

**Expediente:** 9/2009

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo, de la Universidad Pública de Navarra.

**Dictamen:** 14/2009, de 30 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de marzo de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfonso Zuazu Moneo, Presidente accidental, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza y don Julio Muerza Esparza, Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 9 de marzo de 2009 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 regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de febrero de 2009.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido para la emisión del presente dictamen, completado con fecha de 25 de marzo de 2009, resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

- a) Por Orden Foral 34/2008, de 10 de marzo, del Consejero de Educación, se inició el “procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto Foral que regule las retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra”, designándose como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente a la Dirección General de Formación Profesional y Universidades.
- b) Con fecha de 12 de marzo de 2008, el Gerente de la Universidad Pública de Navarra y la Vicerrectora de Profesorado, emitieron un informe en el que se hacía constar el número de profesores de los cuerpos docentes universitarios que se acogían al sistema de retribuciones complementarias, los tramos, e importes de los mismos, abonados en 2007 y previstos para 2008, así como la previsión existente para 2009, con 1.515,50 tramos a 1.904,20 euros/tramo y un cómputo anual total de 2.885.815,1 euros.
- c) Con fecha de 18 de abril de 2008, el Director General de Formación Profesional y Universidades emitió un “Informe-Propuesta”, justificativo del Proyecto, en el que daba cuenta del sistema que se seguía en la asignación de los incrementos retributivos por méritos individuales del profesorado de la Universidad Pública de Navarra, señalándose que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) obligaba a adecuar el sistema de asignación de complementos retributivos adicionales a las nuevas exigencias de evaluación de la calidad. Asimismo indicaba, que se habían incorporado al Proyecto las sugerencias realizadas por el equipo rectoral de la Universidad Pública de Navarra.
- d) Con esa misma fecha, la Secretaría General Técnica del Departamento, emitió informe favorable sobre el procedimiento

seguido y contenido del Proyecto, precisándose que su contenido había sido consensuado con el Departamento de Economía y se ajustaba a la LOU.

- e) Conforme al informe de la Dirección General de Formación Profesional y Universidades de 18 de abril de 2008, el Proyecto no implicaba “la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas y de incrementos y disminuciones de plantilla en la Dirección General de Formación Profesional y Universidades, del Departamento de Educación, ni en la Universidad Pública de Navarra”.
- f) También con fecha de 18 de abril de 2008, se emitió por la misma Dirección General de Formación Profesional y Universidades, un informe en el que se indicaba que el Proyecto se elaboraba al amparo de lo dispuesto en la LOU, transcribiéndose su artículo 69, y que según el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), era de competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.
- g) En informe de la misma Dirección General y de idéntica fecha, se señaló que el Proyecto no establecía diferencias por razón de sexo entre las personas afectadas por su regulación.
- h) En nuevo informe de esa Dirección General, fechado también el 18 de abril de 2008, se precisó que el Proyecto afectaba exclusivamente al colectivo profesional del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra, “que ha estado debidamente representado a través del equipo rectoral de la UPNA, por lo que no es necesario someter dicho proyecto a mayor información pública”.
- i) El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió informe, con fecha de 5 de mayo de 2008, con observaciones de forma y

estructura del Proyecto que han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo, y reparando en que no constaba la conformidad de la Intervención de Hacienda, pese a lo manifestado en el informe de la Secretaría General Técnica.

- j) El 17 de diciembre de 2008, se suscribió por el Director General de Formación Profesional y Universidades una memoria económica, en la que se alude a las nuevas cifras más actualizadas aportadas por la Universidad Pública de Navarra, en las que se reflejan las estimaciones existentes respecto de los complementos retributivos del personal docente e investigador funcionario para el año 2009 (2.774.035,68 euros), precisándose que el anteproyecto de presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra los estima en 2.874.000 euros, que el Proyecto “sólo supone un incremento por el reconocimiento de un nuevo tramo (excelencia investigadora)” y que en ningún caso supone el Proyecto “un incremento respecto a las cantidades establecidas en el futuro Convenio de Financiación”.
- k) Con fecha de 5 de febrero de 2009, el mismo Director General de Formación Profesional y Universidades informó, respecto del Proyecto, que no suponía ningún desequilibrio económico, debido a que el incremento de retribuciones debía ajustarse a la cuantía aprobada en los Presupuestos Generales de Navarra.
- l) El 13 de febrero de 2009, se ha emitido informe sobre el Proyecto por la Dirección General de Presupuestos e Intervención, conforme al cual el sistema que se recoge en el proyecto de Decreto Foral es el mismo que se utilizaba hasta ahora sin marco normativo, al que se añade el gasto adicional que conlleva el reconocimiento del tramo de excelencia investigadora, garantizándose que las cuantías anuales de los incrementos previstos no rebasen la cuantía autorizada por la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, aunque sí que pueden originarse “tensiones económicas a la hora de reconocer nuevas retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales”.

- m) Según consta en la correspondiente certificación extendida por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de fecha 12 de febrero de 2009, el Proyecto, “remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral” fue examinado por la Comisión de Coordinación de 5 de febrero de 2008 (debe querer decir 2009).
- n) El Proyecto es tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Educación, por Acuerdo de 16 de febrero de 2009, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen de este Consejo.
- o) Obra en el expediente remitido al Consejo, un escrito del Director General de Formación Profesional y Universidades de 4 de marzo de 2009, dirigido a la Secretaría General Técnica, en el que se solicita el dictamen “por el procedimiento de urgencia”, “por la necesidad imperiosa de normalizar la evaluación de los méritos individuales... a lo establecido en la LOU”, siendo urgente que el personal entregue la documentación para la evaluación de los méritos. Asimismo –se señala- el retraso en la tramitación del Proyecto ha provocado “una situación de tensión en los colectivos afectados que puede subsanarse con la celeridad en su aprobación”.
- p) Finalmente, por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de marzo de 2009, se ha aprobado el texto del Convenio de Financiación de la Universidad Pública de Navarra para el año 2009, previéndose una dotación máxima de 2.847.000 euros para las retribuciones complementarias del profesorado.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos justifica el Proyecto en la necesidad de establecer el marco normativo para la asignación de los complementos retributivos por méritos individuales docentes, de investigación y de gestión del personal docente e investigador funcionario, con dedicación a tiempo completo, de la Universidad Pública de Navarra.

El artículo 1 del Proyecto, bajo el título “objeto y ámbito de aplicación”, establece que el objeto del mismo es establecer ese marco normativo, según lo establecido por el artículo 69 de la LOU.

El artículo 2 del Proyecto determina la naturaleza de los complementos y su asignación por el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra a petición del interesado y previa valoración positiva de los méritos.

El artículo 3 del Proyecto define las tres modalidades de complementos, de docencia, de investigación y de gestión institucional.

El artículo 4 dispone que los complementos retributivos se estructurarán por tramos, con un número máximo de siete, pudiendo adquirirse, excepcionalmente, un octavo de excelencia investigadora.

El artículo 5 del Proyecto preceptúa en sus apartados 1 y 2 que la cuantía anual total máxima autorizada para la aplicación de los conceptos retributivos será la que se fije al efecto en las “Leyes Forales de Presupuestos Generales de Navarra”, debiendo establecer el Consejo Social los criterios necesarios para que esa cuantía no rebase la autorizada por la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra. El apartado 3 fija la cuantía anual a percibir por cada tramo en el ejercicio del año 2009, que será la de 1.904,74 euros, cantidad que se actualizará para años sucesivos conforme al incremento de retribuciones del personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra establecido anualmente en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra. El apartado 4 precisa que los complementos retributivos serán percibidos a partir del uno de enero del año siguiente al de su reconocimiento, no computándose a efectos económicos el tiempo transcurrido entre tal reconocimiento y dicho uno de enero. El apartado 5, finalmente, ordena la especificación de la cuantía total

resultante en el presupuesto anual de la Universidad. Igualmente, la inclusión de la relación individualizada de los perceptores, número de tramos y modalidad de los complementos.

Los artículos 6, 7 y 8 del Proyecto regulan los tramos de los complementos de docencia, investigación y gestión institucional, respectivamente.

El artículo 9 del Proyecto recoge que será el Consejo de Gobierno de la Universidad el que establezca el procedimiento para el reconocimiento de los méritos que dan derecho a la concesión de los complementos retributivos.

En la disposición adicional primera se establece la consolidación de los complementos retributivos que se perciben en la actualidad, que no pueden ser nuevamente evaluados para la obtención de nuevos tramos.

La disposición adicional segunda dispone que los complementos retributivos se asignarán previa valoración de los méritos por el órgano de evaluación externo que una ley foral determine, siendo el órgano evaluador de los complementos de docencia e investigación, en su defecto, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, respectivamente.

La disposición adicional tercera señala la obligación de la Gerencia de la Universidad de remitir al Departamento competente de la Administración de la Comunidad Foral, antes del mes de octubre de cada año, un informe en el que consten el número de tramos, la modalidad de los complementos reconocidos y la cuantía de los mismos para el ejercicio siguiente.

La disposición adicional cuarta autoriza al Rector de la Universidad a formalizar y firmar convenios con los órganos evaluadores anteriormente señalados, que previamente deber ser aprobados por el Departamento competente en la materia.

La disposición final primera faculta al Consejero de Educación para el desarrollo del Decreto Foral y la disposición final segunda fija la entrada en

vigor del Proyecto, tras su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, el 1 de enero de 2009.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen, al regular la asignación de las retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra, lo que hace es desarrollar reglamentariamente lo dispuesto por el artículo 69 de la LOU, estableciendo las retribuciones adicionales correspondientes.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo [artículo 16.1.f) de la LFCN] y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

A pesar de lo señalado respecto a la urgencia del dictamen en el escrito del Director General de Formación Profesional y Universidades de 4 de marzo de 2009, en la solicitud de dictamen formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra, órgano solicitante del dictamen, no se declara justificada la urgencia del expediente a los efectos del artículo 22 de la LFCN. Ello no obstante, el presente dictamen se emite a la mayor brevedad posible.



## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante LFGNP), regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, en términos generales, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, el expediente para la elaboración del Decreto Foral se ha iniciado por Orden Foral del Consejero de Educación y constan en el mismo los informes justificativos emitidos, con fecha de 18 de abril de 2008, por el Director General de Formación Profesional y Universidades, las memorias económicas de 17 de diciembre de 2008 y 5 de febrero de 2009, de la misma Dirección General, así como el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

En otro orden de cosas, obran en el expediente una memoria y un informe económicos del Director General de Formación Profesional y Universidades, de los que cabe deducir que las determinaciones del Proyecto no suponen ni un incremento respecto a las cantidades previstas en el convenio de financiación de la Universidad Pública de Navarra, ni un desequilibrio económico, toda vez que las retribuciones deben ajustarse a las cuantías aprobadas en los presupuestos generales de Navarra. Esto último es corroborado por la Dirección General de Presupuestos e Intervención, que añade que pueden originarse tensiones económicas, lo que no ha impedido que el Proyecto haya sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, tras su remisión a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y previo examen por parte de la Comisión de Coordinación.

Asimismo, obra en el expediente complementario remitido para la emisión de este dictamen, el Convenio de Financiación de la Universidad Pública de Navarra para el año 2009 con una partida de 2.847.000 euros para las retribuciones complementarias del profesorado, conforme con la previsión contenida en los Presupuestos Generales de Navarra.

Si bien nos encontramos ante una disposición general que afecta a los derechos e intereses del personal funcionario al que está dirigido, lo que hubiera requerido la habilitación del correspondiente trámite de audiencia a que se refiere el artículo 60 de la LFGNP, obran en el expediente informes de la Universidad Pública de Navarra y del Director General de Formación Profesional y Universidades de los que cabe deducir que el colectivo profesional al que afecta la nueva disposición ha sido informado de la normativa proyectada. De igual manera la propia existencia del Convenio antes referido abunda en ese conocimiento y en la conformidad de la Universidad con las retribuciones contempladas en el Proyecto.

Con ello, se considera que la tramitación del proyecto de Decreto Foral resulta 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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida competencia plena en materia de regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las leyes orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la LORAFNA.

Además, en virtud de lo establecido por el artículo 69.3 de la LOU, son las comunidades autónomas las que pueden establecer las retribuciones adicionales a las que se refiere el Proyecto.

Siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la LOU y por la Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, de Retribuciones del Profesorado de la Universidad Pública de Navarra (en adelante, LFRP), sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen establece el marco normativo necesario para la concesión de los complementos retributivos por méritos individuales del personal docente e investigador funcionario, con dedicación a tiempo completo, de la Universidad Pública de Navarra desarrollando lo dispuesto por el artículo 69 de la LOU. Además la LFRP contiene la autorización pertinente para la asignación de esos complementos retributivos de carácter individual.

En consecuencia, el citado Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente) y el rango es el adecuado.

#### ***B) Justificación***

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de establecer el marco normativo de concesión de los complementos retributivos que constituyen su objeto, con adecuación a las determinaciones contenidas en la LOU.

### **C) Contenido del proyecto**

El contraste del Decreto Foral proyectado -cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

Nada hay que objetar a lo dispuesto en el artículo 1 del Proyecto, que se limita a establecer su objeto, según lo establecido por el artículo 69 de la LOU.

Tampoco al artículo 2, que establece la naturaleza de los complementos y su asignación, previa valoración positiva de los méritos correspondientes, con ajuste a lo dispuesto por el citado artículo de la LOU y por la LFRP.

El artículo 3 del Proyecto contempla tres de las modalidades de complementos previstas en la LOU, razón por la cual no cabe formular objeción alguna.

El artículo 4 establece la estructura, por tramos, de los complementos, lo que permite la individualización de los méritos requerida por la LOU.

El artículo 5 del Proyecto se ajusta a lo dispuesto por la LFRP en lo que se refiere a la cuantía anual total máxima autorizada para la aplicación de los complementos y a la necesidad de que los mismos queden especificados en el presupuesto anual de la Universidad. Se respeta, asimismo, la cuantía máxima autorizada al efecto por la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009. Como cuestión puramente gramatical, debe significarse que en el apartado 3 del precepto donde dice “1904,74 euros” debería decir “1.904,74 euros”, y donde dice “la Administraciones Públicas”, debería decir “las Administraciones Públicas”.

Los artículos 6, 7 y 8 del Proyecto desarrollan lo establecido por el artículo 69 de la LOU, regulando los tramos de los complementos de docencia, investigación y gestión institucional, respectivamente.

Nada cabe objetar al artículo 9 del Proyecto, en cuanto que se limita a señalar que será el Consejo de Gobierno de la Universidad el que establecerá el procedimiento para el reconocimiento de los méritos que dan derecho a la concesión de los complementos anteriores.

Tampoco cabe efectuar observación de legalidad alguna a las disposiciones adicionales y finales, si bien resultaría técnicamente más adecuada la consideración de la retroactividad de la norma en una disposición transitoria, fijando la entrada en vigor de la norma conforme a lo dispuesto por el artículo 57 de la LFGNP.

En conclusión, ninguna de las normas referidas plantea cuestiones de legalidad por lo que el Proyecto complementa de forma adecuada la LOU y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.