

**ANOTACIONES AL ESTATUTO DE PERSONAL
AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
DE NAVARRA**

**K EPA LARUMBE B IURRUN
H ECTOR M. NAGORE S ORABILLA**

I. NOTAS PREVIAS

El objeto del presente trabajo no consiste, como a primera vista pudiera parecer, en un detenido análisis del contenido de la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo. Por el contrario, salvo breves excursos, vamos a obviar tal estudio para de alguna manera detenernos en el problema que en nuestra opinión se puede plantear por el hecho de que la citada Ley Foral haya entrado en vigor con anterioridad a la promulgación de la Ley 30/1984 de 2 de Agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Prima facie la fricción se plantea en tanto en cuanto la ley estatal contiene en su artículo 1.º, 3 una relación de los artículos que se consideran Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos dictadas al amparo del artículo 149-1-18.^a de la Constitución y, en consecuencia, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, en las que, obviamente, hay que incluir la Foral de Navarra.

Este planteamiento previo, se complica además por el tenor de la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral, que prevé su desarrollo reglamentario, el cual ha sido posterior a la entrada en vigor de la Ley 30/84.

Dado el dispar contenido de ambas leyes (autonómica y estatal), van apareciendo determinados conflictos relativos a la posible inadecuación de los Reglamentos que desarrollan la Ley Foral, bien respecto de ella misma o en su caso de la Ley Estatal.

En definitiva, el objeto del presente trabajo consiste en la mera constatación del problema, del que, en principio, se puede afirmar que proviene de una total falta de coordinación entre el Estado y la Comunidad Foral, intencionadamente provocada.

II. EL REGIMEN ESTATUTARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

II.1. Competencias exclusivas del Estado

Sin duda el tema competencial, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, configura un aspecto clave para el desarrollo del denominado «Estado de las Autonomías».

Como acertadamente ha expuesto JESUS LEGUINA VILLA (1) no basta con proclamar el derecho a la autonomía política de las Comunidades territoriales que integran el Estado, sino que es preciso además, para que la autonomía política sea realmente tal y no una simple operación de descentralización administrativa, que ese proclamado derecho esté dotado de un haz de poderes y facultades distintos e independientes de los que corresponden al Estado, que en todo caso habrán de alcanzar el nivel legislativo.

En este sentido, la Constitución de 27 de Diciembre de 1978, a la hora de establecer el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha optado por el sistema de las listas de distribución de competencias establecidas en los arts. 148 y 149 de aquélla.

Al objeto del presente estudio resulta necesario detenerse en el contenido del artículo 149-1 citado, donde se establecen las competencias exclusivas del Estado, y más concretamente en el apartado 18.º de dicho artículo que dispone:

«149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...18.º.— Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas...»

Del texto citado se desprende que en materia de funcionarios, la competencia exclusiva del Estado se refiere únicamente a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, con lo cual habrá que estar al contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía para llegara establecer un concreto reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las C.C.A.A., todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147-2-d C.E.

La generalidad de los Estatutos de Autonomía ha optado por situar las competencias en materia de Función Pública entre las de desarrollo legislativo y ejecución. Sin embargo a esta regla general es preciso apuntar dos excepciones.

a) El art. 10-4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en el que se recoge como competencia exclusiva de esta Comunidad «El Estatuto de los

(1) «La Constitución Española de 1978». Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría, págs. 806-807. Ed. Civitas Madrid 1980.

funcionarios del País Vasco y de su Administración Local sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149-1 de la Constitución». Esta fórmula resulta aparentemente contradictoria, en el sentido de que parece «incompatible» el mantenimiento de una competencia exclusiva de la Comunidad con el reconocimiento de que sobre esa materia el Estado ostenta competencia exclusiva para la aprobación de la legislación básica.

b) La segunda y más relevante excepción se encuentra comprendida en el artículo 49-1-b de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero (en adelante L. O. 13/1982), donde se establece la competencia exclusiva de Navarra en 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». Este tema lo desarrollamos en posteriores epígrafes de este estudio.

En definitiva, y salvo la excepción supra expresada, en lo referente al régimen estatutario de los funcionarios públicos la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan una clara distribución de competencias, correspondiendo la legislación básica al Estado y el desarrollo legislativo y ejecución de la misma a las Comunidades Autónomas. La importancia del encuadramiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios entre las competencias exclusivas del Estado determina la exclusión de transferencias a las C.C.A.A. de la configuración de dichas bases, sin perjuicio del desarrollo legislativo de las mismas por la Comunidad.

II.2. Las bases del régimen estatutario de los funcionarios

Como se ha indicado, el art. 149-1-18 del Texto Constitucional establece la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios y, como regla general, los Estatutos de Autonomía han recogido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia por las respectivas Comunidades Autónomas.

Al hilo de lo anterior, es preciso determinar qué se entiende por bases o legislación básica. En este sentido, como es sabido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de Enero de 1982, concreta que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada, es que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa de su propio interés general podrá establecer peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia...».

Por otro lado la legislación básica no tiene que ser necesariamente dictada con posterioridad a la Constitución sino que puede y debe deducirse de

leyes preconstitucionales. Concretamente en materia de régimen estatutario de los funcionarios el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 27 de Julio de 1982, fundamento jurídico 1.º, aclaró definitivamente la cuestión.

La doctrina constitucional es diáfana. En tanto el Estado no dicte las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, a que se refiere el art. 149-1-18 C.E., las C.C.A.A., de conformidad con la citada sentencia del Tribunal Constitucional, han de respetar en materia de función pública los principios y normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios tal y como puedan racionalmente deducirse del ordenamiento estatal vigente.

Esta teoría responde incuestionablemente a una idea sobre las relaciones entre la legislación básica y la legislación de desarrollo. Esta última no puede enmarcarse en el esquema de la legislación delegada al menos de forma estricta, puesto que la noción de bases es una noción material y no formal; de manera que lo básico, aunque no esté fijado en una específica ley de principios, puede deducirse de la regulación contenida en cada momento en las normas vigentes (2). Lo cual, como trataremos de demostrar en el caso de Navarra, puede originar problemas interpretativos y de aplicación normativa de muy difícil solución.

A pesar de lo expuesto, no parece que exista una idea excesivamente exacta, ni en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ni en la doctrina científica que aventure qué contenido debe de tener la legislación básica, normas-básicas o bases que como competencias exclusivas del Estado se enumeran en el art. 149-1 del Texto Constitucional.

Aquí se plantea ya el primer problema que lo circunscribimos al régimen estatutario de los funcionarios, pero que puede precisarse de otros ámbitos de la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases en distintas materias. Efectivamente, como es sobradamente conocido, el Tribunal Constitucional es el intérprete máximo de la Constitución y cualquier cuerpo legal que contenga bases o normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios, puede ser puesto en su conocimiento mediante el instrumento del conflicto de competencias o cualquier otro de los previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, por ello, sobre cualquier norma posterior a la Constitución, podría pronunciarse el T.C. y con base en su jurisprudencia se podrían ir estableciendo criterios delimitadores de lo que debe entenderse por normas básicas. Hasta el momento quizás sean las sentencias de 28 de Julio de 1981, 28 de Enero de 1982 y 26 de Julio de 1982 del T.C., las que de una manera más intensa han procurado establecer dichos criterios. Sin embargo, insistimos en que la doctrina citada es lo suficientemente abstracta como para tener que esperar las soluciones puntuales que sin duda se irán sucediendo en las distintas materias. No obstante, esta espera puede ser excesivamente larga por dos razones esenciales:

(2) MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Derecho Público de las Comunidades Autónomas I». Ed. Civitas. Madrid, 1982. págs. 429 y ss.

1.º.— Cabe la posibilidad de que se aprueben por el Estado leyes de bases, que no sean impugnadas ante el Tribunal Constitucional.

2.º.— El propio Tribunal Constitucional (S. 28-1-1982) ha mantenido que puesto que la noción de bases o normas básicas es una noción material, a la definición de lo básico pueden contribuir no sólo las leyes sino también las normas reglamentarias o disposiciones administrativas, las cuales se abstraen al conocimiento del Tribunal Constitucional, en principio.

Desde esta óptica, a tales dificultades se añade otra de no menos importancia. Nos referimos a la posibilidad, supra mencionada, de que las normas básicas puedan ser extraídas de la legalidad vigente que en su mayor parte será una legalidad preconstitucional, que, evidentemente, no determinará expresa y formalmente que ha de entenderse por básico. Será preciso que tal labor la lleve a cabo el Tribunal Constitucional en su calidad de intérprete supremo de la Constitución.

En resumen, si bien la jurisprudencia constitucional se ha encargado de perfilar la noción de bases o normas básicas respecto de su instrumentación, por el contrario, con referencia a su contenido no se ha conseguido sino una serie de definiciones abstractas que, en su caso, podrán servir de pauta para concretar el contenido de la normativa básica en cada supuesto.

II.3. Bases del Régimen Estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas

La problemática que con carácter general hemos descrito en el epígrafe anterior referida a las normas básicas que el Estado debe dictar en cumplimiento del mandato constitucional contenido en determinados apartados del art. 149-1 C.E., considerados como competencias exclusivas del Estado, han sido hasta hace unos meses perfectamente aplicables al régimen estatutario de los funcionarios. Sin embargo, tal teoría ha dejado de ser operativa al caso al haber sido publicada la Ley 30/1984 de 2 de Agosto de medidas para la reforma de la función pública, en cuyo artículo 1.º se establece lo que se consideran bases del régimen estatutario de los funcionario públicos.

No resulta posible extender el objeto del presente estudio a un detallado análisis de las bases contenidas en la Ley 30/1984. Baste simplemente apuntar que se ha adoptado un criterio excesivamente amplio para configurar las bases del régimen estatutario de los funcionarios, lo que puede ocasionar una falta de operatividad de las leyes autonómicas de desarrollo —como en los casos de Cataluña y Valencia—, puesto que respecto a algunas de las bases y debido a su excesiva concreción, más podría hablarse de ejecución o en el mejor de los casos de desarrollo reglamentario que de actividad legislativa de desarrollo por las Comunidades Autónomas.

Volviendo nuevamente al tema que nos ocupa y a pesar de la provisionabilidad de la Ley 30-1984 según se dice en su Exposición de Motivos, se puede afirmar que las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, se

encuentran contenidas en la norma citada y, en consecuencia, a partir de la entrada en vigor de ésta, la legislación autonómica en materia de funcionarios va a estar supeditada al contenido básico establecido en la norma estatal. Es decir, no procede ya extraer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de la legislación preconstitucional vigente, tal y como se venía haciendo hasta la fecha de conformidad con la doctrina constitucional citada. Por el contrario, es preciso rechazar las anteriores bases y configurar la legislación autonómica en esta materia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1984.

Esta nueva situación ha originado ya un problema de difícil solución: el caso de Navarra como hemos expresado anteriormente. Según ha admitido la jurisprudencia constitucional, no debe tenerse por necesaria la existencia de una secuencia temporal entre la Ley de principios y las normas de desarrollo de manera que éstas no puedan dictarse si no se ha aprobado previamente aquella. Como ha indicado MUÑOZ MACHADO (3) las C.C.A.A no están obligadas para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a esperar a que se dicte una específica legislación básica, ya que lo básico pueden deducirlo de la legislación vigente y respetando esas reglas básicas dictar a continuación las normas de desarrollo.

Esta posibilidad que, en la materia que nos ocupa, ya se ha hecho realidad de una manera muy especial en Navarra a raíz de la aprobación de la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo sobre el «Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra», plantea serios inconvenientes que, en palabras del prestigioso autor, se concretan en que cambia el ente encargado de definir que es lo básico. En lugar de hacerlo el Estado lo hace la Comunidad o lo que es lo mismo en lugar de ser la ley estatal la que delimite la distribución de competencias, la hace la ley territorial. Sin embargo por lo que a Navarra se refiere, no es este el principal problema que se deriva de la entrada en vigor de la Ley Foral 13/83 sino, como más adelante trataremos de demostrar, el nudo gordiano de la cuestión se centra en la existencia de disposiciones contrarias a las bases contenidas en la Ley 30/84, máxime cuando la Ley Foral no se dictó con carácter de provisionalidad sino con una vigencia indefinida. Buena prueba de ello lo constituye el hecho de que se haya aplicado sin vacilación alguna e incluso que se haya producido, aun parcialmente, su desarrollo reglamentario. Entre las disposiciones dictadas por la Administración Foral destacan al respecto el Reglamento Provisional de Retribuciones (D.F. 158/84 de 25 de Julio), la Plantilla Orgánica Provisional (D.F. 212/84, de 26 de Septiembre), Reglamento de Ingreso (D.F. 113/85, de 5 de Junio), Reglamento disciplinario (D. F. 117/85, de 12 de Junio), Reglamento de Vacaciones, licencias y permisos (D.F. 121/85, de 19 de Junio), Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo (D.F. 215/85 de 6 de Noviembre), Reglamento de Concursos de Mérito (D.F. 237/85 de 18 de Diciembre), etc. Este planteamiento constituye el objeto esencial del presente trabajo.

(3) MUÑOZ MACHADO, Santiago: op. cit. págs. 428 y ss.

III. LA LEY FORAL 13/83 DE 30 DE MARZO DEL ESTATUTO DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE NAVARRA

III.1. Las competencias de Navarra en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos

III.1.1. Posible inconstitucionalidad del art. 49-1-b de la Ley Orgánica 13/83

Obligadamente es preciso establecer una comparación en términos literales entre el contenido del art. 149-1-18 C.E. y el del art. 49-1-b de la Ley Orgánica 13/82 de 10 de Agosto que respectivamente disponen:

«Art. 149-1. El estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...

...18.º. Las bases del régimen de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común entre ellos...».

«Art. 49-1. En virtud de su régimen foral correspondiente 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».

De la simple lectura de los dos preceptos transcritos se desprenden contradicciones evidentes que pueden resumirse en dos de especial importancia:

a) Tanto la Constitución Española para el Estado como la Ley Orgánica 13/82 para Navarra, definen el régimen estatutario de los funcionarios como una competencia exclusiva de ambos entes.

b) Por otro lado el art. 49-1-b de la L.O. 13/82 se limita a declarar la competencia exclusiva de Navarra en esta materia respetando únicamente la legislación básica del Estado en lo referente a derechos y obligaciones esenciales que se reconozcan a los funcionarios públicos.

Es evidente que no pueden «convivir» los dos preceptos estudiados pacíficamente, puesto que desde el prisma de las competencias estatales, si acudimos al art. 149-1-18 CE., el Estado ostenta la competencia exclusiva e irrenunciable para dictar las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios que deberán ser respetadas por todas las Comunidades Autónomas, incluida Navarra, a la hora de ejercitar su potestad legislativa de desarrollo en esta materia. Ahora bien si acudimos al art. 49-1-b de la L.O. 13/82, resulta que Navarra solamente debe respetar las normas básicas dictadas por el Estado y referidas al régimen estatutario en lo que atañen a los Derechos y Obligaciones ESENCIALES que se reconozcan a los funcionarios

por dichas normas básicas. Es decir, según se adopte uno u otro criterio se amplían o disminuyen de forma considerable las competencias de cualquiera de los dos sujetos implicados.

De ello se desprende que el principal tema que se plantea es el de cuál de las dos normas en conflicto prevalece sobre la otra.

Debemos afirmar rotundamente la prevalencia del art. 149-1-18 del Texto Constitucional, porque en definitiva la L.O. 13/82 contiene pura y llanamente un Estatuto de Autonomía, como acertadamente ha expuesto MUÑOZ MACHADO (4) y otros sectores de la doctrina (TOMAS Y VALIENTE, GARCIA DE ENTERRIA, MARTIN MATEO, etc.) y ha sido confirmado por la sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de Febrero de 1984 (Fundamentos Jurídicos segundo y tercero, especialmente) y así lo hemos mantenido en ocasiones precedentes (4 bis).

De la sentencia citada del Tribunal Constitucional, se infiere que la L.O. 13/82, obstante naturaleza jurídica de simple Estatuto de Autonomía y como perfectamente han señalado GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ (5) los Estatutos de las Comunidades Autónomas son siempre Leyes estatales, de carácter orgánico, aunque con un procedimiento singular de elaboración, tramitación y reforma.

Retornando el hilo de la cuestión y teniendo presente el excursus realizado sobre la naturaleza jurídica de la L.O. 13/83, jurídicamente debemos reafirmar la prevalencia del artículo 149-1-18 C.E. sobre el art. 49-1-b de la L.O. 13/83, puesto que la Ley Orgánica citada, como cualquier otro Estatuto de Autonomía, es una norma derivada directamente de la Constitución que es la Ley de Leyes, material y formalmente superior a todas las demás fuentes escritas, a la que el Estatuto por tanto está subordinado (6). En este sentido aún cuando las Leyes Orgánicas con mayor relevancia, los Estatutos de Autonomía, junto con el Texto Constitucional forman parte del llamado bloque de la constitucionalidad, ello no quiere decir que no exista una superioridad jerárquica de ésta sobre aquellos, de tal manera que, en palabras de MUÑOZ MACHADO (7) no es posible que ningún contenido de la norma estatutaria establezca determinaciones contrarias a la Constitución, ni tampoco que puedan derivarse del Estatuto interpretaciones sobre la posición de la Comunidad Autónoma y el contenido de sus poderes que no se avengan a las prescripciones del Texto Constitucional.

(4) MUÑOZ MACHADO: op. cit. págs. 276 y ss.

(4 bis) LARUNBE BIURRUN, Pedro M.^a en: «Reflexiones sobre las instituciones navarras» Libro conmemorativo de C.L.P., 1985 «Problemas interpretativos sobre la regulación de candidato a Presidente de la D.F.N.», en 1.^a Jornadas de Derecho Parlamentario. Volumen II, Madrid, 1985; Comunicación al 1.^o Congreso de Historia de Navarra, Pamplona, 1985, etc.

(5) GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ: «Curso de Derecho Administrativo I». Ed. Civitas. Madrid 1982, pág. 264.

(6) MUÑOZ MACHADO: op. cit. pág. 228.

(7) MUÑOZ MACHADO: op. cit. pág. 288.

En consecuencia, de lo expuesto hasta el momento se infiere, a la vista de los preceptos estudiados (art. 149-1-18 C.E. y art. 49-1-b L.O. 13/83) que el citado artículo 49-1-b, de la Ley Orgánica 13/83, en tanto en cuanto modifica el sistema de competencias exclusivas del Estado, restringiendo el contenido de las bases del régimen estatutario de los funcionarios que deben ser respetados por la legislación de desarrollo, competencia de la Comunidad Navarra, contradice abiertamente a nuestro juicio el contenido de la Norma Fundamental.

En efecto, del art. 49-1-b L.O. 13/83 se deduce que las competencias de Navarra en lo referente al régimen estatutario de los funcionarios públicos, permitirían a esta Comunidad la elaboración de una legislación autonómica cuyo único límite se encontraría en el respeto de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos, o lo que es lo mismo, las bases del régimen estatutario de los funcionarios dictadas por el Estado no serían de aplicación en Navarra salvo en el supuesto restrictivamente interpretado de que establecieran derechos y obligaciones «esenciales» para los funcionarios públicos, pudiendo por contra la legislación privativa de Navarra ignorar o prescindir del resto de normas básicas sobre esta materia.

Esta interpretación enerva los principios de jerarquía normativa y de interpretación de todo el Ordenamiento conforme a la Constitución, postulados estos que no es posible obviar en el marco constitucional vigente.

Por lo tanto, de la simple comparación de textos, al margen de su posterior articulación y desarrollo, podemos afirmar la contradicción existente entre el artículo 149-1-18 C.E. y 49-1-b de la L.O. 13/83 que deberá resolverse en beneficio del primero sobre el segundo, tesis que, con independencia de postulados políticos de defensa del régimen foral, resulta difícilmente atacable desde las vigentes coordinadas constitucionales.

III.1.2. Imprudencia de justificar competencias exclusivas de Navarra sobre el régimen estatutario de los funcionarios, en base al régimen foral

En el epígrafe anterior aludíamos alas competencias exclusivas de Navarra en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, dejando al margen cualquier mención referida al encabezamiento del art. 49-1 tantas veces citado. Es preciso, sin embargo, reproducir nuevamente el referido párrafo, puesto que en el se encuentra la supuesta justificación del «exceso» ya mencionado, de competencias exclusivas de Navarra en esta materia. Así el artículo 49-1 dispone:

«En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias...»

A la luz de este precepto parece ser que la competencia exclusiva que se atribuye a Navarra en lo referente al régimen estatutario de sus funcionarios

tiene su cobertura jurídica en el régimen foral. Por lo tanto debemos hacernos, al menos, dos preguntas fundamentales:

1.º.— Con base en el régimen foral, ¿qué competencias estaban atribuidas a Navarra en esta materia con anterioridad a la entrada en vigor de la L.O. 13/83?

2.º.— Estas facultades presuntamente atribuidas a Navarra en virtud de su régimen foral, ¿pueden enervar la distribución de competencias materializada en el artículo 149-1 de la Constitución?

Respondiendo a la primera pregunta y a efectos puramente expositivos debemos entender como régimen foral el derivado de las Leyes de 25 de Octubre de 1839 y 16 de Agosto de 1841, por estar así contemplado en la propia Ley 13/83, disposición final 1.ª, ya que de lo contrario deberíamos remontarnos a fechas anteriores al año 1512.

Abona esta tesis el propio tenor de la Disposición Final Primera de la L.O. 13/82 que textualmente determina que:

«Continuarán en vigor la Ley de 25 de Octubre de 1839, la Ley Paccionada, de 16 de Agosto de 1841, y disposiciones complementarias, en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica».

De dicho texto se deduce que las competencias exclusivas de Navarra en materia del régimen estatutario de sus funcionarios derivan del régimen foral, es decir de las leyes de 1839 y 1841 y disposiciones complementarias.

A primera vista, a la luz de la reciente historia de Navarra, podría pensarse que efectivamente el régimen foral ha facultado a la Diputación Foral de Navarra para establecer el régimen estatutario de sus funcionarios, puesto que de hecho, ha sido así. En efecto, los funcionarios públicos en Navarra durante más de ciento cuarenta años han disfrutado de un status diferente al de los funcionarios del resto de las Administraciones Públicas.

Constituye una innegable realidad que la Diputación Foral de Navarra ha detentado un cúmulo importante de facultades relativas a su función pública que no se corresponden con las conferidas por la legislación de régimen común a las Diputaciones Provinciales y que han configurado una regulación privativa de la función pública. Buena prueba de ello son los innumerables acuerdos de la Diputación de Navarra afectantes a sus funcionarios y a los de los municipios de Navarra. Ahora bien, estas facultades en nuestra opinión, carecen de cobertura jurídica, puesto que ni en la Ley de 25 de Octubre de 1839, ni en la de 16 de Agosto de 1841 se contiene precepto alguno que otorgue a Navarra competencias en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Existe, a pesar de lo dicho, una alusión a cierta potestad reglamentaria de la Diputación destinada a regular la función pública municipal, en la Base Cuarta del Real Decreto-Ley de 4 de Noviembre de 1925 de Bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto Municipal. Pero de esta disposi-

ción no puede inferirse la existencia de una competencia de Navarra sobre el régimen estatutario de sus funcionarios. En primer lugar, porque la base 4.^a se refiere a funcionarios municipales exclusivamente y en segundo lugar porque el Real Decreto-Ley de 4 de Noviembre de 1925 se dictó para armonizar el régimen especial de Navarra, establecido por la Ley de 16 de Agosto de 1841, con el Estatuto Municipal, y, como hemos señalado ya, en la Ley de 1841 no existía referencia alguna a que la Diputación Foral ostentase las competencias a que se ha hecho referencia.

Es una constante a lo largo de toda la legislación estatal de régimen local el establecer una dispensa de aplicación en Navarra que, como regla general viene a expresarse tomando como referencia la Ley de 16 de Agosto de 1841, en el sentido de que la legislación estatal en esta materia sólo será de aplicación a Navarra en lo que no se oponga a la Ley de 1841 (at. 209 de la Ley de Régimen Local de 1955, art. 416 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, Disposición Final 3.^a, 1, del Real Decreto 3046/1977 de 6 de Octubre, Disposición Final 5.^a-1 del Real Decreto 3250/1976 de 30 de Diciembre, etc). Esta dispensa de aplicación de la legislación común en cuanto al régimen local al menos tiene su cobertura en los artículos 5 al 19 de la Ley de 1841, cosa que no ocurre con el régimen estatutario de los funcionarios.

Por otro lado y ciñéndonos más al tema de la función pública, las dos últimas normas esenciales (con excepción de la Ley 30/1984) el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 de Mayo de 1952 y el Real Decreto 3046/1977 de 6 de Octubre no aportan datos suficientes que permitan afirmar competencias de Navarra en el régimen estatutario de sus funcionarios, puesto que la primera de las normas citadas, ni siquiera alude expresamente al territorio foral y, la segunda lo hace en su disposición final 3.^a, para afirmar que dicho texto articulado no afectará al régimen peculiar de Navarra de acuerdo con lo que establece la Ley de 16 de Agosto de 1841, sobre la cual ya hemos observado que no contiene mención alguna relativa al personal de las Administraciones Públicas de Navarra.

En consecuencia, podemos concluir que la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con su régimen foral no puede atribuirse competencias exclusivas relativas al régimen estatutario de sus funcionarios, puesto que las facultades que durante ciento cuarenta años ha detentado en esta materia carecen de cobertura jurídica, y en todo caso provienen no de las Leyes de 1839 y 1841 sino de una simple «permisión» por parte del Estado, y no parece correcto jurídicamente el que de tal «permisión» se extraiga una determinación como la vertida en el artículo 49-1-b de la L.O. 13/83.

Respecto de la segunda cuestión y con referencia a la posibilidad de que facultades presuntamente conferidas por el régimen foral (aunque hayamos negado esta hipótesis) puedan enervar la distribución de competencias establecidas en el art. 149-1-18 C.E. hemos de mantener la opinión de que ello no es jurídicamente de recibo, en virtud de la doctrina del propio Texto Constitucional.

Parece evidente que el art. 49-1-b, como otros preceptos de la L.O. 13/83, que no hace al caso mencionar, derivan directamente de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. En consecuencia, aunque fuera precedente la tesis relativa a que el régimen estatutario de los funcionarios constituye un derecho histórico de un territorio foral, jamás podría implicar la vulneración de precepto constitucional alguno (en nuestro caso el art. 149-1-18), puesto que como establece la propia disposición adicional primera y no ha dudado en interpretar la doctrina más autorizada (MUÑOZ MACHADO, GARCIA DE ENTERRIA...) «la 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». Por ello, aún entendiendo que el tema que nos ocupa constituyera un derecho histórico enmarcado en el régimen foral de Navarra, su reconocimiento tendría como límite infranqueable la Constitución, en este caso su artículo 149-1-18.

En definitiva, puede señalarse que el artículo 49-1-b de la L.O. 13/83 es de difícil adecuación con el Texto Constitucional, en cuanto otorga a Navarra competencias que se encuentren reservadas al Estado de forma exclusiva, salvo que se entienda que las bases del régimen estatutario de los funcionarios a que alude el art. 149-1-18 se reducen al establecimiento de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos, lo que entraría en contradicción con lo preceptuado en el art. 1,3 de la Ley 30/1984.

III.2. La entrada en vigor de la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo. Problemática que se plantea al respecto

Navarra, que no ha sido precisamente una de las primeras Comunidades en acceder a la autonomía y que todavía hoy no ha concluido en buena parte el proceso de transferencias, se ha significado como la primera en promulgar un cuerpo legal que de forma globalizante regula el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Se trata, como es sabido, de la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo, que desarrolla el artículo 49-1-b de la L.O. 13/82 de 10 de Agosto.

El dato tiene gran importancia puesto que su entrada en vigor se produjo casi año y medio antes que la Ley 30/1984 de 2 de Agosto que establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Se plantea inmediatamente el problema de si la Ley Foral respeta o no las bases citadas, ya que en este último supuesto será necesaria su modificación y adecuación a la nueva normativa estatal. Y a esto no resulta óbice el que la Ley Foral respete en su caso las bases del régimen estatutario de los funcionarios extraídas de la legislación anterior, puesto que aunque ello fuere así, la entrada en vigor de las nuevas bases, en cumplimiento de lo previsto en el art. 149-1-18 C.e., deroga la legalidad anterior en lo que se oponga a la nueva Ley (Disposición Derogatoria de la Ley 30/84) cuyas bases deben ser respetadas por la legislación territorial o autonómica en la materia.

III.3. Posible inadecuación de la Ley Foral 13383 a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos establecidas en la Ley 30/84

Hemos expuesto en otro lugar de este trabajo la posibilidad que existía de que las normas de desarrollo autonómico pudieran dictarse aún cuando no se hubiere aprobado la ley de principios o las bases reservadas exclusivamente al Estado, deduciéndose dichas bases de la regulación contenida en cada momento en las normas vigentes.

El propio Tribunal Constitucional ha precisado que las Comunidades Autónomas no están obligadas para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a esperar a que se dicte una específica legislación básica, argumentación brillantemente explicada por el profesor MUÑOZ MACHADO (8).

De acuerdo con dichas tesis, que compartimos plenamente, podemos afirmar que si los preceptos que el artículo 1.º de la Ley 30/1984 de 2 de Agosto denomina bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos se oponen a lo establecido en la Ley Foral, aún cuando ésta respete la bases deducidas de la legislación anterior, la Ley Foral deberá ser modificada en todo aquello que se oponga a las bases que el art. 149-1-18 confiere a la competencia exclusiva del Estado, establecidas en la nueva Ley. Tal afirmación encuentra respaldo además, en el tenor de la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 30/1984, de 4 de Agosto.

III.4. Breve análisis comparativo entre las Bases del régimen estatutario de los funcionarios comprendidas en la Ley 30/1984 de 4 de Agosto y la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo

El art. 1-3 de la Ley 30/1984 dispone:

«3. Se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas, los siguientes preceptos:

Artículos 3.º, 2, c) y f); 6.º; 7.º; 8.º; 11; 12; 13, 2, 3 y 4; 14, 4 y 5; 16; 17; 18; 19, 1 y 3; 20; 21, 1, a), b), c), d), e) y f) y 2; 22, 1; 23; 24; 25; 26; 29; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3; cuarta, decimosegunda y decimoquinta; disposiciones transitorias segunda, octava y novena».

Siguiendo un orden correlativo se puede establecer el siguiente cuadro comparativo:

a) Los artículos 3.º, 2, e) y f), 6.º, 7.º y 8.º al no tener parangón en la Ley Foral 13/83 y ser cuestiones referidas a los Organos superiores de la Función Pública que afectan a todas las Administraciones Públicas no presentan ma-

(8) MUÑOZ MACHADO: op. cit. pág. 430.

yor problema que el de afirmar que se refieren también a las Administraciones Públicas de Navarra.

b) El artículo 11 de la Ley 30/1984 tampoco genera discrepancias con la Ley Foral.

c) El art. 12 de la Ley 30/84, relativo a la regulación de la situación de los funcionarios transferidos, resulta de innegable aplicación a Navarra, máxime cuando la Ley Foral 13/83 no contiene precisión alguna al respecto.

d) Los artículos 13; 14, 4 y 5; 16; 17 y 18, no presentan dificultades, en el sentido que la Ley Foral prácticamente no regula estas materias, salvo lo prescrito en su Título II, Capítulo V, y por tanto su aplicación a Navarra resulta incuestionable.

e) Los artículos 19 y 20 de la Ley 30/84 establecen tres sistemas de selección de personal: concurso, oposición y concurso-oposición, mientras que la Ley Foral 13/83 los restringe a dos: oposición y concurso-oposición (art. 5.º). Tampoco se alude en la Ley Foral a la «libre designación con convocatoria pública».

f) No se establecen en la Ley Foral las garantías del nivel del puesto de trabajo a las que se refiere el art. 21-2 de la Ley 30/84.

g) No presenta problemas el art. 22 de la Ley 30/84, con referencia a Navarra.

h) En cuanto al régimen de retribuciones en la Ley 30/84 se establece el trienio como retribución básica por antigüedad mientras que en la Ley Foral se acude al quinquenio. No se establece en la Ley Foral el complemento de productividad, ni gratificaciones por servicios extraordinarios.

i) No existe la suficiente seguridad para afirmar que se respeta por la Ley Foral 13/83 la base contenida en el artículo 24 de la Ley 30/84.

j) Los arts. 25 y 26 de la Ley estatal son claramente respetados por la Ley Foral 13/83.

k) El artículo 29 de la Ley 30/84 modifica el régimen anterior de situaciones administrativas de los funcionarios suprimiendo la excedencia especial y la situación de supernumerarios, no aludiendo a la excedencia forzosa, mientras que los artículos 25 y ss. de la Ley Foral 13/83 mantienen las situaciones de excedencia voluntaria, especial y forzosa.

l) En cuanto al régimen disciplinario el art. 31 de la Ley 30/84 sólo se refiere a las faltas muy graves estableciendo o tipificando algunas no recogidas en el artículo 63 de la Ley Foral 13/83. Se establece además en la Ley estatal una limitación de la sanción correspondiente a faltas leves de puntualidad y asistencia no contempladas en la Ley Foral.

m) El art. 32 de la Ley 30/84 referido a la Seguridad Social no encuentra equivalente en la Ley Foral. En consecuencia, tampoco lo encuentran los supuestos establecidos en la Disposición Adicional 3.ª, apartados 2 y 3 de la mencionada Ley estatal.

n) La prohibición que establece la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/84, relativa a la contratación administrativa temporal, se enerva total y absolutamente por los artículos 87 y ss. de la Ley Foral.

ñ) No se hace ninguna referencia al ejercicio del Derecho de Huelga en la Ley Foral similar a la contenida en la Disposición Adicional 12 de la Ley estatal.

o) Tampoco la Ley Foral contempla el régimen transitorio prevenido en la Disposición Transitoria Segunda, de la Ley 30/1984.

p) Finalmente no se encuentra en la Ley Foral disposición alguna que pudiera contener las prescripciones sobre transferencias de funcionarios y jubilación, que se regulan en las Disposiciones Transitorias octava y novena, respectivamente, de la Ley estatal.

Intencionadamente hemos dejado de aludir en esta relación comparativa entre la Ley 30/84 y la Ley Foral 13/83 a la Disposición Adicional Decimocuarta de la primera que dispone:

«La presente Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el art. 149-1-18 y disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de Agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra».

Esta disposición adicional no varía en absoluto, sino que por el contrario confirma la tesis mantenida de que las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos constituyen una competencia estatal que, al estar contenida en el art. 149-1-18 del Texto Constitucional, prevalece sobre lo dispuesto en los propios Estatutos de Autonomía, de tal forma que aún cuando la legislación autonómica en materia de funcionarios sea anterior a la Ley 30/84 deberá acomodarse a esta última ley respetando en su integridad las bases en ella contenidas.

En consecuencia, la Ley Foral 13/83 debe ser íntegramente modificada en todo aquello que no se adecúa a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos establecidos en la Ley 30/84. Y aún cuando dicha modificación no se produzca, en virtud del principio de interpretación de todo el Ordenamiento Jurídico conforme a la Constitución, deberán prevalecer las bases estatales sobre la Ley autonómica.

III.5. Algunos problemas adicionales derivados de la inadecuación de la Ley Foral 13/83 a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos contenidas en la Ley 30/84

La situación planteada y por tanto la solución descrita de urgente adaptación de la Ley Foral 13/83 a la Ley 30/84 no constituye simplemente el caprichoso objeto de este artículo, sino la constatación e intento de dar una respuesta a una serie de problemas de gran envergadura que ya han comenzado a plantearse en la vertiente normativa de la función pública foral.

En efecto, la Ley Foral 13/83 como la práctica totalidad de los textos legales, enuncia unos principios básicos, unas directrices, dejando a la Administración el desarrollo reglamentario que concrete dichas directrices. Por ello la Ley Foral tantas veces citada en su disposición adicional primera establece:

«1.º.— Sin perjuicio de su potestad para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto la Diputación Foral aprobará antes del 1 de enero de 1985 los siguientes reglamentos:

- 1.— Reglamento de ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra.
- 2.— Reglamento de los concursos de méritos para el ascenso de grado.
- 3.— Reglamento de provisión de puestos de trabajo.
- 4.— Reglamento de retribuciones.
- 5.— Reglamento de régimen disciplinario.
- 6.— Reglamento de derechos pasivos.
- 7.— Reglamento para la elección de los órganos de representación».

Este lógico desarrollo reglamentario de la Ley Foral 13/83, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 30/1984, se enfrenta al grave problema derivado de la demostrada discordancia entre la Ley estatal y autonómica.

La discrepancia aludida se concreta en que de una parte y aún cuando la Ley Foral 13/83 no respeta las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, cualquier legislación autonómica por mandato constitucional debe respetarla y pudiendo buscar una cierta adaptación a dichas bases mediante los reglamentos de desarrollo dictados en el marco autonómico, pero manteniendo en su integridad la Ley Foral. Esta solución no sería jurídicamente aceptable, puesto que significaría la modificación de una Ley, producida en virtud de su desarrollo reglamentario, lo cual enervaría el principio de jerarquía normativa contenido en el artículo 9-3 del Texto Constitucional.

Por otra parte, en el supuesto de que los reglamentos de desarrollo siguieran correctamente las directrices emanadas de la Ley Foral, nos encontraríamos con el mismo problema que imputábamos a la Ley, con la inadecuación de aquellos a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Y esto es lo que ha sucedido, a nuestro entender, en los Reglamentos que antes hemos citado de la Administración Foral, al menos parcialmente.

En base a todo lo anterior reiteramos la necesidad de modificar la Ley Foral 13/83 de tal manera que también su desarrollo reglamentario sea acorde con la misma, extremo que no se ha cumplido en varias de las disposiciones de desarrollo de la Ley Foral citada.

IV. BREVE REFERENCIA AL REGLAMENTO PROVISIONAL DE RETRIBUCIONES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE NAVARRA (Decreto Foral 158/84 de 4 de Julio)

No hemos incluido la referencia al Reglamento de Retribuciones de 4 de Julio de 1984 en el epígrafe anterior por la simple razón de que su entrada en vigor fue anterior a la de la Ley 30/1984 de 2 de Agosto.

Sobre el Reglamento de Retribuciones poco se puede decir aceptando su adecuación a la Ley Foral 13/83, que no se haya expuesto a la hora de analizar la meritada Ley. Por lo tanto resulta evidente que incurre en las mismas discrepancias con las bases de la función pública que las observadas en la Ley Foral por lo que respecta al sistema retributivo de los funcionarios públicos de Navarra y requerirá las correspondientes modificaciones derivadas de la propia modificación de la Ley Foral 13/83 en lo que se opone a la ley estatal.

Al margen de lo anterior no podemos obviar determinados contenidos del Reglamento que se concretan en su artículo 1.º, que dispone:

«Artículo 1.º.— El presente Reglamento tiene a todos los efectos carácter provisional y su aplicación en ningún caso generará derechos adquiridos.

En consecuencia, mientras no se apruebe el definitivo Reglamento de Retribuciones, el Gobierno de Navarra podrá modificar en cualquier momento la cuantía y el régimen de las retribuciones contenidas en este Reglamento Provisional».

Del texto transcrito merecen especial comentario dos cuestiones:

- a) El carácter provisional del Reglamento.
- b) La afirmación de que no generará derechos adquiridos.

Sobre estas dos cuestiones y aún cuando nada se exprese en la Exposición de Motivos del Reglamento, se puede aceptar, con las exigencias que luego expresaremos, el carácter de «provisionalidad» pero en modo alguno que dicho carácter determine por sí la no generación de derechos adquiridos.

Inciendo más en el tema, carece de justificación la aludida provisionalidad del Reglamento, puesto que o bien se establece una fecha límite de aplicación que a su vez determine la entrada en vigor de un Reglamento definitivo, o bien se suprime el término «provisional». Es sobradamente conocido que toda disposición de carácter general, salvo que establezca un término de su vigencia, aspira a tener una vigencia indefinida. Ahora bien, esta vigencia siempre va a estar supeditada a la actuación de la potestad normativa del órgano que dictó la disposición, que en cualquier momento, siguiendo los trámites legales en cada caso, podrá modificarla o derogarla.

En consecuencia, el Reglamento de Retribuciones de 4 de Julio de 1984 no constituye una norma de carácter provisional, distinta de cualquier otro

producto de la potestad reglamentaria del Gobierno de Navarra ya que no establece un plazo de provisionalidad, un plazo límite de vigencia, lo cual origina su inclusión en el conjunto de disposiciones de vigencia indefinida. Evidentemente, el Reglamento «provisional» citado perderá su vigencia cuando se apruebe un nuevo reglamento que modifique el actual, lo que ocurre con la generalidad de las disposiciones de carácter general y no por eso se proclaman provisionales, sino de indefinida vigencia.

Por otra parte, el artículo 1.º del Reglamento de 4 de Julio de 1984 relaciona su supuesto carácter provisional con la no generación de derechos adquiridos, lo cual no resulta correcto desde la óptica jurídica. Porque ya hemos expresado que la aludida provisionalidad es ficticia y que en el ámbito de los funcionarios públicos los derechos adquiridos no son algo sobre los que exista libre disposición por parte de la Administración para decir cuando, cómo y porqué se crean, sino que derivan exclusivamente de la Ley y de los Reglamentos.

Al hilo de lo anterior tanto la doctrina como la Jurisprudencia vienen entendiendo por derechos adquiridos de los funcionarios:

- La cuantía íntegra del sueldo reglamentario derivado exclusivamente de las retribuciones básicas funcionariales.
- La propiedad de la plaza desempeñada con tal carácter.
- El derecho a ocupar en propiedad plazas vacantes.
- La categoría administrativa.
- Honores y tratamientos.
- Derechos pasivos.

En consecuencia, el Reglamento de 4 de Julio de 1984 al establecer, por ejemplo, retribuciones básicas funcionariales, está creando derechos adquiridos a los funcionarios que más adelante no van a poder ser desconocidos, por mucho que en los arts. 1, 10-5, 19-2. Disposición Adicional Primera y concordantes se indique un supuesto carácter «provisional» del Reglamento y la no creación por ello de derechos adquiridos.

V. CONCLUSIONES

1.^a.— De conformidad con el artículo 149-1-18 de la Constitución Española las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos son competencia exclusiva del Estado. De ello no se desprende que las Comunidades Autónomas tengan la necesidad de esperar al señalamiento de esas bases para ejercer sus competencias en esta materia, puesto que el propio Tribunal Constitucional ha declarado la posibilidad de extraer aquellos principios básicos de la normativa vigente. Tal posibilidad, no obstante, se ha volatizado desde la entrada en vigor de la Ley 30/1984.

2.^a.— La Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo anterior, ha promulgado la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo sobre el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Publicas de Navarra.

Posteriormente ha entrado en vigor la Ley 30/1984 de 2 de Agosto en cuyo artículo 1.º se establecen las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, que no son totalmente respetadas por la Ley Foral 13/83.

3.^a.— El artículo 49-1-b de la Ley Orgánica 13/82 de 10 de Agosto establece la competencia exclusiva de Navarra 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 redacción de este texto, de dudosa constitucionalidad, se opone al establecido en el art. 149-1-18 C.E. por lo que debe entenderse la prevalencia de este último con base en los principios de jerarquía normativa y de interpretación de todo el Ordenamiento Jurídico conforme a la Constitución.

4.^a.— De todo lo anterior se infiere la imperiosa necesidad de proceder a una modificación de la Ley Foral 13/83 de 30 de Marzo adecuándola a las bases contenidas en la Ley 30/1984 de 2 de Agosto, como único sistema para respetar el contenido del art. 149-1-18 del Texto Constitucional.

5.^a.— Por otro lado, la Ley Foral 13/83 previene su propio sistema de desarrollo reglamentario, de tal manera que al no haberse modificado, ha resultado afectado por esa discordancia con la Ley 30/84 y el art. 149-1-18 de la Constitución.

Es preciso recordar además, la improcedencia de que no se respeten las bases establecidas por la nueva legislación estatal en los reglamentos de desarrollo de la Ley, ya que, ésto supondría la vulneración del principio de jerarquía normativa. Porque si no se modifica la ley en sí misma considerada, deviene incorrecto jurídicamente el modificarla por medio de sus reglamentos de desarrollo.

6.^a.— Finalmente debemos reiterar, con referencia al Reglamento Provisional de Retribuciones del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra de 4 de Julio de 1984, que por ser anterior a la Ley 30/1984 de 2 de Agosto la problemática en su contenido material es idéntica a la de la Ley Foral 13/83 y será necesario modificarlo en tanto en cuanto no respeta las bases dictadas por la legislación estatal. A mayor abundamiento y con referencia a este mismo Reglamento cabe afirmar la improcedencia de su aireada provisionalidad, así como la no conformidad a derecho de varios de sus artículos, en nuestra opinión, en los que basándose en la citada provisionalidad se niega la posibilidad de que su aplicación genere derechos adquiridos.

Esencialmente, las mismas imputaciones hechas la Reglamento de Retribuciones cabe formular frente a las disposiciones forales dictadas posteriormente sobre los funcionarios forales por el Gobierno de Navarra y a las que nos hemos referido en este comentario.

Pamplona, Abril de 1986.