del alcance y límites de las competencias normativas de la Comunidad Foral de Navarra sobre el procedimiento de ingreso en la función pública docente.

De conformidad con el art. 11.2 d) del Reglamento de organización de la Administración del Parlamento de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Solicitar a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe sobre la proposición de Ley Foral reguladora del acceso a la función pública docente en el que se analicen específicamente los aspectos señalados anteriormente.

2.º Trasladar el presente Acuerdo a los Servicios Jurídicos de la Cámara.

II

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CUESTIÓN PREVIA

Primero.- Se nos pide informe sobre diversos extremos de la proposición de ley foral reguladora del acceso a la función pública docente (en adelante PLFFPD), publicada tras ser admitida a trámite por la Mesa de la cámara, por acuerdo de 27 de noviembre de 2017 (BOPN núm. 147, de 30 de noviembre).

Como cuestión previa, debe señalarse que al haberse admitido a trámite por la Mesa de la Cámara la PLFFuPD, sólo queda pendiente el trámite de *toma en consideración* por el Pleno, -art. 148.5 del Reglamento de la Cámara-, lo que excluye el examen de los requisitos formales, que se consideran observados conforme al Reglamento, habida cuenta que **admitida una proposición de ley foral, el trámite de toma en consideración es una decisión política o de oportunidad.**

La finalidad de dicho trámite de toma en consideración es -según constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 95/1994, 124/1995, de 18 de julio, 38/1999, de 22 de marzo, 242/2006, de 24 de julio, entre otras)- celebrar un debate público entre distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen de que la iniciativa prospere.

Dicho en otro términos, el Pleno de la Cámara no se encuentra limitado por óbice alguno que impida su toma en consideración, habida cuenta que el texto que sirve de base para el debate puede ser modificado mediante la aprobación de enmiendas que modulen, corrijan o supriman, cualquier aspecto del mismo, sea por razones de oportunidad política o de política legislativa.

Debiendo recordarse, que según el art. 151 del Reglamento de la Cámara, si se toma en consideración la PLFFuPD por el Pleno, su retirada solo será efectiva si la acepta el propio Pleno de la Cámara.

En el caso examinado, la Proposición de LF se tramita directamente lo que determina que las enmiendas parciales que en su caso se presenten, se sustancian directamente ante el órgano plenario y, tanto aquellas como

las enmiendas “in voce” (art. 158.2 apartado 2º), que en su caso, puedan formularse en el mismo Pleno, satisfacen el derecho constitucional de enmienda de los parlamentarios forales y grupos parlamentarios en los términos exigidos por la jurisprudencia del TC en los últimos años, desde la perspectiva del art. 23.2 CE STC (Pleno), de 29 de noviembre de 2017}.

EXAMEN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL

Segundo.- La Proposición de ley foral consta de un Artículo único, de una disposición transitoria y de una disposición final

La respuesta a las cuestiones planteadas en el Informe solicitado por la Junta de Portavoces, se hará mediante el examen de las disposiciones que conforman la misma, es decir, artículo único y disposición transitoria, pues con ello se evitará abordar las cuestiones planteadas desde una posición en exceso teórica, desligada del examen puntual de la Proposición de ley Foral.

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO:

El artículo único de la Proposición de ley foral, dispone lo siguiente:

“A las convocatorias que en desarrollo de las correspondientes ofertas públicas de empleo de docentes no universitarios apruebe la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, les será de aplicación lo establecido en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, determinando que en dichas convocatorias, inexcusablemente, se recojan distintos procedimientos selectivos para las distintas áreas de conocimiento o especialidades docentes y para cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral de Navarra.

En cada procedimiento selectivo se designarán, como mínimo, un Tribunal por área de conocimiento o especialidad y por lengua propia debidamente acreditados para cada una de las convocatorias específicas. De resultar necesarios más de un Tribunal se constituirá una Comisión de Selección que coordinará y consensuará los criterios de evaluación”.

Se plantean por los grupos parlamentarios que han formulado objeciones jurídicas dos órdenes de cuestiones relacionadas, por un lado con el sistema de distribución de competencias en materia educativa; de otro con la potencial afectación del sistema de fuentes al querer precisarse a través de una ley autonómica (sic), la regulación estatal para que se desarrolle en un determinado sentido.

LAS CUESTIONES COMPETENCIALES

1.1- Empezando por las cuestiones de orden competencial, debe señalarse que el acceso a la función pública docente en Navarra se lleva cabo, en el momento actual, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de *Educación* (modificada por la LO 8/2013, de 9 de diciembre) y el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, en el contexto normativo de los artículos 27, 149.1.18 de la CE/78 (Bases del régimen estatutario de la función pública docente) y 149.1 30 CE, y de los artículos 47 y 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de *Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral de Navarra* (en adelante, el Amejoramiento del fuero) y normas que la desarrollan.

Entre las normas de desarrollo deben tenerse en cuenta las que derivan del Decreto Foral legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido del *Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* de Navarra en especial el artículo 98 y siguientes, si bien debe tenerse muy en cuenta que dichos preceptos en particular el art. 98, ha caído en la *desuetudo*¹ al haber sido derogada la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de *Medidas Urgentes de Función Pública al que se remite el citado art. 98*, por la disposición derogatoria, apartado b) 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* y que ya había sido derogada con anterioridad dicha disposición adicional decimoquinta de la ley 30/1984, por la ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el *Estatuto Básico del Empleado público*.

No obstante, debe significarse que la cuestión planteada, lejos de situarse en el cielo de los conceptos normativos, planea en un campo puntual cual es el contemplado en el artículo 3.2 del Real Decreto 276/2007, más arriba citado, es decir, en el de los órganos de selección de los participantes, para ingreso, accesos y adquisición de nuevas

¹ La desuetudo es una figura jurídica que consiste en la pérdida de validez de una disposición, o de un conjunto de disposiciones, especialmente legislativas, debido a su ineficacia.

El artículo 98 del Estatuto del Personal de las Administraciones Públicas de Navarra es una disposición normativa que ha perdido su validez porque la referencia que hace para la regulación de la función docente no universitaria a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha perdido su eficacia al haber sido derogada esta última, por el Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre. El legislador navarro al no haber aprobado la ley foral a que hace referencia el art. 98 ha abdicado de sus competencias en la materia, mediante la remisión a la legislación del Estado

especialidades en los cuerpos de funcionarios docentes a los que se refiere la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

En efecto, en lo que aquí interesa, la *Proposición de Ley Foral* delimita su ámbito de aplicación a las convocatorias que en desarrollo de las correspondientes ofertas públicas de empleo de docentes no universitarios, apruebe la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Debe tenerse en cuenta, como contexto interpretativo, que el más arriba mencionado artículo 98 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra prevé que una ley foral regulará la selección, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional e interna así como la reordenación de Cuerpos y escala de la función pública no docente universitaria, en el marco de la legislación de la función pública del Estado, regulado en el momento de aprobarse el Decreto legislativo foral 251/1993, de 30 de agosto, por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, derogada desde hace más de 10 años, como ya ha quedado expuesto. En ausencia de ley foral como expresión de un fenómeno de anomia legislativa de Navarra, rigen y serán de aplicación "las disposiciones estatales vigentes en las referidas materias".

En tal situación, se alumbra y presenta la proposición de ley foral del acceso a la función pública docente no universitaria. No cabe duda que el ámbito de la referida PLForal podría ser más extenso o ambicioso, según se vea, y haber abordado aquellos aspectos de la regulación de la función pública no docente que contempla el art. 98 del Estatuto del Personal de Navarra. Pero ello constituye una legítima opción legislativa, lo que no impide que por Ley Foral se regule parcialmente, por partes o de manera puntual, una cuestión que afecta a la selección y provisión de puestos de trabajo en la función docente no universitaria en Navarra, siempre que se haga en el marco de la legislación básica del Estado, que como hemos visto, ha cambiado.

Dicha aplicación y ejecución de la normativa citada no plantea, por tanto, problemas competenciales, habida cuenta que el artículo único de la PLForal, considera de aplicación, por un lado, el citado Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de

Educación, que es en conjunto, una norma básica, que desarrolla la disposición adicional sexta de la citada LO 2/2006 (Bases del Régimen jurídico de la función pública docente).

De otro, considera también aplicable a las próximas convocatorias de acceso a la función pública docente no universitaria, la disposición transitoria decimoséptima de la LO 2/2006, que tiene por objeto la reducción del porcentaje de profesores interinos, en el marco legal que proponga el Ministerio de Educación Cultura y Deporte a través de la Conferencia sectorial de Educación, lo que tampoco plantea ab initio, problema competencial alguno.

La dificultad o disputa jurídica parece centrarse en el párrafo final del párrafo primero del artículo único de la LPF, en el que se señala que *“en dichas convocatorias se recojan, inexcusablemente, distintos procedimientos selectivos para las distintas áreas de conocimiento o especialidades docentes y para cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral de Navarra”*.

Es, por lo tanto, la diferenciación “inexcusable” en las convocatorias de los procedimientos selectivos para las distintas “áreas de conocimiento o especialidades docentes” y para cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad Foral, donde se centran las dudas competenciales formuladas.

Sin embargo, un análisis jurídico de la cuestión orilla cualquier disputa competencial de relieve constitucional, puesto que, por un lado, el Estado no media en el asunto, antes bien al contrario, la propia regulación establecida en el artículo 5.3 del Real Decreto 276/2007, posibilita la “diferenciación” como veremos más adelante, al prever expresamente, que se puedan “constituir en las CC.AA con lengua cooficial tribunales distintos para cada modelo lingüístico”, de otro, ha sido la practica seguida por la Administración foral, sin discrepancia jurídica relevante. Debiendo señalarse, que la previsión contemplada en el mencionado artículo 5.3, ya constaba con una redacción idéntica en el art. 5.3 del Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, hoy derogado y sustituido por el RD 276/2007.

Ahora bien, la dificultad advertida en el Acuerdo de 13 de diciembre de 2017 por el Gobierno de Navarra donde se manifiesta su disconformidad con la toma en consideración la PLForal aquí informada, en cuanto se fundamenta en una valoración jurídica que descansa en el entendimiento de que la referida proposición de ley foral modifica el contenido del Real Decreto 276/2007, no puede necesariamente ser compartida.

En efecto, como ha quedado expuesto más arriba, la citada disposición estatal lo que hace es posibilitar o autorizar la constitución de “tribunales distintos para cada modelo lingüístico”, criterio que la PLForal extiende con carácter general a todas las convocatorias, sin que ello suponga vulneración de la legislación básica del Estado, sino antes al contrario, un modo de articular la legislación básica del Estado con las competencias de Navarra en la materia, porque en caso contrario huera o vacías fuesen las competencias forales, si no pudiesen complementar la ejecución de una competencia del Estado en atención a la singularidad de su modelo lingüístico que no se identifica necesariamente con el existente en las Comunidades bilingües, en las que no se contempla ninguna particularidad en atención a su zonificación lingüística, como sin ninguna duda establecen tanto el art. 9.2 del Amejoramiento del fuero como Ley 18/1986, de 15 de diciembre, *reguladora del uso del vascuence*.

En definitiva y dando respuesta, en primer lugar, a la cuestión relativa al alcance de las competencias normativas sobre el procedimiento de ingreso en la función pública docente desde la perspectiva del artículo único apartado 1ª de la Proposición de ley Foral analizada, cabe concluir que la *disputatio* competencial a modo de *reivindicatio potestatis*, entre el Estado y Navarra, no tiene relieve alguno; tampoco desde la perspectiva de *invasión competencial ex lege por la PLForal* como se ha expuesto, sino que la *disputatio* debe situarse en la amplia disponibilidad que el artículo 5.3 del Real Decreto 276/2007 otorga para que puedan “*constituirse tribunales de selección distintos*”, que la legislación básica del estado autoriza. En cuyo marco competencial para regular el acceso a la función docente no universitaria tiene la Comunidad Foral de Navarra, todo ello a la luz, en el momento presente, de dar cumplimiento a la disposición adicional trigésimo octava de la LO 2/2006, añadida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre².

² La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, *para la mejora de la calidad educativa*, añade a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, mediante el artículo único apartado 99, una disposición adicional trigésimo octava, cuyo apartado 4 dispone:

“ En las Comunidades Autónomas que posean, junto al castellano, otra lengua oficial de acuerdo con sus Estatutos, o, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, con lo establecido en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las Administraciones educativas deberán garantizar el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en ambas lenguas oficiales, programando su oferta educativa conforme a los siguientes criterios: a, b y c...

En estos casos, la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable.

Sin olvidar que tan importante como el marco competencial en el acceso a la función pública docente es el respeto a una de las reglas de oro que la Constitución establece en el art. 23.2 CE, esto es, el acceso a la función pública docente profesional, través de un sistema igualitario, *competitivo* y en el resplandezcan a través de reglas de acceso claras, limpias y no predeterminadas (*fair play*), el mérito y la capacidad, con arreglo al procedimiento de selección establecido.

Es definitiva, estamos en presencia de una disputa política y no jurídica, en la que militan razones jurídicas y de oportunidad para poder ser planteada ante el Pleno de la Cámara y que ésta libremente decida.

EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA AFECTACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES

1.2.- Se cuestiona, desde otra perspectiva, que tiene que ver con el principio de seguridad jurídica y con la posible afectación del sistema de fuentes, la regulación contemplada en el artículo único de la Proposición de ley foral examinada.

A) Por lo que se refiere al **principio de seguridad jurídica** (art. 9.3 CE), debe señalarse que según constante doctrina constitucional puede caracterizarse como “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad” (STC 27/1981, de 20 de julio).

En lo que aquí interesa, puede decirse que la invocación de la seguridad jurídica, tiene que ver con la “*certeza y previsibilidad en la forma de legislar*”, según expresó la STC 104/2000, de 13 de abril (reiterada en las SSTC 136/2011, 181/2016, entre otras).

Los padres, madres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano, dentro del marco de la programación educativa. Si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa comprobación de esta situación, asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización de estos alumnos y alumnas en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa”.....

Desde esta perspectiva, sin embargo, no se aprecia que el artículo único de la PLforal al establecer que las “convocatorias, que en desarrollo de las correspondientes ofertas públicas de empleo de docentes no universitarios apruebe la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, les será de aplicación lo establecido en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”, vulnere el *principio de seguridad jurídica*, en su veste de norma cierta, pública y estable, como expresión de la ley foral que trata de aclarar y ordenar el orden infralegal, que constituyen los actos administrativos de convocatoria de concursos y oposiciones . Más bien podría predicarse todo lo contrario, puesto que constituye una directriz clara y vinculante para todos los operadores educativos que intervengan en el proceso de selección del personal integrante de la función pública docente no universitaria.

B) Si examina la cuestión desde la perspectiva de la afectación o alteración del sistema de fuentes en la medida que la PLForal, pretende precisar “a través de una ley autonómica la regulación del Estado”, la preocupación no puede ser compartida, al no verse afectado el sistema de fuentes, tal como se insinúa.

En efecto, el binomio estatal bases-desarrollo ex art 149.1. 18 y 149.1.30 CE, expresado en la determinación de las *bases del régimen estatutario de la función pública docente* en normas con rango de ley orgánica y su desarrollo estatal por normas o disposiciones reglamentarias, como ocurre aquí, no empece ni predetermina el reparto ni ejercicio de las potestades públicas en el ámbito foral, que puede ser desarrolladas, complementadas o actualizadas, sin observancia de reserva reglamentaria alguna.

En el caso examinado en el que el artículo único de la PLF dispone la aplicación de las disposiciones del Real Decreto 276/2007 a las convocatorias de oferta que en desarrollo de las correspondientes ofertas públicas de empleo de docentes no universitarios apruebe la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, no se aprecia que la “*intentio*” de la PLFForal, sea precisar el sentido auténtico o unívoco de otras normas contenidas en el **bloque de constitucionalidad** (art. 28.2 LOTC), a modo de lo que supone para el legislador estatal ordinario la interpretación en un

único sentido de la Constitución como ocurrió en el supuesto de la LOAPA, resuelto en la STC 5/1983, de 5 de agosto.

El supuesto aquí contemplado es completamente diverso. En primer lugar, porque nada impide al legislador foral desarrollar la normativa básica ex art. 149.1.30 CE mediante leyes autonómicas, en nuestro caso leyes forales, como señaló el TC en la STC 137/1986, de 6 de noviembre (Sentencia sobre el Estatuto jurídico de las ikastolas vascas). En segundo lugar, porque la PLForal, en el marco de la norma habilitante contemplada en el artículo 5.3 del Reglamento de ingreso (RD 276/2007, de 23 de febrero), lo que hace es aplicarlo con carácter general a los órganos de selección, tal como expresa el referido precepto.

Así el indicado art. 5.3 dispone:

“En el caso de Comunidades Autónomas con lengua cooficial, las convocatorias podrán determinar la constitución de tribunales distintos para cada modelo lingüístico dentro de una misma especialidad, pudiendo determinarse, en su caso, la constitución de las correspondientes comisiones de selección”

El precepto no es una *norma básica*, -al exceptuarse tal carácter por la disposición final primera del RD 276/2007 citado- sino una norma habilitante que el legislador o la administración foral educativa puede utilizar en el marco de las peculiaridades lingüísticas de Navarra (art. 9.2 del Amejoramiento del fuero).

En definitiva, que no existe alteración alguna del sistema de fuentes, sino antes al contrario, ejercicio de las competencias de Navarra en el marco de la legislación foral de desarrollo de la normativa básica estatal del régimen estatutario de la función pública docente, con las particularidades expuestas.

2. ANALISIS DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA UNICA

La disposición transitoria única de la Proposición de ley foral, dispone lo siguiente:

“La presente ley foral será de aplicación a aquellas convocatorias iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor siempre que en dicha fecha no hubiera expirado el plazo de presentación de instancias por los aspirantes, que se entenderá prorrogado en 10 días sobre el plazo inicial con el fin de ajustar la convocatoria a la dispuesto en la presente ley foral”

LA RETROACTIVIDAD CONTEMPLADA EN LA D.T. ÚNICA DE LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL

Se cuestiona por los grupos solicitantes del presente Informe, si la *retroactividad* establecida en la D. T. única, puede ocasionar perjuicios a los aspirantes que participen en determinados procesos selectivos y cuáles serían sus consecuencias.

La disposición transitoria única establece la aplicación de lo dispuesto en su artículo único a aquellas convocatorias ya iniciadas a su entrada en vigor, siempre que en dicha fecha no hubiera expirado el plazo de presentación de instancias. En tal caso, la medida propuesta consiste, en prorrogar en diez días el plazo de presentación a fin de ajustar la convocatoria a lo dispuesto en la presente ley.

Cumple, por tanto, examinar en primer lugar si la referida disposición puede vulnerar *el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, o restrictivas de derechos individuales*, consagrado en el artículo 9.3 CE.

Para llevar a cabo dicha operación interpretativa, debe señalarse que el referido principio se inserta, a su vez, en el concepto *metacompresivo* de la seguridad jurídica, que no impide que una nueva regulación jurídica pueda incidir en relaciones jurídicas preexistentes. A ello responden, la existencia de normas transitorias, que regulen el ritmo de sustitución de un régimen por otro.

Cuando la nueva norma incide sobre situaciones o relaciones jurídicas agotadas se puede afirmar que la norma es retroactiva. En tal caso, como establece el **art. 2.3 del Código Civil**, debe disponerse el alcance de sus efectos a tales situaciones.

Sin embargo, la retroactividad solo es inconstitucional, cuando se trate de disposiciones sancionadoras no favorables o en la medida que restrinjan derechos individuales, predicable de disposiciones con rango inferior a la ley. Parece obvio que no estamos, *hic et nunc*, en presencia un supuesto de retroactividad de una disposición sancionadora ni tampoco restrictiva de derechos individuales, máxime cuando es doctrina constitucional

comúnmente aceptada, que la prohibición, constitucional de retroactividad en los términos más arriba señalados, solo es aplicable a *derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio* del sujeto y no a los **pendientes, condicionados ni a las expectativas** (SSTC 70/1988, 97/1990, 83/2005, 49/2015, 216/2015, entre otras muchas), sin que pueda predicarse del hecho de inscribirse a un proceso de selección en la fase de presentación de instancias, la existencia de derecho consolidado alguno, que afecta al contenido del art. 23.2 Ce en su veste de acceso a cargo o función no representativa.

En puridad, sin embargo, no estamos en presencia de una potencial ley que introduzca medidas retroactivas que causen perjuicios a los aspirantes, sino más bien se trata de una regla de universalidad e igualdad, que pretende que la norma establecida se aplique a todas las convocatorias y que no exista dispersión en el actuar administrativo, desde la perspectiva del derecho a la igualdad en el acceso a los cargos o funciones públicas funcionariales.

En sentido riguroso no puede hablarse, por tanto, de retroactividad de una norma que no cambia el régimen jurídico preexistente, sino que pretende regular el acceso a la función pública docente con garantías desde la singularidad lingüística de una Comunidad como Navarra.

En definitiva que no se aprecia que el grado de aplicación de la DT única contemplada en la *Proposición de ley foral*, pueda generar situación de inseguridad que permita vulnerar derechos de ningún aspirante, al contemplar una regla ampliatoria de plazos, que permiten amortiguar situaciones más o menos ventajosas, pero no incidir en derecho constitucional alguno.

3. -LA JUSTICIABILIDAD DE LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS AFECTADOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: LA INEXISTENCIA DE RESERVA DE REGLAMENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

3.1 Finalmente, se plantea la cuestión sobre las consecuencias de regular por ley foral una materia propiamente reglamentaria en cuanto a la alteración del régimen de enjuiciamiento jurisdiccional de la norma

adoptada y el “perjuicio” de la defensa de los derechos e interés de los particulares ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es sabido que en nuestro sistema constitucional no existe una reserva reglamentaria, esto es, no existe una materia administrativa reservada al Reglamento (SSTC 5/1981, 18/1982); de tal suerte que la ley foral puede, con determinados requisitos, legislar sobre cualquier materia que sea de su competencia, pudiendo incluso elevar de rango materias que hasta entonces hubiesen podido ser reguladas por disposiciones con categoría inferior a la ley, según constante doctrina constitucional (SSTC 73/2000, de 14 de marzo y 273/2000, de 15 de noviembre, entre otras).

Existen numerosos ejemplos que así lo testimonian en materia de función pública y de organización administrativa.

En el caso examinado, la regulación establecida que no eleva *per se*, necesariamente de rango una normativa infralegal cuya falta de actualización no se debe sino a una opción legislativa de no legislar, como hemos visto con ocasión del análisis del artículo 98 del Estatuto de personal de Navarra, no se plantean los problemas apuntados por los grupos solicitantes del Informe. No estamos, tampoco, en presencia de una ley singular que impida, dificulte u obstaculice su acceso a los tribunales, en los términos de la SSTC 129/2013, y, en nuestro caso, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Debe tenerse presente que la proposición de ley foral en su formulación **contiene más una directriz legislativa vinculante**, que debe ser cumplida por la administración educativa navarra cuando de convocar procesos selectivos se trate, que una *ley perfecta* que no requiera de ningún acto de requerimiento o sujeción para su ejecución. En tal sentido, debe disiparse cualquier duda sobre justiciabilidad de los actos de convocatoria ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, ya que en los términos de su actual Ley reguladora, -Ley 29/1998, de 13 de julio-, cualquier acto administrativo de convocatoria de procesos de selección para acceder a la función pública son recurribles ante dicha jurisdicción, sin que padezca el derecho de acceso a la jurisdicción en los términos constitucionales que caracterizan al art. 24.1 CE.

En definitiva, que la Proposición de Ley foral en su actual redacción no enerva derecho o interés legítimo alguno de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

III CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, la proposición de ley foral **del acceso a la función pública docente**, no incurre en vicio o tacha jurídico alguno de carácter competencial, ni incurre en vulneración del principio de seguridad jurídica, ni altera el sistema de fuentes, ni impide en los términos expuestos, la plena justiciabilidad de los actos de convocatoria de proceso selectivos que en su ejecución puede adoptar la administración educativa ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni incurre en retroactividad vulneradora del art. 9.3 CE, en los términos expuestos en el cuerpo del presente Informe.

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

Pamplona, 18 de diciembre de 2017
EL LETRADO,

Manuel Pulido Quecedo

CONFORME:
LA LETRADA MAYOR,

Idoia Tajadura Tejada.