

Expediente: 34/2004

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, por el que, en desarrollo parcial del artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se facilita la formación y el perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos

Dictamen: 36/2004, de 25 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de octubre de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8 de octubre de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, por el que, en desarrollo parcial del artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se facilita la formación y el perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, tomado en

consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2004.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Con carácter previo, el punto de partida está constituido por el objeto y la causa de la modificación reglamentaria. La disposición cuya modificación se pretende es el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, por el que, en desarrollo parcial del artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se facilita la formación y el perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Este Decreto Foral fue ya objeto de dos modificaciones anteriores por el Decreto Foral 162/2001, de 25 de junio, y por el Decreto Foral 231/2002, de 11 de noviembre.

La modificación propuesta obedece al cumplimiento del Acuerdo suscrito el 30 de junio de 2004 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos CC.OO., U.G.T. y A.F.A.P.N.A. sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2004 y 2005; que fue ratificado por el Gobierno de Navarra por acuerdo de 19 de julio de 2004. Aquel Acuerdo prevé en su apartado 5 (promoción interna) la modificación del Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, aludiendo a tres aspectos: en primer lugar, las listas de aspirantes en formación se realizarán con quienes superen las correspondientes pruebas selectivas, a celebrar conjuntamente con las previstas en las convocatorias para listas de aspirantes a la contratación temporal; en segundo lugar, la situación de servicios especiales para formación y perfeccionamiento se limitará a un período máximo de seis años sin prórroga o ampliación alguna; y finalmente, un régimen transitorio para la aplicación del nuevo régimen.

2. El procedimiento de elaboración se inició por Orden Foral 52/2004, de 3 de septiembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, encomendándose la elaboración y tramitación a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

3. El borrador elaborado al efecto ha sido negociado en reuniones de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra de 7 y 9 de septiembre de 2004. En la segunda de ellas se acordó una determinada redacción del artículo 2.3 con la reenumeración de los restantes apartados de dicho precepto; los sindicatos AFAPNA, CCOO y UGT manifestaron estar de acuerdo con el texto, excepto con el primer apartado de la disposición transitoria única; y la Administración se comprometió a valorar dicho apartado, decidiendo, tras esa valoración, modificar el régimen transitorio en los términos recogidos en dos disposiciones transitorias.

4. La Dirección General de la Función Pública ha formulado cuatro Memorias, todas ellas de fecha 7 de septiembre de 2004, en relación con el proyecto: normativa; económica, con el visto bueno de Intervención, señalando que el proyecto no conlleva ningún incremento de gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria; organizativa, indicando que el proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incremento de plantilla; y justificativa, donde se destaca el propósito de dar cumplimiento al Acuerdo sobre condiciones de empleo para los años 2004 y 2005.

5. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior ha informado, con fecha 7 de septiembre de 2004, proponiendo algunas modificaciones para mejorar la redacción del texto.

6. La Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 29 de septiembre de 2004, tras examinar el objeto y justificación, el contenido, la base jurídica y el procedimiento, no plantea objeción jurídica alguna al proyecto.

7. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 27 de septiembre de 2004, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

.1ª. I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto está integrado por una exposición de motivos, dos artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del proyecto comienza recordando el Acuerdo suscrito el 30 de junio de 2004 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos CC.OO., U.G.T. y A.F.A.P.N.A. sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2004 y 2005, cuyo apartado 5 B) prevé la modificación del Decreto Foral 96/1997. Asimismo indica que las modificaciones propuestas tratan de orientar esta figura hacia la mejora de la calidad del servicio; instaurándose las reformas a través de un régimen transitorio flexible.

El artículo primero da nueva redacción al artículo 2 del Decreto Foral 96/1997. No obstante, las modificaciones se contienen en los nuevos apartados 3 y 4, ya que el 1 reproduce la anterior redacción del precepto dada por el Decreto Foral 231/2001, el 2 reitera la redacción dada por el Decreto Foral 162/2001, y los apartados 5 y 6 siguen la redacción originaria de los apartados 7 y 8. Las novedades que se incluyen son dos: de un lado, las listas de aspirantes en formación se realizarán con quienes superen las correspondientes pruebas selectivas y, de otro, esas pruebas se celebrarán conjuntamente con las previstas en las convocatorias para listas de aspirantes a la contratación temporal.

El artículo segundo modifica con una nueva redacción el artículo 3 del Decreto Foral 96/1997 (en la redacción dada por el Decreto Foral 231/2002). La novedad sustancial consiste en limitar el tiempo máximo de la situación de servicios especiales prevista en el Decreto Foral a seis años, sin posibilidad de prórroga o ampliación alguna.

La disposición adicional única regula el régimen aplicable al personal docente del Departamento de Educación, que difiere del precedente en cuanto mantiene el régimen anterior, permitiendo, tras el período máximo de seis años, y un tiempo intermedio de un año, una nueva situación de servicios especiales hasta un máximo de cuatro años.

La disposición transitoria primera mantiene el régimen anterior para el personal que ya hubiera sido declarado en situación de servicios especiales para la formación en cuanto a los plazos máximos de duración de la situación y las listas de aspirantes; y la segunda, sobre el régimen aplicable a las listas de aspirantes a la formación elaboradas conforme a la legislación anterior, las deja sin efecto tras la entrada en vigor del Decreto Foral proyectado, pero seguirán siendo utilizadas hasta tanto se resuelva, para los correspondientes puestos de trabajo, la convocatoria de pruebas selectivas conforme al proyecto.

La disposición final primera habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación del proyecto; y la segunda determina la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

B) II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a modificar parcialmente el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, dictado en desarrollo del artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; por lo que, tratándose de la modificación de un reglamento dictado en ejecución de una Ley, este Consejo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

Con anterioridad, este Consejo de Navarra se ha pronunciado ya sobre precedentes modificaciones del Decreto Foral 96/1997 en los dictámenes 30/2001, de 12 de junio y 66/2002, de 15 de octubre.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004 (recurso de casación nº 1144/2001), “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”. Además, tras aludir al artículo 51 de la Constitución, indica que “la más reciente y en vigor jurisprudencia que concreta el sentido de reconocer el carácter necesario de la audiencia regulada en el artículo 130, apartado 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo, centrada con exclusividad en relación con las entidades que, como dice el precepto, por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, habiéndose llegado a diferenciar entre entidades de afiliación obligatoria y las que responden a un principio de libre asociación para excluir la exigencia del precepto legal en el caso de éstas últimas”; por lo que no puede imponerse “la necesidad de una audiencia que no estaba prevista en una disposición legal directamente aplicable”.

Según viene reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. Por ello, insistimos en que, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse

adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Por otra parte, según el artículo 83.6, letras a), f) y g), del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra -Texto Refundido aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, modificado en este punto por Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre- (en adelante, TREP), serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias relativas a participar, a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación, la determinación de los programas para la acción de perfeccionamiento, y el estudio, participación y concreción de los programas y fondos de formación.

De la documentación que obra en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que el proyecto ha sido negociado en reuniones de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra; las Memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por la Dirección de Función Pública; el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; y el informe favorable del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los

denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El marco jurídico a tener en cuenta está constituido por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y especialmente por el artículo 24.2 del TREP, cuyo tenor es el siguiente:

“Las Administraciones Públicas de Navarra podrán declarar en situación de servicios especiales a los funcionarios públicos dependientes de las mismas cuando desarrollen actividades para su formación, perfeccionamiento o de investigación, en los supuestos y con los requisitos y régimen que reglamentariamente se determinen”.

Dicho precepto legal contempla un supuesto específico de la situación administrativa de servicios especiales, mediante una escueta regulación legal con una amplia remisión al desarrollo reglamentario. Esta previsión legal ha sido parcialmente desarrollada por el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril; modificado por los Decretos Forales 162/2001, de 25 de junio, y 231/2002, de 11 de noviembre. El proyecto de Decreto Foral consultado pretende introducir algunas modificaciones parciales en el precitado Decreto Foral 96/1997.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen tiene por objeto la modificación parcial de una disposición administrativa (Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril) que desarrolla un precepto legal (el artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra). En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LFGACF, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

B) Justificación

Tanto los informes obrantes en el expediente como la exposición de los motivos del proyecto expresan las razones que justifican la modificación pretendida. Se trata de cumplir lo estipulado en el Acuerdo suscrito el 30 de junio de 2004 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos CC.OO., U.G.T. y A.F.A.P.N.A. sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2004 y 2005, así como orientar esta figura hacia la mejora de la calidad del servicio.

C) Contenido del proyecto

La primera de las modificaciones viene a exigir, a diferencia del sistema anterior, la superación de las correspondientes pruebas selectivas para la confección de las listas de aspirantes, que también fijarán el orden de prelación en razón de la puntuación obtenida. No merece tacha esta alteración, ya que la realización y superación de pruebas selectivas constituye un instrumento para materializar los principios constitucionales de mérito y capacidad previstos con carácter general en el TREP tanto para la selección de funcionarios (artículo 5) como para la contratación de personal en régimen administrativo o laboral (artículos 89 y 95).

La segunda modificación limita el período máximo en el que se puede permanecer en la situación de servicios especiales por formación y perfeccionamiento al de seis años, sin prórroga alguna, suprimiendo la previsión anterior que preveía, tras un año, un nuevo período máximo de cuatro años. Tampoco merece tacha este nuevo texto, que trata de perfilar más ajustadamente la figura en línea con su temporalidad y con el propósito de mejora de calidad expresado en la exposición de motivos.

La disposición adicional única mantiene la aplicación del régimen anterior al personal docente del Departamento de Educación, por lo que no ha de formularse objeción al no introducirse novedad en la regulación de dicho personal que tiene un singular régimen en el propio TREP (Título V).

Las disposiciones transitorias fijan un régimen transitorio para el personal que se encuentra ya en la situación regulada en el Decreto Foral,

para el que se mantiene el régimen anterior y respecto de las listas de aspirantes existentes que, si bien quedan sin efecto, se mantienen hasta la resolución de las nuevas convocatorias para confeccionar las nuevas listas. Tampoco ha de realizarse tacha a este régimen que trata de regular de forma flexible y atendiendo a lo acordado con los sindicatos el paso del anterior al nuevo sistema.

Finalmente, no se objeta la inmediata entrada en vigor de la disposición reglamentaria –al día siguiente de su publicación- en atención al sentido y alcance de las modificaciones introducidas, que justifican en este caso la pronta efectividad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, por el que, en desarrollo parcial del artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se facilita la formación y el perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.