Expediente: 10/2022
Objeto: Proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
Dictamen: 16/2022, de 13 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de junio de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 12 de abril de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, solicitado por los y las parlamentarias integrantes del G.P. Geroa Bai y de la A.P.F. de Podemos Ahal Dugu Navarra, mediante escrito presentado el 11 de abril de 2022.

Posteriormente, y a petición de este Consejo, se recibió con fecha 25 de mayo de 2022 la documentación complementaria que había sido solicitada mediante escrito de fecha 3 de mayo.

Del expediente remitido a este Consejo y de la documentación obrante en el mismo, se desprenden las siguientes actuaciones previas:

1.- El 7 de abril de 2022, D…, portavoz del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra presenta, por el procedimiento de urgencia y trámite de lectura única, la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, la proposición de Ley Foral).

2.- En sesión celebrada el día 11 de abril de 2022, la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Ordenar la publicación de la proposición de Ley Foral en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

2.º Tramitar la referida proposición de Ley Foral por el procedimiento de urgencia y en lectura única.

3.º Remitir la referida proposición de Ley Foral al Gobierno de Navarra, indicándole que el plazo para la manifestación de su criterio es de ocho días.

4.º Disponer la apertura del plazo de enmiendas hasta las 12:00 horas del día anterior a la sesión plenaria en la que haya de debatirse, que deberán presentarse ante la Mesa de la Cámara.

3.- El 11 de abril de 2022, los y las parlamentarias integrantes del Grupo Parlamentario de Geroa Bai y de la Agrupación Parlamentaria Foral de Podemos Ahal Dugu, al amparo de lo establecido en el artículo 14.2 de la LFCN, solicitan al Consejo de Navarra la elaboración de un dictamen, por el procedimiento de urgencia, sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no

universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, presentada por el G.P. Partido Socialista de Navarra. (10-22/PRO-00007).

4.- Con fecha 12 de abril de 2022, el Presidente del Parlamento de Navarra, al amparo del artículo 14.2 de la LFCN, recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral y al amparo de lo previsto en el artículo 17 de la LFCN solicita la emisión del citado informe con carácter urgente debido a que la referida proposición de Ley Foral se va a tramitar por el procedimiento de urgencia y trámite de lectura única.

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud suscrita por los y las parlamentarias peticionarias, el texto de la proposición de Ley Foral y la documentación acreditativa de los trámites realizados durante el procedimiento de elaboración del Proyecto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra, de conformidad con el artículo 14.2 de la LFCN, a instancia de los y las parlamentarias integrantes del Grupo Parlamentario de Geroa Bai y de la Agrupación Parlamentaria Foral de Podemos Ahal Dugu.

El artículo 14.2 de la LFCN dispone que: «*El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se sometan a consulta facultativa… por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales*».

El artículo 15 («Petición de dictamen») de la LFCN añade, por su parte, que «(c)*orresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra*».

En el presente caso, el dictamen solicitado es de carácter facultativo y cumple con las condiciones establecidas en el artículo 15 de la LFCN, porque la solicitud ha sido formulada por el Presidente del Parlamento de Navarra a instancia de los y las parlamentarias integrantes de dos grupos parlamentarios.

La consulta efectuada se refiere a la adecuación de la proposición de Ley Foral al ordenamiento jurídico en relación con lo siguiente:

a) Si esta proposición de Ley Foral desde el punto de vista competencial cumple con las disposiciones de carácter básico estatal, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y los artículos 47 y 49 de la LORAFNA en materia de función pública.

b) Si con esta proposición de Ley Foral se garantizan los derechos de las y los funcionarios públicos docentes que se van a crear con esta Ley de acuerdo a la disposición adicional 6ª y 7ª de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación.

c) Si la legislación vigente ampara la posibilidad de exigir una lengua extranjera como requisito.

d) Si dicha proposición de Ley Foral cumple con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del régimen estatutario de las y los funcionarios públicos de Navarra y su alcance.

e) Así como todas aquellas cuestiones al respecto que considere oportuno.

Para una mejor sistemática y comprensión del contenido del dictamen se expondrá, en primer término, el contenido de la proposición de la Ley Foral, y, posteriormente, se atenderán oportunamente cada una de las cuestiones planteadas.

Por otra parte, se solicita que el dictamen sea emitido con carácter urgente con base en el artículo 17 de la LFCN, justificándose este en el ya

indicado hecho de que la proposición de Ley Foral se va tramitar por el procedimiento de urgencia y trámite de lectura única. A este respecto debe advertirse que, en fecha 4 de mayo de 2022, es decir, a los 16 días hábiles de haber tenido entrada en el Consejo de Navarra se ha aprobado la Ley Foral la solicitud de dictamen, de modo que, en el momento de su elaboración los motivos que justificaban la urgencia del dictamen ha perdido sentido. No obstante, el Consejo de Navarra emite el presente dictamen en el plazo más breve posible en atención a su régimen de funcionamiento y dedicación de los medios personales de que dispone.

II.2ª. El texto de la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

La proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra consta de una exposición de motivos, cinco artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.

La exposición de motivos se refiere a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y a su artículo 2, que autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente, al menos, en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. Esta tasa de estabilización se incrementa además con las plazas previstas en las disposiciones adicionales sexta y octava de la citada Ley, que deben ofertarse en una convocatoria excepcional de estabilización de empleo de larga duración.

Asimismo, se afirma que, en el Acuerdo de programa para una legislatura de convivencia, igualitaria, innovadora y progresista (2019-2023), suscrito por el Partido Socialista de Navarra, Geroa Bai, Podemos-Ahal Dugu, e Izquierda Ezkerra, se establecía el diseño y desarrollo de una estructura curricular y organizativa para la enseñanza-aprendizaje de las lenguas extranjeras, así como la aprobación de una normativa que regulase las plantillas y la provisión de plazas de profesorado. Y que, es precisamente en las plantillas de profesorado de los centros que tienen implantados programas para el aprendizaje de lenguas extranjeras, donde se registra la mayor tasa de temporalidad.

Se argumenta que la implantación de los programas para el aprendizaje de lenguas extranjeras requiere que el profesorado que imparte un área o materia en una lengua extranjera acredite el nivel de conocimiento de dicha lengua establecido por la Administración educativa correspondiente.

Prosigue la exposición de motivos afirmando que:

«*Para lograr la estabilización de las plazas con contrato administrativo temporal de losprogramas para el aprendizaje de lenguas extranjeras y cubrirlas con personal funcionario de nuevo ingreso, cumpliendo así con el mandato de reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas contenido en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y en el Acuerdo de Programa 2019/2023, antes citado, resulta necesario ejercer las competencias en materia de educación y de función pública que ostenta Navarra, de acuerdo con 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 y el artículo 98 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, al no prever la normativa estatal de ingreso en los Cuerpos docentes la exigencia de este requisito.*

Por lo tanto, mediante la presente ley foral, se prevé la creación de puestos de trabajo docentes en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se regula el ingreso y provisión de los citados puestos, exigiendo la acreditación del conocimiento de un determinado nivel de lenguas extranjeras para desempeñar funciones

en los centros en los que se impartan programas para el aprendizaje de lenguas extranjeras.

Por todo ello, y a fin de propiciar la consecución de los objetivos propuestos, se hace necesaria la aprobación de la presente Ley Foral».

Entrando en la descripción del contenido normativo de la Proposición, el artículo 1 se refiere a la creación de puestos de trabajo de personal funcionario docente no universitario en el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, en el que se dispone que:

«*1. El Gobierno de Navarra creará en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra puestos de trabajo de personal funcionario docente no universitario, con perfil de lengua extranjera, de acuerdo con las necesidades del sistema educativo.*

2. Dichos puestos de trabajo quedarán sujetos al régimen establecido en el 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, siendo integrado el personal funcionario que los ocupe, a todos los efectos, en el régimen general de la Seguridad Social».

El artículo 2 regula las ofertas de empleo público de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a que se refiere el artículo anterior en el que se dispone que incluirán las plazas para las que se exija la acreditación de un perfil de lengua extranjera, así como el idioma (castellano o euskera) de dichas plazas.

El artículo 3 se refiere a las convocatorias para el ingreso en plazas con perfil de lengua extranjera, estableciendo que sea el Departamento de Educación quien determine en las convocatorias de procedimientos selectivos de ingreso a plazas de personal funcionario docente no universitario de la Comunidad Foral de Navarra, con perfil de lengua extranjera, la forma de acreditación de las titulaciones o certificaciones referidas en el Anexo de la proposición de Ley Foral.

El artículo 4, relativo a la provisión de puestos de trabajo, dispone que:

«*A efectos de movilidad territorial el personal funcionario que resulte seleccionado en las convocatorias de ingreso a que se refiere el*

artículo anterior únicamente podrá participar en los concursos de traslados autonómicos y procedimientos de movilidad que convoque la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dentro de su ámbito de gestión, de acuerdo con lo que se determine en las respectivas convocatorias».

El artículo 5 regula la provisión temporal de puestos de trabajo, disponiendo que una vez finalizados los procedimientos selectivos de ingreso para la cobertura de plazas con perfil de lengua extranjera, el Departamento de Educación constituirá relaciones de aspirantes a la contratación temporal para la provisión temporal de estos puestos de trabajo de conformidad con las normas de gestión de las listas de aspirantes a la contratación temporal; teniendo estas relaciones de aspirantes prioridad para la cobertura de plazas con perfil de lengua extranjera.

Por su parte, la disposición adicional primera se refiere a la convocatoria excepcional de concurso a que se refieren las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2012, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, a la que resultará de aplicación la acreditación de titulaciones y certificaciones de conocimiento de lengua extranjera a que se refiere la proposición de Ley Foral. Y además se establece que no se constituirán relaciones de aspirantes a la contratación temporal en puestos de trabajo docentes derivadas de la referida convocatoria excepcional.

La disposición adicional segunda dispone la normativa de aplicación, señalando que de conformidad con el artículo 98 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 lo no previsto en la presente norma, en la Ley Foral 17/2017, de 27 de diciembre, reguladora del acceso a la función pública docente y en el resto de normativa aprobada por la Comunidad Foral de Navarra para el ingreso y provisión de plazas de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con perfil de lengua extranjera, se aplicará la normativa estatal reguladora de estas materias para los Cuerpos docentes. Además, advierte

en su apartado segundo que el Gobierno de Navarra realizará los trámites precisos para lograr la integración del personal funcionario seleccionado conforme a lo previsto en la proposición de Ley Foral, en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El texto legal se acompaña de una disposición derogatoria única, por la que quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta norma; de una disposición final primera por la que se faculta a la persona titular del Departamento de Educación para modificar las lenguas extranjeras, las titulaciones y certificaciones que figuran en el anexo de la presente norma; de una disposición final segunda por la que se faculta al Gobierno de Navarra a desarrollar las previsiones contenidas en la presente norma; y de una disposición final, que prevé la entrada en vigor de la ley foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Finalmente se acompaña un Anexo (en documento adjunto) que contiene las referencias a las entidades y certificaciones, así como titulaciones correspondientes, acreditativas del nivel de competencia lingüística en lenguas extranjeras, exigida por la proposición de Ley Foral.

II.3ª Análisis de la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

El objeto de la consulta sometida a la consideración del Consejo de Navarra se contrae a las siguientes cuestiones relativas a la adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral:

a) Si esta proposición de Ley Foral desde el punto de vista competencial cumple con las disposiciones de carácter básico estatal, Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación y los artículos 47 y 49 de la LORAFNA en materia de función pública.

b) Si con esta proposición de Ley Foral se garantizan los derechos de las y los funcionarios públicos docentes que se van a crear con esta Ley de acuerdo a la disposición adicional 6ª y 7ª de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

c) Si la legislación vigente ampara la posibilidad de exigir una lengua extranjera como requisito.

d) Si dicha proposición de Ley Foral cumple con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del régimen estatutario de las y los funcionarios públicos de Navarra y su alcance.

e) Así como todas aquellas cuestiones al respecto que considere oportuno.

Sin perjuicio de la interrelación que guardan varias de las cuestiones planteadas, para una mayor claridad expositiva las examinaremos de manera individual y por el orden expuesto.

1) Sobre la adecuación de la proposición de Ley Foral desde el punto de vista competencial a las disposiciones de carácter básico estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación y los artículos 47 y 49 de la LORAFNA en materia de función pública

La proposición de Ley Foral objeto de la consulta prevé la creación de puestos de trabajo docentes en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la regulación del ingreso y la provisión de los referidos puestos, exigiendo la acreditación del conocimiento de un determinado nivel de lenguas extranjeras para desempeñar funciones en los centros en que se impartan programas para el aprendizaje de lenguas extranjeras en los términos antes señalados.

Para analizar la adecuación competencial de la proposición de Ley Foral habremos de comenzar refiriéndonos a la disposición adicional primera de la Constitución a cuyo tenor «(l)*a Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*». Señalando que (l)a

actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en el caso de Navarra, de la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Por lo que respecta a la LORAFNA, la consulta que se somete a nuestra consideración se refiere a los concretos artículos 47 y 49. El artículo 47 dispone que:

> «*Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía*».

Por su parte, de conformidad con el artículo 49 de la LORAFNA:

> «*1. En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*
>
> […]
>
> *b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos*».

El contenido de la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, presentada por el grupo parlamentario Partido Socialista de Navarra no tiene por objeto el desarrollo de competencias normativas de Navarra en materia de enseñanza o educación. Por el contrario, en los términos que ya han sido descritos, se refiere a la creación de puestos de trabajo de personal funcionario, si bien en el ámbito docente no universitario, en el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y de manera más específica, pretende exigir para su acceso la acreditación del conocimiento de determinadas lenguas extranjeras (inglés, alemán y

francés). En este sentido, regula la oferta de empleo público de este personal, las convocatorias para el ingreso a las referidas plazas con perfil de lengua extranjera, la provisión de puestos de trabajos y la provisión temporal de puestos de trabajo. En definitiva, no es objeto de la proposición de Ley Foral sobre la que se nos formula la consulta la regulación de aspectos materiales o sustantivos relativos a la educación, sus diferentes niveles y grados, modalidades y especialidades, así como las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, ni de la alta inspección del Estado a que se refiere el artículo 47 de la LORAFNA, antes transcrito. De modo que, a juicio de este Consejo de Navarra, el referido precepto no debe ser empleado a la hora de delimitar la adecuación de la proposición de Ley Foral a las competencias materiales atribuidas a Navarra.

La proposición de Ley Foral debe ser examinada, por el contrario, a la luz de lo previsto por el artículo 49.1 letra b) de la LORAFNA, antes transcrito, referido, ahora sí, a las competencias de Navarra en materia de ordenación del régimen estatutario de la función pública en Navarra. Y para ello, habremos de referirnos de manera ineludible a la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, que se pronunció sobre un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, del Gobierno de Navarra, por el que se aprobaba el Reglamento para la Elección de Órganos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Tras delimitar el alcance de los derechos históricos de Navarra y reconocidos por la LORAFNA, el máximo intérprete de la Constitución concluye en la referida sentencia, que el art. 49.1. b) de la LORAFNA antes transcrito «*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*». En particular, para el Tribunal Constitucional, dentro de las competencias que corresponden a Navarra la referida al régimen estatutario de los funcionarios públicos encaja inequívocamente en primer apartado del referido artículo 39 de la LORAFNA, en virtud del cual corresponden a Navarra «(t)*odas 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» (artículo 2.1 LORAFNA). Nos hallamos, pues, según afirma el Tribunal Constitucional, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico. Según se afirma en la STC 140/1990, «(l)*a competencia atribuida por el art. 49.1 b) de la LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatuario 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]».*

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende con claridad meridiana que el hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de organización de la función pública y, más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios aunque su regulación no se hubiera realizado con anterioridad; pues cabe entender que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente a la Comunidad Foral de Navarra y le reconocen expresamente la Constitución, como antes se ha dicho, y la LORAFNA. Y con base en dicho asidero competencial se dictó en su momento el 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, cuyo Título V se dedica a los funcionarios docentes no universitarios y en concreto, el artículo 98 señala que «(e)*n la función pública docente no universitaria, la selección, la provisión de puestos de trabajo, la promoción profesional y la promoción interna, así como la reordenación de los Cuerpos y Escalas, se regulará, conforme a las previsiones contenidas en el apartado 10 de la*

disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y en el marco de los principios contenidos en este Estatuto, mediante Ley Foral, de manera acorde con la estructura y necesidades del sistema educativo. Mientras no sea aprobada la citada Ley Foral, serán de aplicación las disposiciones estatales vigentes en las referidas materias». De modo que, tal y como afirma el Tribunal Constitucional en Sentencia 51/2019, de 11 de abril, en respuesta al recurso de inconstitucionalidad planteado en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, «(l)*as comunidades autónomas pueden ordenar la función pública docente en el marco de sus competencias, respetando en todo caso las normas básicas mencionadas, como expresamente reconoce el apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica de educación. En el ejercicio de sus competencias de ordenación de la función pública docente, pueden crear cuerpos docentes propios, en los que se integre el personal funcionario docente que dependa de la comunidad autónoma en el momento de la creación de dichos cuerpos, así como el que acceda posteriormente por el sistema de acceso legalmente establecido*».

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Navarra el objeto de la proposición de Ley Foral encuentra amparo *prima facie* en las competencias de Navarra reconocidas en el artículo 49.1 letra b) de la LORAFNA.

Ahora bien, lo anterior no significa que Navarra tenga competencias ilimitadas sobre esta materia. Por el contrario, además del necesario respeto a las instituciones, facultades y competencias del Estado, inherentes a la unidad constitucional, dispuesto con carácter general en el artículo 2.2 y 3.1 de la LORAFNA, el propio artículo 49 del mismo Texto normativo advierte de manera más específica que, la competencia exclusiva de Navarra para regular el régimen estatutario de los funcionarios públicos deberá respetar los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos. En efecto, el artículo 149.1.18 de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, pero el citado artículo 49.1.b) de la LORAFNA atribuye a Navarra, en virtud precisamente de la singularidad 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 reconozca a los funcionarios públicos. En el bien entendido de que, como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 140/1990, «*no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquéllas, justamente, que se refieran a derechos y obligaciones esenciales*». De la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende una clara distinción entre normas esenciales y normas básicas en materia de personal, siendo tan sólo de aplicación directa a la Comunidad Foral de Navarra las normas consideradas como esenciales en la legislación de funcionarios del Estado, mientras que las normas básicas únicamente resultarán de aplicación subsidiaria en lo no previsto en las normas promulgadas por Navarra. Por expresarlo en los términos empleados por la Directora General de Función Pública en su informe de 25 de marzo de 2022, tal limitación no opera en consecuencia sobre cualesquiera derechos y deberes básicos, puesto que sobre los que no tengan tal carácter esencial la Comunidad Foral será competente para aprobar una regulación autónoma de la materia.

De modo que, para un adecuado análisis de la cuestión que nos ha sido planteada, corresponde examinar si la proposición de Ley Foral, aun siendo ejercicio de una competencia propia en virtud del régimen foral de Navarra, ha respetado el límite constituido por esos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado.

Las dudas que se han planteado en cuanto a la creación de puestos de trabajo de personal funcionario docente no universitario en el Departamento de educación del Gobierno de Navarra, se refieren a las previstas con perfil de lengua extranjera, objeto de la proposición de Ley Foral cuestionada. Y el análisis de su adecuación al ordenamiento jurídico pasa por determinar si con ello se está afectando al contenido esencial de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos previstos por la legislación estatal.

De conformidad con la antes referida Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, la determinación concreta de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios, aun cuando «*deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería recognoscible ese estatuto. De manera 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 funcionarial*».

Ciertamente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (en adelante LOE) y en particular la disposición adicional duodécima de la LOE que alude al ingreso y promoción interna, se refiere al sistema de ingreso en la función pública docente de concurso-oposición convocado por las respectivas Administraciones educativas, sin especificar nada en relación con eventuales plazas con perfil lingüístico de lengua extranjera y, por lo tanto, tampoco alude a requisito o exigencia alguna en cuanto a la acreditación de nivel requerido. Por su parte, 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 se refiere en su artículo 12 a los requisitos generales que han de cumplir los participantes señalando que «(q)*uienes aspiren a participar en los procedimientos selectivos deberán cumplir las condiciones generales siguientes* […] *f) Acreditar, en su caso, el conocimiento de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma convocante, de acuerdo con su normativa»*. Y en el artículo 13 del referido Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, se establecen los requisitos específicos exigibles, además de las condiciones generales previstas en el artículo anterior, relativos al ingreso en los distintos cuerpos docentes, sin hacer referencia a la acreditación de competencias lingüísticas en idiomas extranjeros.

Ahora bien, a juicio de este Consejo de Navarra el hecho de que no exista una previsión específica en la normativa estatal relativa al perfil lingüístico de las plazas de funcionarios públicos ni, por consiguiente, a la acreditación de competencias lingüísticas en lenguas extranjeras no debe llevar a concluir inmediatamente que la proposición de Ley Foral vaya más allá del ámbito competencial que le es propio. Porque, como se viene afirmando hasta ahora, al desarrollar su propia regulación, la Comunidad Foral no está sometida a la totalidad de la legislación básica estatal, sino que sus límites vienen dados por la necesidad de no afectar a la unidad constitucional y el respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos docentes.

Del examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y más en concreto, de la Sentencia del Tribunal Constitucional Cataluña 51/2019, se desprende la anterior afirmación. En efecto, uno de los aspectos cuestionados en el asunto enjuiciado en la referida sentencia guardaba relación con la posible extralimitación del contenido previsto en el artículo del art. 119 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, que exigía, si bien en la fase de concurso, la acreditación, entre otros, del dominio de las lenguas extranjeras, así como la posibilidad de incluir una entrevista en el proceso de selección. Tales requisitos fueron considerados constitucionales por el máximo intérprete de la Constitución que concluyó que la normativa aprobada por el Parlamento de Cataluña –cuyo ámbito competencial no alcanza al de Navarra- había sido dictada en ejercicio de sus competencias propias y que, además, resultaba respetuosa con el contenido de lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional decimosegunda de la LOE en la medida en que no se omitían aspectos relevantes del régimen de ingreso que allí se establece ni se altera su contenido.

En opinión de este Consejo de Navarra, la creación de puestos de trabajo de personal funcionario docente no universitario del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra con perfil de lengua extranjera obedece a las necesidades propias del sistema educativo navarro, y la acreditación de manera objetiva de un determinado nivel de competencia lingüística, que

es una consecuencia lógica de la convocatoria de dichas plazas, no parece afectar al ámbito esencial de los derechos y deberes de los funcionarios. Además, la propuesta contenida en la proposición de Ley Foral, empleando *sensu contrario* los términos en que se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2019, no impide la identificación inmediata entre los cuerpos docentes autonómicos y los previstos en la norma estatal, ni complica en modo alguno la comunicabilidad de personal funcionario docente entre las comunidades autónomas, elemento capital del sistema de cuerpos docentes establecido por la norma estatal que, como afirma la referida sentencia, es precisamente lo que la norma básica pretende evitar mediante una estructura común de cuerpos docentes para el conjunto del Estado. De modo que, en la medida en que la proposición de Ley Foral permita un proceso de selección que evalúe la idoneidad de las personas que aspiren al ejercicio de la docencia y respete los principios de igualdad, mérito y capacidad, no se observa vulneración alguna del ordenamiento jurídico. Y, por lo tanto, cabe afirmar que la creación de plazas con perfil lingüístico que obligue a las personas aspirantes a ocuparlas a la acreditación de la oportuna capacitación lingüística en los procedimientos de ingreso respeta el contenido esencial de los derechos y obligaciones de los funcionarios, previsto en el Reglamento de Ingreso aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, y no supondría modificar, ni la estructura básica de los cuerpos docentes, ni las condiciones esenciales de ingreso a los mismos, sino que únicamente se incorporaría un perfil lingüístico acorde con el sistema educativo navarro y un requisito adicional para el acceso a esas plazas, coherente con ese perfil, en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de manera acorde con las competencias que en este ámbito le son atribuidas a Navarra.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Navarra, la proposición de Ley Foral respeta el contenido esencial de los derechos y obligaciones de los funcionarios docentes no universitarios establecido en la legislación básica estatal y, con ello, se muestra acorde y respetuoso con la atribución de competencias al Estado derivada del artículo 149.1.18 de la Constitución Española y su disposición adicional primera.

2) Sobre la posible vulneración de la proposición de Ley Foral de los derechos de las y los funcionarios públicos docentes que ocupen las plazas que se van a crear, de acuerdo a lo previsto en la disposición adicional 6ª y 7ª de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación

Para dar respuesta a la consulta que nos ha sido formulada expondremos, en primer lugar, el contenido de la disposición adicional sexta para, a continuación, analizar el acomodo o no de la proposición de Ley Foral a la misma y de ese modo, alcanzar las conclusiones oportunas. Posteriormente, empleando la misma sistemática, se expondrá el contenido de la disposición adicional séptima para, a continuación, llevar a cabo el oportuno análisis que nos lleve a formular las necesarias conclusiones.

La disposición adicional sexta de la LOE regula las bases del régimen estatutario de la función pública docente. Y en concreto dispone que:

«*1. Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente.*

2. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior.

3. Periódicamente, las Administraciones educativas convocarán concursos de traslado de ámbito estatal, a efectos de proceder a la provisión de las plazas vacantes que determinen en los centros docentes de enseñanza dependientes de aquéllas, así como para garantizar la posible concurrencia de los funcionarios de su ámbito de gestión a plazas de otras Administraciones educativas y, en su caso, si procede, la adjudicación de aquellas que resulten del propio concurso. En estos concursos podrán participar todos los funcionarios públicos docentes, cualquiera que sea la Administración educativa de la que dependan o por la que hayan ingresado, siempre que reúnan los requisitos generales y los específicos que, de acuerdo con las

respectivas plantillas o relaciones de puestos de trabajo, establezcan dichas convocatorias.

Estas convocatorias se harán públicas a través del Boletín Oficial del Estado y de los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas convocantes. Incluirán un único baremo de méritos, entre los que se tendrán en cuenta los cursos de formación y perfeccionamiento superados, los méritos académicos y profesionales, la antigüedad, la pertenencia a alguno de los cuerpos de catedráticos y la evaluación voluntaria de la función docente.

A los efectos de los concursos de traslados de ámbito estatal y del reconocimiento de la movilidad entre los cuerpos docentes, las actividades de formación organizadas por cualesquiera de las Administraciones educativas surtirán sus efectos en todo el territorio nacional.

4. Durante los cursos escolares en los que no se celebren los concursos de ámbito estatal a los que se refiere esta disposición, las diferentes Administraciones educativas podrán organizar procedimientos de provisión referidos al ámbito territorial cuya gestión les corresponda y destinados a la cobertura de sus plazas, todo ello sin perjuicio de que en cualquier momento puedan realizar procesos de redistribución o de recolocación de sus efectivos.

5. La provisión de plazas por funcionarios docentes en los centros superiores de enseñanzas artísticas se realizará por concurso específico, de acuerdo con lo que determinen las Administraciones educativas.

6. Los funcionarios docentes que obtengan una plaza por concurso deberán permanecer en la misma un mínimo de dos años para poder participar en sucesivos concursos de provisión de puestos de trabajo».

En la consulta formulada no se indica con qué concreto aspecto de lo previsto en la transcrita disposición adicional sexta de la LOE, se considera que podría colisionar el contenido de la proposición de Ley Foral. De manera que procederemos, a continuación, a efectuar un examen de cada uno de los apartados que integran la referida disposición adicional.

El primer apartado de la disposición adicional sexta identifica las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes y, en concreto, la normativa a nivel legal y reglamentario que establece los aspectos básicos y necesarios para garantizar el marco común básico de la función docente.

En los términos desarrollados en el apartado anterior de nuestro dictamen se advertía que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara cuando afirma que, la normativa navarra en materia de ordenación de la función pública y en concreto en lo relativo al personal funcionario docente, está sometida, no a la regulación básica estatal en su conjunto, sino a las normas esenciales, que se aplican de manera directa en la Comunidad Foral. Lo que permite afirmar, a su vez, que las normas básicas estatales únicamente resultarán de aplicación en lo no previsto en las normas promulgadas por la Comunidad Foral de Navarra. Así las cosas, el contenido esencial que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos (artículo 49.1.b) de la LORAFNA) ha sido examinado en el apartado anterior en el que concluíamos que, a juicio de este Consejo de Navarra, la proposición de Ley Foral se muestra respetuosa con el mismo.

Menores dudas plantean la adecuación de la proposición de Ley Foral al apartado 2 de la disposición adicional sexta de la LOE, por cuanto, precisamente, con ella se pretende la ordenación de la función pública docente en el marco de las competencias atribuidas a Navarra. Por otro lado, la mención que ahí se hace respeto a las normas básicas referidas en el apartado 1 debe ser interpretada, nuevamente, en el marco de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y atendiendo a la necesidad de distinguir entre normas básicas y la regulación del contenido esencial que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos, que no es exactamente lo mismo. De modo que, ninguna objeción cabe formular a la normativa proyectada desde la perspectiva de su acomodo a este apartado 2 de la disposición adicional sexta de la LOE.

Los apartado 3, 4, 5 y 6 de la disposición adicional sexta ser refieren a: las convocatorias de concurso de traslados de ámbito nacional; los procedimientos de provisión referidos al ámbito territorial cuya gestión corresponda a las comunidades autónomas y destinados a la cobertura de sus plazas durante los cursos escolares en que no se celebren concursos de ámbito estatal; la provisión de plazas por funcionarios docentes en los centros superiores de enseñanzas artísticas; y a la obligación de los

funcionarios de permanecer durante dos años como mínimo ocupando la plaza obtenida por concurso para poder participar en sucesivos concursos de provisión de puestos de trabajo, respectivamente. La proposición de Ley Foral que nos ocupa no regula ninguna de las referidas materias, de modo que no parece que puedan conculcar el contenido previsto en las disposiciones antes transcritas, sin que, por lo tanto, resulte necesario entrar a valorar su contenido esencial que, conviene insistir, es lo que vincula a la Comunidad Foral de Navarra, para poder afirmar que, en opinión de este Consejo de Navarra la proposición de Ley Foral respeta el contenido de los apartados referidos de la disposición adicional sexta de la LOE.

Por lo que respecta a la disposición adicional séptima de la LOE, en ella se regula la ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes, en los siguientes términos:

«*1. La función pública docente se ordena en los siguientes cuerpos:*

a) El cuerpo de maestros, que desempeñará sus funciones en la educación infantil y primaria.

b) Los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria, que desempeñarán sus funciones en la educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional.

b bis) El cuerpo de profesores especialistas en sectores singulares de formación profesional, que desempeñará sus funciones en la formación profesional y, excepcionalmente, en las condiciones que se establezcan, en la educación secundaria obligatoria.

c) El cuerpo a extinguir de profesores técnicos de formación profesional, que desempeñará sus funciones en la formación profesional y, excepcionalmente, en las condiciones que se establezcan, en la educación secundaria obligatoria.

d) El cuerpo de profesores de música y artes escénicas, que desempeñará sus funciones en las enseñanzas elementales y profesionales de música y danza, en las enseñanzas de arte dramático y, en su caso, en aquellas materias de las enseñanzas superiores de música y danza o de la modalidad de artes del bachillerato que se determinen.

e) El cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas, que desempeñará sus funciones en las enseñanzas superiores de música y danza y en las de arte dramático.

f) Los cuerpos de catedráticos de artes plásticas y diseño y de profesores de artes plásticas y diseño, que desempeñarán sus funciones en las enseñanzas de artes plásticas y diseño, en las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y en las enseñanzas de la modalidad de artes del bachillerato que se determinen.

g) El cuerpo de maestros de taller de artes plásticas y diseño, que desempeñará sus funciones en las enseñanzas de artes plásticas y diseño y en las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales.

h) Los cuerpos de catedráticos de escuelas oficiales de idiomas y de profesores de escuelas oficiales de idiomas, que desempeñarán sus funciones en las enseñanzas de idiomas.

i) El cuerpo de inspectores de educación, que realizará las funciones recogidas en el artículo 151 de la presente Ley.

El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, podrá establecer las condiciones y los requisitos para que los funcionarios pertenecientes a alguno de los cuerpos docentes recogidos en el apartado anterior puedan excepcionalmente desempeñar funciones en una etapa o, en su caso, enseñanzas distintas de las asignadas a su cuerpo con carácter general. Para tal desempeño se determinará la titulación, formación o experiencia que se consideren necesarias. En todo caso se considerará a estos efectos al profesorado de los centros que impartan conjuntamente enseñanzas de educación primaria y educación secundaria.

Los cuerpos y escalas declarados a extinguir por la presente ley, así como por normas anteriores a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se regirán por lo establecido en aquellas disposiciones, siéndoles de aplicación lo señalado a efectos de movilidad en la disposición adicional duodécima de esta Ley.

2. Corresponde al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos a los que se refiere esta disposición, a excepción de la letra i) del apartado anterior, y la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.2 de esta Ley.

Asimismo, las Administraciones educativas podrán establecer los requisitos de formación o titulación que deben cumplir los funcionarios de los cuerpos que imparten la educación secundaria obligatoria para impartir enseñanzas de los primeros cursos de esta etapa

correspondientes a otra especialidad, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 26.

No obstante, los procesos selectivos y concursos de traslados de ámbito estatal tendrán en cuenta únicamente las especialidades docentes».

A los efectos que aquí interesa, la norma transcrita ordena la función pública docente estableciendo los distintos cuerpos que la integran, así como las funciones que habrán de desempeñar cada uno de ellos. Como ya hemos señalado, el Tribunal Constitucional (STC 51/2019) ha afirmado que las comunidades autónomas pueden ordenar la función pública docente en el marco de sus competencias. Ahora bien, como el propio Tribunal Constitucional afirma, el hecho de que, en el ejercicio de sus competencias de ordenación de la función pública docente, las comunidades autónomas puedan crear cuerpos docentes propios, en los que se integre el personal funcionario docente que dependa de la comunidad autónoma en el momento de la creación de dichos cuerpos, no es óbice para que deban respetarse determinados límites. En concreto, como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia referida, «*el límite que establece la legislación básica se cifra en la no alteración de la estructura trazada por las normas básicas. La estructura de los cuerpos docentes propios debe ser acorde con la ordenación de cuerpos establecida en la legislación básica. Una comunidad autónoma no puede alterar esa estructura, suprimiendo o refundiendo los cuerpos previstos en la normativa básica estatal*». Por ese motivo no debe extrañar que el concreto caso de la normativa catalana examinada, el máximo intérprete de la Constitución haya afirmado que «(d)*ado que la legislación básica establece actualmente una docena de cuerpos docentes diferenciados, la norma impugnada, al reducir a cinco el número total de cuerpos docentes y alterar su estructura, vulnera la norma básica. Frente a lo que afirman los letrados del Gobierno de la Generalitat, esa alteración del número y de la estructura de cuerpos docentes previstos en la norma básica no solo impide la identificación inmediata entre los cuerpos docentes autonómicos y los previstos en la norma estatal, sino que puede hacer sumamente compleja la comunicabilidad de personal funcionario docente entre las comunidades autónomas, elemento capital del sistema de cuerpos*

docentes establecido por la norma estatal. Pues si cada una de las comunidades autónomas procediera a reordenar a su criterio los cuerpos previstos en la norma básica estatal, serían necesarias complicadas reglas de equivalencia o correspondencia entre decenas de cuerpos autonómicos, que es precisamente lo que la norma básica pretende evitar mediante una estructura común de cuerpos docentes para el conjunto del Estado».

Dejando al margen la cuestión relativa a las diferencias competenciales existentes entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra, en razón de los derechos históricos de esta última, y que habría que tener en consideración a la hora de ponderar en sus justos términos el alcance que pueda tener la jurisprudencia recaída en la Sentencia 51/1990 en la delimitación de las competencias normativas de Navarra en materia de organización de la función pública y, más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios docentes, debe advertirse que la normativa proyectada no pretende crear nuevas categorías de cuerpos de funcionarios docentes, ni suprimir o refundir los ya existentes. Por el contrario, el contenido de la proposición de Ley Foral es mucho más limitado al pretender, exclusivamente, y sobre la base de las categorías de cuerpos docentes ya existentes la creación en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de puestos de trabajo de personal funcionario docente con un perfil lingüístico acorde con la función por él llamado a desempeñar en los centros en que se impartan programas para el aprendizaje de lenguas extranjeras, y a los que, de manera coherente con dicho perfil, se les exigirá la acreditación de las competencias lingüísticas correspondiente. Y, como hemos afirmado anteriormente, lo dispuesto en la normativa proyectada no impide la identificación inmediata entre los cuerpos docentes autonómicos y los previstos en la norma estatal, ni a juicio de este Consejo de Navarra complica en modo alguno la comunicabilidad de personal funcionario docente entre las comunidades autónomas, que pretende salvaguardar la norma estatal. En definitiva, no se altera la estructura ya existente de cuerpos docentes en Navarra ni para el conjunto del Estado.

Por lo tanto, habremos de concluir que nada de lo previsto en la propuesta de Ley Foral parece oponerse al contenido de la disposición adicional séptima de la LOE interpretada a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional señalada.

3) Sobre el amparo legal de la posibilidad de exigir una lengua extranjera como requisito

El alcance de la cuestión que se nos plantea ahora se subsume implícitamente en el contenido de las dos anteriores. De modo que, para no resultar reiterativos, baste ahora simplemente recordar de manera sintética que, aunque el artículo 149.1.18 de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, el artículo 49.1.b) de la LORAFNA atribuye a Navarra, en virtud precisamente de la singularidad foral reconocida y amparada en la disposición adicional primera de la Constitución, 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 reconozca a los funcionarios públicos. Y que, por los motivos expuestos en los dos apartados anteriores de nuestro Dictamen, la creación de plazas con perfil lingüístico que obligue a la acreditación de la oportuna capacitación lingüística en los procedimientos de ingreso a las personas aspirantes a ocuparlas respeta el contenido esencial de los derechos y obligaciones de los funcionarios, y en particular, lo previsto a este respecto en el Reglamento de Ingreso aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

4) Sobre la adecuación de la proposición de Ley Foral a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del régimen estatutario de las y los funcionarios públicos de Navarra y su alcance

El análisis efectuado hasta este momento ha tenido presente, como no podía ser de otra manera, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de manera muy especial, la emanada de la importante Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, referida, precisamente, al conflicto positivo de competencia promovido por el Abogado del Estado en representación del

Gobierno de la Nación frente al Gobierno de Navarra, en relación con el Decreto 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de Órganos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, así como la de la Sentencia 51/2019, de 11 de abril de 2019, que ha llevado a este Consejo de Navarra a concluir la adecuación de la proposición de Ley Foral a la misma.

Por otro lado, el régimen estatutario de las y los funcionarios públicos de Navarra está previsto en 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 concreto, el Título V del referido Texto normativo se refiere de manera específica a los funcionarios docentes no universitarios; estableciendo en su artículo 97 que se regirán por las disposiciones del referido Título V, y en lo no previsto en él, por las contenidas en el resto del Estatuto.

No parece necesario entrar a examinar el alcance concreto de las previsiones recogidas en relación con los criterios de acceso, selección, provisión de puestos de trabajo, y demás aspectos regulados en la referida normativa respecto del régimen estatutario de las y los funcionarios públicos en Navarra, para atender la consulta que nos ha sido formulada. Porque, a los efectos que aquí interesan, y sin necesidad de examinar con mayor precisión el contenido normativo referido, es evidente que la propuesta normativa que se pretende aprobar tiene el rango legal necesario como para, en su caso, modificar y prevalecer sobre la normativa anterior con la que eventualmente pudiera entrar en contradicción. Y ello como consecuencia del principio básico expresado con el aforismo latino *lex posterior derogat priori*, que significa que la ley posterior deroga a la anterior. Se trata, en definitiva, de un criterio tradicional que, junto al de jerarquía y al de especialidad, se emplean en la tradición jurídica para resolver posibles antinomias o conflictos normativos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, la propia norma proyectada contempla una disposición derogatoria en virtud de la cual se prevé la derogación de «*cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta norma*», entre las

cuales estarían comprendidas las previstas en el actual régimen estatutario de los funcionarios públicos de Navarra.

De modo que tampoco se observa impedimento legal alguno en relación con la proposición de Ley Foral sometida a consulta ante el Consejo de Navarra como consecuencia del actual régimen estatutario de las y los funcionarios públicos de Navarra.

5) Sobre otras cuestiones al respecto que considere oportuno

Las cuestiones de orden jurídico que han sido planteadas de manera más precisa han sido ya analizadas en los apartados anteriores de nuestro Dictamen. Respecto de la última consulta genérica que ahora se formula ha de señalarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 28.3 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, «(e)*n el caso de dictámenes facultativos deberán concretarse con precisión los términos de la consulta y acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión consultada*».

El dictamen solicitado tiene carácter facultativo, según lo establecido en el artículo 14.2 de la LFCN y cumple con las condiciones establecidas en el artículo 15 del mismo Texto legal. Sin embargo, la cuestión que ahora se plantea carece de la necesaria precisión reclamada por la norma reglamentaria transcrita. De modo que no puede ser atendida por este Consejo de Navarra, en tanto no se defina claramente el alcance y contenido de la misma.

Recapitulación

Habida cuenta de lo expuesto hasta ahora, estamos en condiciones de afirmar que, a juicio de este Consejo de Navarra, la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es respetuosa con la atribución de competencias al Estado derivada del artículo 149.1.18 de la

Constitución Española y su disposición adicional primera. Se acomoda a las competencias de Navarra reconocidas en el artículo 49.1 letra b) de la LORAFANA, y se muestra acorde con la legislación básica estatal. En concreto, con el ámbito esencial de los derechos y deberes de los funcionarios, y en particular, con lo previsto a este respecto en la LOE y en el Reglamento de Ingreso aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se adecua al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.