

Expediente: 28/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral sobre régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra.

Dictamen: 24/2013, de 25 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 11 de junio de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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 36/2009, de 20 de abril, por el que se regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra (en adelante, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de junio de 2013.

El 12 y 17 de junio de 2013 tuvieron entrada en este Consejo de Navarra escritos de la Presidenta del Gobierno de Navarra a los que adjunta diversa documentación complementaria al expediente remitido.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido a este Consejo resultan las siguientes actuaciones principales en la tramitación del proyecto:

1. El Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades del Departamento de Educación mediante informe de 30 de octubre de 2012, propuso al Consejero de Educación el inicio del procedimiento de modificación del Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, por el que se regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra, con el objeto de ampliar la posibilidad de percepción del complemento por antigüedad a todo el personal docente e investigador contratado incluido en el ámbito de aplicación del citado decreto foral y establecer el régimen de dedicación para el personal docente e investigador contratado con dedicación docente e investigadora. En cuanto a la primera de tales medidas, señala que la percepción de dicho complemento se está reconociendo a todos ellos por el Tribunal de Justicia de Unión Europea y los tribunales internos, habiendo planteado la Universidad Pública de Navarra la modificación del Convenio Colectivo de trabajo del Personal Docente e Investigador contratado. Y en cuanto a la segunda, se refiere a la nueva redacción dada al artículo 68 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), por el Real Decreto-ley 12/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, así como a los artículos 48 y 55 de la LOU, cuya aplicación se realiza en Navarra a través del Decreto Foral 36/2009.

2. Atendiendo la anterior propuesta, por Orden Foral 117/2012, de 21 de noviembre, del Consejero de Educación, se inició el procedimiento de la modificación del Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, por el que se regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra, designándose como órgano encargado de la

elaboración y tramitación del expediente al Servicio de Universidades, Calidad y Formación.

3. El proyecto ha sido sometido a participación pública mediante publicación en la Web del Departamento de Educación para la formulación de alegaciones durante el período de 1 de febrero de 2013 a 1 de marzo de 2013.

Durante este período de exposición pública se han presentado tres escritos de alegaciones. El primero formulado por el Vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad Pública de Navarra propone: suprimir en la exposición de motivos la referencia a la modificación del régimen de dedicación por cuanto que dicho régimen no se ha modificado ni guarda relación con la percepción del complemento por antigüedad; y dar nueva redacción a la disposición adicional segunda transponiendo lo dispuesto en el artículo 56 del Convenio Colectivo de trabajo del Personal Docente e Investigador contratado. El segundo presentado por el sindicato ELA propone la modificación del artículo único del proyecto sustituyendo la expresión “podrá percibir” por “percibirá” y la inclusión de un artículo segundo a cuyo tenor el régimen de incompatibilidades del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra será el vigente para los funcionarios públicos de la Comunidad Foral. Y el tercero presentado también por el sindicato ELA propone, a la vista del artículo 8 del citado convenio colectivo, que el Gobierno de Navarra asuma los compromisos que adquirió en su momento y fije el régimen en que se abonarán dichos complementos y que su cuantía sea idéntica a la que cobran los profesores pertenecientes a los cuerpos docentes.

4. Obran en el expediente sendas memorias normativa, económica y organizativa, sin fecha ni firma. En la memoria normativa se cita como normativa de aplicación, entre otros, el artículo 55 de la LOU y la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. En la memoria económica, se indica que el proyecto no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos para el Departamento de Educación,

ya que la financiación necesaria “procede de la partida presupuestaria de financiación de la UPNA, no siendo necesario un aumento de la financiación para atender este complemento”. Y la memoria organizativa indica que el proyecto no implica la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incrementos o disminuciones de plantilla en la Dirección General de Educación, Formación Profesional y Universidades del Departamento de Educación ni en la Universidad Pública de Navarra.

Asimismo, se ha incorporado una memoria justificativa, suscrita el 18 de marzo de 2013 por el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades, en la que se alude a las previsiones del Decreto Foral 36/2009 y al Convenio Colectivo de trabajo del Personal Docente e Investigador contratado en cuanto a la percepción del complemento personal por antigüedad limitada al personal contratado doctor y al cambio de este último a raíz de las sentencias que reconocen el complemento de antigüedad a todo el personal docente universitario contratado, por lo que propone la modificación del Decreto Foral 36/2009 ampliando la posibilidad de percibir el complemento a todo el personal docente e investigador contratado incluido en el ámbito de aplicación de este decreto foral. Asimismo, indica que, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el proyecto ha sido sometida a un período de información pública mediante publicación en la Web, habiéndose recibido tres alegaciones, que han sido ponderadas en el informe final al que se refiere la citada Ley Foral 11/2012.

Igualmente, consta un informe de impacto por razón de sexo, suscrito el 18 de marzo de 2013 por el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades.

5. Con fecha de 18 de marzo de 2013, la Directora del Servicio de Universidades, Calidad y Formación emitió un “Informe final-Exposición Pública” en el que examina y pondera las tres alegaciones presentadas: en primer lugar, propone desestimar las sugerencias del sindicato ELA, ya que la primera no tiene en cuenta que el decreto foral solo contempla la posibilidad y, en virtud de la autonomía universitaria, deja en manos de la

negociación colectiva los requisitos para su percepción; la segunda, ya que el régimen de incompatibilidades viene establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y no puede ser fijado por un reglamento; y la tercera por corresponder al ámbito de decisión regulado por el principio de autonomía universitaria. Y en segundo lugar, propone aceptar la primera sugerencia de las alegaciones del Vicerrector de Ordenación Académica y, en cambio, desestimar la segunda, ya que no parece conveniente que el reglamento establezca con carácter obligatorio este complemento pues se deja esta decisión en manos de la negociación colectiva en virtud del principio de autonomía universitaria.

6. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emitió, con fecha de 4 de abril de 2013, informe concluyendo que el procedimiento seguido se adecua al ordenamiento jurídico, debiendo completarse con la conformidad a la memoria económica por parte de la Intervención Delegada, el informe del Secretariado de Gobierno y Acción Normativa y la elevación del proyecto al Gobierno de Navarra para su toma en consideración y su remisión al Consejo de Navarra.

7. Con fecha 4 de abril de 2013, la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación recabó la conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda respecto de la memoria económica; que se incorporó a tal escrito.

8. Consta en el expediente la remisión del proyecto, con fecha 4 de abril de 2013, a los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

9. El Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa emitió informe, con fecha de 20 de mayo de 2013, con observaciones de forma, estructura y fondo del proyecto que han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo.

10. Con fecha 22 de mayo de 2013, la Directora del Servicio de Universidades, Calidad y Formación suscribió un informe complementario,

en el que señala que las modificaciones propuestas en el informe del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa han sido incorporadas en la nueva redacción del proyecto, que previamente al inicio de la tramitación se mantuvieron “contactos, tanto con el Equipo Rectoral como con el Comité de Empresa del PDI contratado de la Universidad Pública de Navarra”, que ésta ha reconocido la percepción del complemento personal por antigüedad al personal docente e investigador contratado y así se ha reflejado en el convenio colectivo de trabajo y que dicho Servicio no consideró necesaria la formalización del trámite de audiencia, ya que la propuesta responde a la necesidad de adaptar las normas a la jurisprudencia sobre el tema y todos los actores implicados ya eran conocedores de su contenido antes de iniciar la tramitación del proyecto.

11. El proyecto, remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, fue examinado por la Comisión de Coordinación de 3 de junio de 2013.

12. El proyecto ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Educación, por acuerdo de 5 de junio de 2013, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen de este Consejo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final.

La exposición de motivos justifica la modificación normativa que introduce el proyecto en la necesidad de adecuar el Decreto Foral 36/2009 a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de los órganos judiciales internos, “que vienen reconociendo a todo el personal docente e investigador contratado el derecho a percibir el complemento de antigüedad en idénticas condiciones a las del profesorado contratado doctor, basado en la aplicación del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, incluido en la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración

determinada". A tal fin, se modifica el Decreto Foral 36/1999 para adaptar su disposición adicional segunda a la normativa y jurisprudencia existentes en esta materia y, por otro lado, se elimina la obligatoriedad del asignar un complemento personal de antigüedad al personal docente e investigador de la Universidad Pública de Navarra, dejando en este ámbito un mayor protagonismo a la negociación colectiva.

El artículo único del proyecto modifica, dándole nueva redacción, la disposición adicional segunda del Decreto Foral 36/2009.

La disposición final única establece la entrada en vigor de la norma, fijándolo en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, cuya letra f) establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto de decreto foral objeto de este dictamen viene a modificar Decreto Foral 36/2009 que regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra, dictado en desarrollo reglamentario de lo dispuesto por los artículos 48 y 55 de la LOU. Dicho decreto foral fue objeto de nuestro dictamen 15/2009, de 30 de marzo.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo [artículo 16.1.f) de la LFCN] y no vinculante (artículo 3.2 de la LFCN).

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.

Siguiendo los trámites fijados en la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Universidades, Calidad y Formación del Departamento de Educación. Acompañan al proyecto cuatro memorias, normativa, organizativa, económica y organizativa, en las que se explica el contenido y se razona la conveniencia de la modificación proyectada. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, el proyecto ha sido sometido a participación pública mediante su publicación en la Web del Departamento de Educación, habiéndose presentado tres escritos de alegaciones que han sido objeto de la oportuna valoración en un informe final. Por otra parte, se ha justificado la falta de realización del trámite de audiencia previsto en la LFGNP, por tratarse de una mera adaptación a la jurisprudencia ya incorporada al convenio colectivo aplicable y ser conocida la modificación por las personas y la entidad afectadas.

El proyecto también ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, ha sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y ha sido examinado por la Comisión de Coordinación.

Así pues, el proyecto de decreto foral sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

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 LFGNP -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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Además, en virtud de lo establecido por los artículos 48 y 55 de la LOU, son las comunidades autónomas las que deben establecer el régimen y retribuciones del personal docente e investigador contratado de las universidades.

Siendo el proyecto de decreto foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la LOU, 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 modifica el Decreto Foral 36/2009 que regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra, desarrollando lo dispuesto por el artículo 55 de la LOU.

En consecuencia, el proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículos 7.12 y 55 de la LFGNP) 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 adecuar el régimen de percepción del complemento de antigüedad del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los órganos judiciales internos, que vienen reconociendo a todo el personal docente e investigador contratado el derecho a percibir dicho complemento en idénticas condiciones a las del profesorado contratado doctor, de acuerdo con Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. Por ello, la modificación está justificada y motivada en el expediente remitido.

No obstante, son precisas unas observaciones formales al texto de la exposición de motivos, ya que se refiere al “Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea” y a los “Tribunales estatales y forales”; menciones que son incorrectas, ya que la denominación del primero es la de “Tribunal de Justicia de la Unión Europea” y en los segundos se desconoce el principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 de la Constitución Española), pudiendo sustituirse aquella expresión por la de órganos judiciales internos o españoles.

C) Contenido del proyecto

El proyecto modifica la disposición adicional segunda del Decreto Foral 36/2009, que pasa a tener la siguiente redacción: “Con independencia de las

retribuciones que se establecen en el presente Decreto Foral, el personal incluido en su ámbito de aplicación podrá percibir, en su caso, un complemento personal por antigüedad en las condiciones y cuantías que se determinen en el correspondiente convenio colectivo”.

La disposición adicional segunda, sobre “Retribuciones por antigüedad”, en su redacción actualmente vigente, establece que el personal contratado doctor percibirá un complemento personal por antigüedad por cada tres años de prestación de servicios, que su importe y el sistema de devengo y percepción serán los correspondientes a los profesores doctores funcionarios y que tal retribución no podrá ser superior a las retribuciones de un profesor titular de universidad.

Así pues, el proyecto introduce en la referida disposición adicional los cambios siguientes: de un lado, amplía su ámbito de aplicación, pues ahora pasa a referirse a todo el personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto Foral 36/2009, y no solo al personal contratado doctor; y, de otro, no especifica el régimen de tal retribución, que se deja a la negociación colectiva en el ámbito de la universidad.

El precepto examinado, con tales modificaciones, se ajusta al ordenamiento jurídico, ya que, la primera de ellas responde –como acertadamente se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente- a la obligada adaptación del reglamento a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia (Sentencias de 13 de septiembre de 2007, asunto C-307/05; y de 22 de diciembre de 2010, asuntos acumulados C-444/09 y 456/09), que ha sido recepcionada por los órganos judiciales internos. Y la segunda viene a ampliar el margen de la autonomía universitaria, dejando la concreción del régimen de la retribución por antigüedad de dicho personal a la negociación colectiva.

Tampoco merece tacha alguna la disposición final única, ya que la inmediata entrada en vigor está en este caso justificada en la obligada adaptación normativa a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los órganos judiciales internos respecto de la aplicación de la Directiva 1999/70/CE.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 36/2009, de 20 de abril, por el que se aprueba el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad Pública de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.