

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 28 de julio de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, 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*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 117, 17 de mayo de 2022)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Mediante escrito que tuvo entrada en esta institución el 31 de mayo de 2022, el presidente de un sector sindical de funcionarios solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, 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, publicada en el *Boletín Oficial de Navarra* número 88, correspondiente al día 6 de mayo de 2022 y en el *Boletín Oficial del Estado* número 117, correspondiente al día 17 de mayo de 2022.

**SEGUNDO.** La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad se dirige contra la ley en su conjunto y no precisa qué concretas disposiciones de su articulado estima inconstitucionales.

La ley se estructura en un preámbulo, cinco artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El preámbulo enuncia la finalidad de la ley, que es «lograr la estabilización de las plazas con contrato administrativo temporal de los programas 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».

A este fin, el artículo 1 de la ley crea «puestos de trabajo de personal funcionario docente no universitario en el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra con perfil de lengua extranjera, de acuerdo con las necesidades del sistema educativo».

Estos puestos de trabajo quedan 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.

Los siguientes artículos detallan las previsiones necesarias para la cobertura de estos puestos de trabajo y el desarrollo de las correspondientes convocatorias. Así, el artículo 2 dispone que las ofertas de empleo público 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 la acreditación de las titulaciones o certificaciones acreditativas del perfil de lengua extranjera y precisa que las pruebas selectivas de ingreso para las plazas con perfil de lengua extranjera se desarrollarán en el idioma correspondiente a estas plazas (castellano o euskera).

El artículo 4 regula la provisión de puestos de trabajo y establece que el personal funcionario que resulte seleccionado en las convocatorias de ingreso a los puestos que crea la ley 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 y a plazas con el perfil de lengua extranjera por el que haya superado el proceso selectivo, salvo en los supuestos de supresión de plazas, de acuerdo con lo que se determine en las respectivas convocatorias. El artículo 5 por su parte regula la provisión temporal de puestos de trabajo.

La disposición adicional primera establece previsiones específicas para la cobertura de estos puestos de trabajo por el sistema excepcional de concurso a que se refieren las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

La disposición adicional segunda contiene una remisión a la normativa estatal reguladora de los cuerpos docentes no universitarios en lo no previsto en la normativa foral e impone al Gobierno de Navarra la obligación de realizar los trámites precisos para lograr la integración de este personal funcionario en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Las disposiciones adicionales tercera y cuarta garantizan el derecho de los alumnos a la continuidad del programa de aprendizaje de inglés (PAI), su implantación progresiva y la provisión de su implantación como modelo lingüístico.

La ley foral 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 y de tres disposiciones adicionales por las 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 norma; al Gobierno de Navarra a desarrollar sus previsiones, y se establece su entrada en vigor. Incluye un anexo referido a entidades, certificaciones y titulaciones acreditativas del nivel de competencia lingüística en lenguas extranjeras.

**TERCERO.** La finalidad de esta ley foral es estabilizar unas plazas de personal docente que venían ocupándose con carácter temporal en el marco de programas de aprendizaje de lenguas extranjeras conforme a lo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y extender de forma progresiva este programa en el sistema educativo, con la previsión de convertirlo en modelo lingüístico que oferte el sistema educativo en Navarra para la escolarización del alumnado.

Para ello crea puestos de trabajo en la plantilla de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con perfil de lengua extranjera al margen de los cuerpos docentes no universitarios que establece la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El sindicato compareciente considera que mediante esta ley foral se está creando un nuevo cuerpo docente, con unos nuevos requisitos de acceso y titulación, lo que a su juicio supone una vulneración de la normativa de carácter básico recogida en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la asunción, por parte del Parlamento de Navarra, de competencias reservadas exclusivamente al Estado conforme al artículo 149.1.1ª, 18ª y 30ª de la Constitución.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** Debe hacerse notar en primer lugar, que la infracción constitucional alegada tiene una inmediata y directa relación con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pues en último extremo lo que se cuestiona es la competencia del Parlamento de Navarra para aprobar una norma que, a juicio del promovente de la queja, es contraria a lo que ha dispuesto el legislador estatal en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre el Estatuto de la Función Pública (artículo 149.1 18ª CE) y para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, por el que se regula el derecho a la educación (artículo 149.1 30ª CE).

**SEGUNDO.** La materia competencial a la que principalmente se circunscribe este asunto está referida al régimen estatutario de los funcionarios públicos. A este respecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 51/2019, de 11 de abril, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, del Parlamento de Cataluña, se pronuncia sobre la creación de cuerpos docentes no universitarios autonómicos, señala que tratando de una controversia competencial debe comenzarse por encuadrarla en la materia competencial y recuerda que:

[...] nuestra doctrina ha señalado (STC 75/1990, de 26 de abril, FJ 2) que las disposiciones y actos relativos al acceso a la función pública docente pueden en

principio enmarcarse, a efectos competenciales, tanto en el propio ámbito de las potestades sobre el régimen funcional como en el correspondiente a la enseñanza. Sin embargo, a diferencia de otros sobre los que recientemente nos hemos pronunciado (STC 212/2012, de 14 de noviembre [RTC 2012, 212], FJ 7), en el presente caso y desde una perspectiva general resulta claro que estamos ante una norma que, primordialmente versa sobre el régimen funcional, tal como demuestra su contenido, relativo al acceso a la función pública, así como al denominado «acceso» entre los cuerpos de funcionarios docentes, fácilmente reconocible como sistema de promoción interna, y a la adquisición de nuevas especialidades que, sin perjuicio de su relación con la impartición de docencia, también produce efectos en materia de provisión de puestos de trabajo. No cabe eludir, sin embargo, que estos funcionarios públicos prestan un servicio relacionado *ratione materiae* con la enseñanza y, con ello, con otros títulos competenciales distintos al del régimen estatutario de los funcionarios públicos, señaladamente el del art. 149.1.30 CE (RCL 1978, 2836) y los autonómicos en relación con la enseñanza. Pese a ello, la pretensión de regulación general de la función pública docente que presenta la norma objeto de conflicto determina que el conflicto planteado deba resolverse atendiendo al orden competencial establecido en la Constitución (RCL 1978, 2836) y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (RCL 1979, 3029) sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, salvo en aquellas cuestiones en las que el contenido de la regulación incida más en el desarrollo de la enseñanza que en el estatuto funcional (STC 213/2013, de 19 de diciembre).

**TERCERO.** La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en la disposición adicional sexta las bases del régimen estatutario de la función pública docente y dispone que

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.

Esta misma disposición reconoce a las comunidades autónomas competencias para ordenar su función pública docente, «respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior». La disposición adicional séptima ordena la función pública docente en diez cuerpos.

Por otra 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, establece en su artículo 13 los requisitos de titulación que deben reunirse para el ingreso en cada uno de los distintos cuerpos docentes.

El carácter de normativa básica de estos preceptos no ofrece ninguna duda, no solo por estar así previsto expresamente en dichas normas, sino porque el Tribunal Constitucional ha partido de esa consideración en diversas ocasiones, «porque su contenido no hace más que proyectar el alcance de los elementos fundamentales del régimen jurídico de los funcionarios públicos a los del ámbito docente no universitario» (STC 51 /2019, de 11 de abril, con cita de STC 31 /2006, de 1 de febrero).

**CUARTO.** Como se ha señalado, los recurrentes cuestionan la constitucionalidad de la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, por entender que crea en un nuevo cuerpo docente, con unos nuevos requisitos de acceso y titulación, lo que entienden que contradice la normativa básica.

En relación con esta cuestión ha de hacerse notar que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia de las comunidades autónomas para crear cuerpos docentes propios, en el marco de lo previsto en la Ley Orgánica de Educación.

Así, declara en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril, que

las comunidades autónomas pueden ordenar la función pública docente en el marco de sus competencias, [...] 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 [...] Pero 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.

**QUINTO.** Sentado que las comunidades autónomas pueden crear cuerpos docentes propios, con el límite de la legislación básica, resulta necesario descender a los límites competenciales que derivan de la Constitución y de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

A este respecto, el artículo 49 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, atribuye a Navarra en virtud de su régimen foral la competencia exclusiva sobre «el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos».

La competencia de Navarra en materia de función pública es por tanto una competencia foral o histórica. Ello significa que excede de las competencias reconocidas a las comunidades autónomas en el ámbito de la función pública, por cuanto su límite no lo constituye el Título VIII de la Constitución, sino que debe tenerse en cuenta el marco preconstitucional reconocido por la disposición adicional primera.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 14/1990, de 20 de septiembre, ha establecido la doctrina para interpretar el alcance y los límites constitucionales en el ejercicio de Navarra de su competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Pública de Navarra, declarando que

La apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el art. 49. 1 b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya actualización supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios [...] Sin embargo, esta competencia, según el citado precepto, ha de ejercerse «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». Corresponde, pues, examinar si el Decreto Foral, aun siendo ejercicio de una competencia propia en virtud de su régimen foral, ha respetado el límite constituido por esos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado [...] Debiendo tenerse bien presente que 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 aquellas, justamente, que se refieran a los «derechos y obligaciones esenciales». Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta 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 reconocible ese estatuto (STC 140/1990, de 20 de septiembre).

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 funcional [..] (STC 140/1990).

El análisis de la controversia planteada exigiría por tanto determinar no si la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, es contraria a la normativa básica del Estado que regula la función pública docente, sino si ha respetado la sustancia del régimen estatutario y el límite de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado.

Desde esta perspectiva, la creación de puestos de trabajo de funcionarios docentes en la plantilla de la Administración de Navarra no parece constituir en sí mismo un ejercicio de la competencia propia que incida en derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos. Tampoco parece que la exigencia de acreditar determinada capacitación lingüística para el ingreso forme parte de ese contenido de derechos y deberes esenciales que definen el estatuto del funcionario público conforme a lo regulado en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

Se estima relevante destacar, en lo que se refiere a los requisitos de ingreso, que la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, en su disposición adicional segunda, remite en lo no previsto en la ley a la normativa estatal básica reguladora de estas materias para los cuerpos docentes. De ello cabe desprender que el requisito de acreditación de capacitación lingüística se añade al requisito de titulación académica específica que en cada supuesto proceda conforme a la legislación básica, de modo que el principio de capacidad en el acceso a la función pública queda salvaguardado.

**SEXTO.** Fundamentalmente ha de manifestarse que esta institución viene manteniendo el criterio de que el ejercicio de la legitimación que ostenta para interposición de recurso de inconstitucionalidad tiene su ámbito idóneo de aplicación en el campo de los derechos y libertades proclamados en el Título I de la Constitución, cuya defensa y garantía le encomienda esta expresamente. Sin embargo, cuando los problemas de constitucionalidad detectados o denunciados no afectan a este orden sustantivo de los derechos fundamentales y libertades públicas, sino que se refieren al régimen de distribución de competencias entre los diversos titulares del poder político territorial del Estado, parece más conveniente que sean los propios titulares de las competencias eventualmente sustraídas los que en el ejercicio de su correspondiente legitimación inicien las actuaciones que en cada caso consideren oportunas.

### RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, 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.