

Expediente: 34/2001

Órgano: Pleno

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 a su servicio.

Dictamen: 30 /2001, de 12 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de junio de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, 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

Primero. Formulación de la consulta.

El día 18 de mayo de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la misma, 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 a su servicio, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 23 de abril de 2001.

A la vista de la misma, el Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 1 de junio de 2001, interesó del Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la LFCN y 29.2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (en adelante, ROFCN). El día 8 de junio de 2001 se recibió en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra aportando documentación complementaria.

El expediente, una vez completado, está integrado por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 23 de abril de 2001, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral, así como la correspondiente propuesta.
3. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
4. Informe del Director del Servicio de Relaciones Laborales relativo al proyecto de modificación del Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril.

5. Copia del Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril.
6. Orden Foral 487/1999, de 20 de diciembre, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se aprueba la relación nominal de los funcionarios que se integran en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad Psicología y Pedagogía.
7. Acta de la reunión de la Mesa Sectorial del Personal Docente no Universitario de 12 de enero de 2001.
8. Informe-propuesta de modificación del Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril, del Director del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación y Cultura.
9. Acta de la reunión de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra de 21 de noviembre de 2000.
10. Certificación del Secretario de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y borrador del acta de la sesión de 18 de enero de 2001.
11. Copia de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de julio de 2000, por la que se declara la nulidad de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Decreto Foral 96/1997, de 14 de abril.
12. Escrito del sindicato L.A.B. solicitando la ejecución de la precitada sentencia.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del ROFCN.

I.2. Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del 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 a su servicio.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo.

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del 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 a su servicio, conforme a lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, a cuyo tenor “la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los ... a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

A la vista del precepto precedentemente transcrito de la LFCN, este Consejo emite dictamen preceptivo sobre dicho asunto, que es evacuado en este caso por el Pleno, en virtud del acuerdo del mismo de 28 de mayo de 2001

recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

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

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACF), *las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo.* El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que *los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación;* y, en su párrafo segundo, que *el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.* Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la 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 organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

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-, *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.*

Consta en el expediente la realización de distintos trámites en relación con las modificaciones planteadas, así como su ponderación final. En efecto, el cambio atinente al personal docente no universitario ha sido consultado con las organizaciones sindicales de la Mesa negociadora del sector y ha sido objeto de informe-propuesta por el Departamento de Educación y Cultura. La modificación relativa al personal fijo es fruto del acuerdo en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, según resulta de las reuniones de su Comisión Paritaria. Y la modificación derivada de la anulación parcial por sentencia ha sido instada por el sindicato recurrente y favorecido por la misma. Finalmente, la alteración conjunta resultante ha sido informada favorablemente por el Director del Servicio de Relaciones Laborales y ha sido objeto de

propuesta por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, quien expresa la exigencia del dictamen preceptivo de este Consejo.

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

II.3ª. 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.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado.

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 63.2-, así como de la LFGACF -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 punto de partida ha de ser la norma legal que se desarrolla. El artículo 24.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas dice así:

“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. El proyecto de Decreto Foral consultado pretende introducir algunas modificaciones parciales en el precitado Decreto Foral 96/1997, que conviene ponderar separadamente.

Previamente ha de indicarse que el proyecto considerado consta de un preámbulo, donde se explica la causa que motiva cada una de las modificaciones; un artículo único, que dispone la introducción de las modificaciones con la nueva redacción de los preceptos alterados; y dos disposiciones finales, la primera facultando a los Consejeros de Presidencia, Justicia e Interior y de Educación y Cultura, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral, y otra decretando la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

La primera de las modificaciones consiste en posibilitar la participación en los procedimientos de formación y perfeccionamiento del personal contratado a tiempo parcial o con carácter fijo-discontinuo, según lo acordado por la Administración con las centrales sindicales. Para ello se altera la redacción al

artículo 2.1, suprimiendo la anterior exclusión expresa del personal de tales tipos. No merece tacha esta alteración, que se limita a referir aquella posibilidad a los empleados fijos sin la anterior exclusión.

La segunda modificación pretende plasmar en el texto la integración de los orientadores escolares del Departamento de Educación y Cultura en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, conforme a la Orden Foral 487/1999, de 20 de diciembre, del Consejero de Educación y Cultura, mediante la supresión de las explícitas referencias a los Orientadores Escolares en los artículos 2.2 y 6.1 (párrafo primero y segundo guión), según lo acordado en la Mesa sectorial del personal docente no universitario. Tampoco puede objetarse esta modificación, cuyo limitado alcance consiste en retocar o adaptar el texto del Decreto Foral a la nueva situación derivada de aquella integración. Nótese, por otra parte, que la Orden Foral 161/2001, de 25 de abril, del Consejero de Educación y Cultura (publicada en el BON núm. 69, de 6 de junio), desarrolla el citado Decreto Foral 96/1997, aludiendo, entre otras razones que lo motivan, a la integración del Personal Orientador en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria.

Y el tercer cambio viene motivado por la nulidad de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Decreto Foral 96/1997 declarada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de julio de 2000, en cuanto excluían al sindicato recurrente de las comisiones paritarias que se creen para la interpretación, seguimiento y desarrollo de dicho Decreto Foral, que no cabe limitar a las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo. La nueva redacción incluye a las organizaciones sindicales que forman parte de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario o de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del Personal Laboral. De esta forma, se

cumple con el fallo de dicha sentencia, incluyendo una previsión acorde con la misma.

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 proyecto de Decreto Foral que 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 a su servicio, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.