

**Expediente:** 42/2017

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario y contratado con carácter indefinido y con dedicación a tiempo completo de la Universidad Pública de Navarra.

**Dictamen:** 43/2017, de 23 de octubre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 23 de octubre de 2017,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejero,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 5 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba, con carácter urgente, dictamen preceptivo sobre el “proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, que 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 lo sucesivo, el Proyecto).

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

Del expediente remitido para la emisión del presente dictamen resultan las siguientes actuaciones practicadas durante el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1.- Mediante escrito de 23 de noviembre de 2016 del Vicerrector de Economía, Planificación y Profesorado de la Universidad Pública de Navarra (en adelante, UPNA) dirigido a la Directora General de Universidades y Recursos Educativos del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y, conocida la disposición de ese Departamento a modificar el Decreto Foral 37/2009, se anunció la iniciación de un proceso negociador con el fin de reconocer los tramos de docencia al profesorado contratado doctor interino y ayudante doctor.

2.- Por Orden Foral 137/2016, de 12 de diciembre, del Consejero de Educación, se inició el procedimiento de modificación del “Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo parcial completo de la Universidad Pública de Navarra” con el objeto de incluir como posibles perceptores de las retribuciones ligadas a méritos individuales al personal docente e investigador contratado, con dedicación a tiempo completo, de la Universidad Pública de Navarra, designando a la Sección de Universidades como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente.

3.- Con fecha de 6 de febrero de 2017 se formalizó entre la Universidad, representada por el Vicerrector de Economía, Planificación y Profesorado, y los trabajadores, representados por el comité de empresa, un acuerdo para proponer al Gobierno de Navarra la modificación del Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, en el sentido de incluir en su ámbito de aplicación a los profesores ayudantes doctores y a los profesores contratados doctores interinos, para que puedan percibir las retribuciones adicionales ligadas a aquellos méritos individuales que sean objeto de evaluación, en igualdad de condiciones con el personal docente e investigador funcionario y contratado con carácter indefinido y con dedicación a tiempo completo.

4.- Informe justificativo de la necesidad de la emisión del presente dictamen, con carácter urgente, suscrito por la Directora General de Universidades y Recursos Educativos en el que se alude a los pasos que debe seguir la Universidad para adaptar su normativa a la modificación del Decreto Foral 37/2009 y a la necesidad de garantizar que la aplicación de sus retribuciones pueda realizarse en 2017, tal y como está pactado.

5.- También, con fecha de 1 de septiembre de 2017, se suscribió por el Jefe de la Sección de Gestión de Personal de la UPNA, con el visto bueno del Director del Servicio de Recursos Humanos, un informe justificativo de la modificación con carácter urgente del mencionado Decreto Foral 37/2009, en el que se aludía a la reunión mantenida el 21 de noviembre de 2016 entre el Vicerrector de Economía, Planificación y Profesorado con el Departamento de Educación para modificar el referido Decreto Foral, al acuerdo suscrito entre la Universidad y los representantes del personal y a la implantación progresiva de las retribuciones, según lo acordado, lo que requiere, para poder dar cumplimiento a las previsiones presupuestarias, que esté finalizado dentro del año en curso, existiendo disponibilidad presupuestaria para ello.

6.- Al Proyecto le acompañan las pertinentes memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, así como el informe sobre el impacto por razón de sexo.

La memoria justificativa señala que la asignación de los complementos retributivos por méritos individuales del personal docente e investigador viene recogida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), en el artículo 69 para el personal docente e investigador funcionario, y en el artículo 55 para el personal docente contratado, dejando en manos de las comunidades autónomas la regulación de su asignación. En el caso de Navarra –sigue la memoria- la asignación de esos complementos está regulada por el Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, que inicialmente se aplicaba al personal docente e investigador funcionario con dedicación a tiempo completo, incluyéndose en el año 2015, al profesor contratado doctor con carácter indefinido y a tiempo completo, mediante la correspondiente modificación del citado Decreto Foral. Se trata

ahora de incluir dos nuevas categorías de personal docente investigador contratado como perceptores del complemento de docencia en los mismos términos, recogiendo lo acordado el 6 de febrero de 2017. Con estas modificaciones, el Decreto Foral regulará la percepción del complemento individual por méritos docentes para todo el personal docente e investigador funcionario, con dedicación a tiempo completo y para el personal docente e investigador contratado con dedicación a tiempo completo y que cuente con la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

La memoria normativa se limita a señalar que el Proyecto se elabora al amparo de la LOU, siendo normativa de aplicación la Constitución Española que consagró la autonomía de las universidades españolas, estableciendo la distribución de competencias en materia de enseñanza; la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA) que en su artículo 47 atribuye a la Comunidad Foral la competencia plena en la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades; la LOU que delega en las Comunidades Autónomas la competencia para regular el establecimiento de retribuciones complementarias ligadas a méritos individuales docentes, investigadores, de desarrollo tecnológico, de transferencia de conocimiento y de gestión, tanto para el personal funcionario como para el contratado y, por último, la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra que, en su artículo 5.i), establece que el Consejo Social tiene como competencia acordar, a propuesta del Consejo de Gobierno, la asignación con carácter individual de conceptos retributivos adicionales a los establecidos con carácter general para el personal docente e investigador.

Por su parte, la memoria económica precisa que de la aplicación del Proyecto no se derivará incremento de gastos ni disminución de ingresos para el Departamento de Educación y que “la financiación del coste de los complementos de este personal no podrá suponer un incremento de la aportación económica del Departamento de Educación”.

La memoria organizativa indica que el Proyecto no conlleva modificación de la estructura orgánica del Departamento de Educación, ni la alteración de las funciones de las unidades que la integran.

Por último, el informe sobre el impacto por razón de sexo precisa que no existe impacto ya que la norma “no contiene medidas discriminatorias, positivas ni negativas, entre hombres y mujeres, beneficiándose de las medidas establecidas ambos géneros por igual”.

7.- Según consta en informe de 6 de marzo de 2017 del Jefe de la Sección de Universidades, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el inicio de la elaboración del Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto, sometiéndose a información pública desde el 10 de febrero al 1 de marzo de 2017, no habiéndose recibido aportaciones.

8.- A fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 63.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de septiembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Proyecto fue remitido, con fecha de 3 de abril de 2017, a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

9.- El 21 de agosto de 2017 emite informe la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación analizando el procedimiento de elaboración de la norma, su fundamentación normativa y su contenido, considerando que el Proyecto se estaba tramitando correctamente y que su contenido era plenamente respetuoso y favorecedor de los principios de igualdad y autonomía universitaria, no existiendo inconveniente jurídico para la continuación del expediente.

10.- El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, informó el Proyecto el 4 de septiembre de 2017 considerando que en cuanto a forma y estructura el proyecto se estaba tramitando correctamente. En cuanto al fondo, recomendaba aclarar lo señalado en la disposición transitoria única

respecto del calendario de aplicación que se ajustaba al acuerdo UPNA-Comité de Empresa, con relación a lo señalado por la Directora General del Presupuesto que partía de un calendario de aplicación diferente.

11.- La Directora General del Presupuesto, en informe de 7 de septiembre de 2017, se mostró favorable a la tramitación del Proyecto, considerando que “la financiación de retribuciones adicionales no incrementa la ejecución presupuestaria del presente ejercicio 2017 ni influye en la previsión realizadas por el Departamento de Educación para la elaboración del próximo presupuesto 2018 y que no se ponen en riesgo el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

12.- La Comisión de Coordinación, en la sesión semanal celebrada el 18 de septiembre de 2017, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, examinó el Proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

12.- El Proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 20 de septiembre de 2017, a efectos de petición de emisión del preceptivo dictamen de este Consejo. En dicho acuerdo se establece que para que el proceso de elaboración de la norma pueda completarse en los plazos previstos y abonarse los complementos con cargo al presupuesto de la universidad del año 2017, es necesario acortar al máximo los plazos previstos, por lo que se solicita la emisión del dictamen con carácter de urgente.

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

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo único, compuesto por cinco números, una disposición transitoria y una exposición final.

La exposición de motivos establece que la LOU atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la regulación del régimen retributivo del personal docente e investigador de las universidades y reconoce, así mismo, la posibilidad de establecer retribuciones adicionales

ligadas a méritos individuales por actividad docente, formación docente, investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de conocimientos y gestión. Por su parte, la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra dispone en su artículo 5.i) que el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, tiene competencia para acordar la asignación con carácter individual de conceptos retributivos adicionales a los establecidos con carácter general para el personal docente e investigador. Mediante el Decreto Foral 37/2009, se reguló la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales al personal docente e investigador funcionario. Este Decreto Foral se modificó mediante el Decreto Foral 38/2015, de 11 de junio, para incluir como perceptores al personal docente e investigador contratado por tiempo indefinido y dedicación a tiempo completo, habiéndose solicitado por parte de la UPNA que se incluyan también como perceptores de las retribuciones complementarias por méritos individuales al personal docente e investigador contratado de las modalidades profesor ayudante doctor y profesor contratado doctor interino en las mismas condiciones que se aplican al personal docente funcionario y, se hace preciso modificar el Decreto Foral 37/2009, para poder hacer extensivas tales retribuciones adicionales al personal contratado antes indicado, tal y como se recoge en el artículo 55.2 de la LOU.

El artículo único, modifica la regulación del Decreto Foral 37/2009 en cinco puntos. El apartado 1 modifica el título de la norma para englobar también al personal docente e investigador al que se refiere el Proyecto. El 2 modifica el artículo 1, objeto y ámbito de aplicación, incluyendo al personal docente e investigador funcionario, con dedicación a tiempo completo, al personal docente e investigador contratado de las modalidades de profesor contratado doctor, profesor contratado doctor interino y profesor ayudante doctor, conforme a la previsión del artículo 55 de la LOU. El 3 modifica el artículo 6, complemento de docencia, que establece que este complemento se estructura en un máximo de tres tramos, y los requisitos para poder solicitar los complementos vinculados a cada tramo, con expresa referencia a las evaluaciones positivas que se requieren en los supuestos del personal contratado al que se refiere el artículo 1.

El número 4 modifica el artículo 9, procedimiento de concesión, incluyendo ahora la dicción referida a los “méritos individuales del personal docente e investigador que dan derecho a la concesión de los complementos retributivos establecidos”.

El número 5 del artículo único modifica la disposición adicional quinta, extensión al personal docente e investigador contratado, indicando (apartado 1) que cuando no se establezca expresamente, al personal docente e investigador contratado al que se refiere el artículo 1 le será de aplicación lo establecido para el personal funcionario, siempre que reúna los requisitos exigidos por la normativa correspondiente, y establece (apartado 2) que la financiación del coste de los complementos de este personal no podrá suponer un incremento de la aportación económica del Departamento de Educación.

Por su parte, la disposición transitoria única regula el calendario de aplicación de la regulación referente al profesorado ayudante doctor y profesorado contratado doctor interino, estableciendo que será progresiva durante dos ejercicios presupuestarios a contar desde el 1 de enero de 2017, estableciendo que, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, la cuantía anual de cada tramo será del 50 por 100 de la cantidad fijada en el artículo 5.1; y, a partir del 1 de enero de 2018, la cuantía por tramo será del 100 por 100 de lo establecido en el artículo 5.1.

Por último, la disposición final única establece que la norma entrará en vigor al 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 15.1 de la LFCN, en relación con el artículo 14.1 de la misma Ley Foral. Este último precepto establece, en su letra g), el dictamen preceptivo de este 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, excepto los meramente organizativos.



El Proyecto sometido a informe desarrolla el artículo 55.2 de la LOU, estableciendo la regulación de retribuciones complementarias por méritos individuales que puedan corresponder al personal docente e investigador contratado de las modalidades profesor contratado doctor interino y profesor ayudante doctor, de manera tal que se hacen extensivas a estos las retribuciones adicionales ligadas a los méritos individuales ya reconocidas en el Decreto Foral 37/2009 a los funcionarios con dedicación a tiempo completo y al personal docente e investigador contratado con carácter indefinido, con dedicación a tiempo completo de la UPNA.

Por tanto, el Consejo de Navarra informa el Proyecto con carácter preceptivo [artículo 14.1 g) de la LFCN] y no vinculante (apartado 5 del artículo 1 de la LFCN) y, además, lo emite, en atención al carácter de urgencia con el que fue solicitado por el Gobierno de Navarra, en el plazo más breve posible desde que fue requerido.

## **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 lo sucesivo, LFGNP) regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el capítulo IV de su título IV.

Conforme con lo establecido por el artículo 59 de la LFGNP el expediente para la elaboración del Proyecto se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Educación designando al servicio responsable de su elaboración y tramitación.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o referencia a los informes que lo sustentan. En el presente caso, el Proyecto dispone de la justificación legalmente exigida. Se han incorporado las pertinentes memoria justificativa, normativa, organizativa y económica, así como el preceptivo informe de impacto por razón de sexo, dando cumplimiento a las previsiones establecidas por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

El Proyecto surge en virtud de un acuerdo alcanzado entre los responsables de la UPNA y su comité de empresa, de lo que cabe deducir que el colectivo profesional al que afecta la nueva disposición ha sido informado de la normativa proyectada. Del mismo modo, el Proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante presentación de sugerencias, de acuerdo con el mandato del artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto.

El Proyecto, que fue remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, fue informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

De todo ello se deriva que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de conformidad con la normativa vigente.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto**

Según se desprende de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -singularmente de sus artículos 47.2, 128 y 129-, 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.

Siendo el Proyecto una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la LOU que desarrolla, específicamente su artículo 55.2, teniendo igualmente en consideración la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, que atribuye al Consejo Social la competencia para acordar, a propuesta del Consejo de Gobierno, la asignación individualizada de complementos retributivos al personal docente e investigador.

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

El Proyecto de norma objeto de este dictamen establece el marco normativo necesario para la concesión de complementos retributivos por méritos individuales al personal docente e investigador de la UPNA, desarrollando la previsión contenida en el artículo 55.2 de la LOU.

En consecuencia, el Proyecto se dicta en ejecución de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno y su rango es el adecuado.

#### ***B) Justificación***

La propuesta normativa 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 desarrollar el artículo 55 de la LOU contemplando la posibilidad de asignación individualizada de retribuciones complementarias por méritos al personal docente e investigador de la UPNA, incluyendo al personal docente e investigador profesor contratado doctor interino y profesor ayudante doctor, con el fin de garantizar el principio de igualdad que permita al personal que acredite los mismos méritos poder recibir las mismas retribuciones, con independencia del régimen con el que prestan servicios a la UPNA. Por lo tanto, la norma

se encuentra debida y correctamente motivada y justificada, siendo el resultado del acuerdo alcanzado entre la Universidad y el Comité de Empresa.

### **C) Contenido del Proyecto**

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido sucintamente ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

El número 1 del artículo único modifica el título de la norma para dar cabida a dos nuevas categorías de personal docente e investigador contratado como perceptores del complemento de docencia con carácter indefinido y a tiempo completo, concretamente a las modalidades de profesor contratado doctor interino y profesor ayudante doctor, sin que ello afecte a la legalidad intrínseca de la norma. La nueva denominación es la genérica de personal docente e investigador de la Universidad Pública de Navarra.

El número 2 del artículo único, que modifica el artículo 1 del Decreto Foral 37/2009, redefiniendo su objeto y ámbito de aplicación al incorporar las nuevas modalidades indicadas de profesores contratados en cumplimiento de la previsión contemplada en el artículo 55.2 de la LOU, es plenamente ajustado a Derecho y a la finalidad de la modificación normativa.

El número 3 da nueva redacción al artículo 6, regulador del complemento de docencia y los requisitos necesarios para ello, nada hay reseñable ya que no hace sino incorporar la regulación específica para el personal contratado al que se refiere el artículo 1 del Proyecto.

El número 4 modifica el artículo 9 para dar cabida en su redacción al personal docente e investigador al que se refiere la norma. Resulta ajustado a la finalidad de la modificación.

El número 5 del artículo único modifica la disposición adicional quinta, para acomodarla a la regulación ahora referida al personal docente e

investigador contratado a que se refiere el artículo 1 del Proyecto, con previsiones que se ajustan al ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere al contenido de la disposición transitoria única, regula el calendario de aplicación de las retribuciones adicionales del personal contratado estableciendo, conforme al Acuerdo alcanzado entre la Universidad y el comité de empresa, que será progresiva durante dos ejercicios, a contar desde el 1 de enero de 2017, estableciendo la cuantía anual de cada tramo hasta llegar, en el segundo año, al 100 por 100 de la cantidad establecida en el artículo 5.1 del Proyecto. No se realiza tacha alguna a esta previsión.

Por último, la disposición final única regula la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, siendo su contenido totalmente ajustado a Derecho.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 37/2009, de 20 de abril, por el que se regula la asignación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales del personal docente e investigador funcionario y contratado con carácter indefinido y 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.