

Expediente: 53/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en las acciones formativas del INAP y se establecen sus compensaciones económicas.

Dictamen: 52/2002, de 3 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2002,

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 de la consulta

El día 16 de julio de 2002 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), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del Instituto Navarro de Administración Pública (desde ahora INAP) y se establecen sus compensaciones económicas, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de junio de 2002.

Con fecha 13 de agosto de 2002, el Presidente del Gobierno de Navarra ha remitido documentación complementaria.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Acuerdo entre la Administración y los sindicatos CCOO y UGT sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, fechado el 15 de abril de 2002. En su apartado 17 (“Otros temas”) se indica que “se modificará la normativa que regula las compensaciones económicas por participar en las actividades formativas del INAP, estableciendo diferentes cuantías en función de los siguientes parámetros: realización dentro o fuera del horario laboral ordinario, nivel académico del empleado y carácter de la acción formativa realizada (hora lectiva u hora de impartición de prácticas)”.
2. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de abril de 2002 por el que se ratifica el Acuerdo sindical de 15 de abril de 2002 suscrito con CCOO y UGT.
3. Comunicación de la convocatoria de la Comisión Paritaria Administración de la Comunidad Foral – Sindicatos y de la reunión de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, fechada el 13 de mayo de 2002. En el orden del día de la primera reunión se incluye el “Proyecto de DF por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del INAP y se establecen sus compensaciones económicas”, señalándose que puede recogerse un borrador en la Sección de Régimen Jurídico del Personal Funcionario.

4. Borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del INAP y se establecen sus compensaciones económicas (10-5-2002). Este texto es sustancialmente de igual tenor que el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
5. Borrador del Acta 1/2002 de la sesión celebrada el día 15 de mayo de 2002 por la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra. Consta la asistencia a la reunión de dos representantes del INAP, para tratar del punto relativo al proyecto de Decreto Foral por el que regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del INAP y se establecen sus compensaciones económicas, así como la conformidad de las organizaciones sindicales a dicho texto, con la introducción de algunas modificaciones de tono menor.
6. Certificado del Secretario de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos y de las Comisiones Paritarias de las citadas Mesa y Comisión respecto de las precitadas convocatoria y borrador de acta de las mencionadas sesiones de dichos órganos celebradas el día 15 de mayo de 2002, en las que se trató del referido proyecto de Decreto Foral.
7. Informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 12 de junio de 2002, al citado proyecto.
8. Informe de la Dirección General de la Función Pública, fechado el 18 de abril de 2002, que propone la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral, indicando que trata de elevar al rango normativo correspondiente un aspecto del Acuerdo suscrito con

fecha 15 de abril de 2002 con los sindicatos CCOO, UGT y CEMSATSE (éste último referido únicamente al personal laboral) y señalando el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra según el artículo 16.1.f) de la LFCN.

9. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 19 de junio de 2002, sobre la propuesta de acuerdo.

10. Memoria-informe sobre el proyecto de Decreto Foral del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, con el visto bueno del Director General de Función Pública, fechada el 26 de junio de 2002. Comienza refiriendo los antecedentes, desde el artículo 52.2 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, pasando por el Decreto Foral 276/1989, de 20 de diciembre, y la Orden Foral 401/1996, de 3 de abril, del Consejero de Presidencia, sobre la Escuela de Seguridad, hasta llegar al Acuerdo con los sindicatos de 15 de abril de 2002; y señala que la creación y desarrollo del INAP, así como la experiencia acumulada, aconsejan modificar la regulación contenida en el citado Decreto Foral, por nuevas normas que respondan con mayor eficacia a las actuales circunstancias. Seguidamente explica la nueva regulación propuesta, indicando, en apretada síntesis, que:
 - a) No se varía la cuantía máxima de las compensaciones por impartir clase respecto de las establecidas en la actualidad;
 - b) Se define con mayor claridad el procedimiento para que el personal acceda a las acciones formativas;
 - c) Se define el contenido de la actividad a compensar económicamente;
 - d) Se establece una modalidad específica de retribución de los tutores de la Escuela de Seguridad;
 - e) Y en relación con éstos se introduce una disposición para clarificar su régimen jurídico y retributivo, dado que en muchos casos proceden de otra Administración. Y finalmente, en el apartado de estimación económica, señala que las reformas previstas no suponen globalmente incremento de las consignaciones presupuestarias de la Escuela de Seguridad del INAP.

11. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 27 de junio de 2002, sobre el proyecto de Decreto Foral. Tras aludir al objeto y contenido del proyecto, señala como base legal la competencia histórica de Navarra en materia de función pública, así como el artículo 52.2 del Estatuto de Personal (Texto Refundido aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, en lo sucesivo, TREP), comportando el proyecto la modificación del Decreto Foral 276/1989. Asimismo, considera que la tramitación del proyecto cumple las exigencias procedimentales, expresando además su preceptivo sometimiento a dictamen del Consejo de Navarra de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la LFCN. Finalmente, en el apartado de observaciones de orden sustantivo, no formula reparo de índole jurídica en cuanto al contenido del proyecto.
12. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de junio de 2002, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
13. Texto definitivo (dos ejemplares) del proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra y sometido a consulta.
14. Informe del Director-Gerente del INAP, de fecha 7 de agosto de 2002. Tras señalar que desde la anterior regulación de 1989 se han producido cambios que han supuesto una mayor complejidad, haciendo necesario un nuevo marco legal, indica que el proyecto cumple las necesidades actuales en el aspecto de regularización y adecuación de las compensaciones económicas, por lo que considera positivo y es favorable a la aprobación del Decreto Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del INAP y el

establecimiento de sus compensaciones económicas. Tratándose en este caso de un reglamento dictado en ejecución del artículo 52.2 del TREP, y que modifica otro precedente, este Consejo, de conformidad el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

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 LFGACFN), “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 Foral, 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 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 particular, están sometidos a la previa negociación colectiva, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, la participación, a través de las correspondientes consultas en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieren exclusivamente al personal incluido en el ámbito de negociación [artículo 83.6.a) del TREP], así como la determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos [artículo 83.6.c) del TREP].

Por otra parte, el artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, atribuye a la Comisión Foral de Régimen Local la facultad de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la materia regulada en el proyecto de Decreto Foral a que se contrae este dictamen, ha sido objeto de un acuerdo suscrito el día 15 de abril de 2002 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de una parte, y los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, de otra; y asimismo se indica que igual acuerdo fue alcanzado en el ámbito laboral respecto del sindicato CEMSATSE. Una vez redactado el anteproyecto de Decreto Foral, sobre la base del acuerdo de 15 de abril de 2002, fue sometido a estudio de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que se pronunció sobre el mismo en su sesión de 15 de mayo de 2002, con la conformidad de los sindicatos AFAPNA, CCOO, ELA, LAB y UGT, previa inclusión de algunas precisiones de detalle, que han sido incorporadas al texto definitivo del proyecto remitido al Consejo de Navarra.

El proyecto fue asimismo informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 12 de junio de 2002.

Obran, además, en el expediente, una Memoria-Informe sobre el proyecto elaborada por el Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública con el visto bueno del Director General de Función Pública, que cuenta con la conformidad de la Intervención Delegada; y los informes favorables del Director-Gerente del INAP y de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

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

II.3ª Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme al artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

El artículo 52.2 del TREP establece el derecho de los funcionarios que impartan cursos en las Escuelas de Formación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra a percibir la compensación económica que se determine reglamentariamente, siempre que no constituya prestación de las funciones propias del puesto de trabajo. En su desarrollo, se dictó el Decreto Foral 276/1989, de 20 de diciembre, que ahora pretende modificarse de forma parcial.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, 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. Marco normativo.

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el TREP que, por lo que aquí nos concierne, se limita a incluir entre otras retribuciones la compensación por impartir cursos de formación [artículo 40.6.c)] y a reconocer el derecho de los funcionarios que impartan cursos en las Escuelas de Formación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra a percibir la compensación económica que se determine reglamentariamente, siempre que no constituya prestación de las funciones propias del puesto de trabajo (artículo 52.2). Esta norma se aplica al personal funcionario de la Administración de la Comunidad Foral, de las Entidades Locales de Navarra y de los organismos públicos dependientes de ambas (artículo 1 del TREP). La extensión del Estatuto del personal al personal al servicio de las entidades locales se encuentra igualmente prevista en el artículo 233.3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local, donde se dispone que "la materia de personal de las entidades locales de Navarra se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y en la legislación reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra".

Este precepto legal fue desarrollado por el Decreto Foral 276/1989, de 20 de diciembre, cuyo Capítulo II (artículos 7, 8 y 9) regula la compensación por impartir cursos de formación en las Escuelas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Además, su artículo 11 establece un tope máximo cuantitativo a percibir por las compensaciones previstas en el mismo.

II.5ª. 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 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.

A) Justificación

Tal como se afirma en la Memoria-Informe, la promulgación del nuevo texto se encuentra justificada por varias razones: en primer lugar, los cambios organizativos acaecidos desde 1989, así como el crecimiento de la Administración de la Comunidad Foral desde entonces; en segundo lugar, la escasa densidad y precisión normativas de la regulación contenida en el Decreto Foral 276/1989; en tercer lugar, la necesidad de regular apropiadamente el régimen de los profesores de la Escuela de Seguridad. En fin, como allí se resume y acoge el preámbulo del proyecto de Decreto Foral, las modificaciones respecto del INAP, las actuales necesidades y la experiencia acumulada justifican la alteración de citado Decreto Foral. Las modificaciones han sido previamente negociadas y acordadas con las organizaciones sindicales que han prestado su conformidad al cambio del régimen vigente.

B) Estructura

El proyecto consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

C) Contenido

El artículo 1º del proyecto se limita a señalar el objeto del proyecto.

Se refiere el artículo 2º a la posibilidad del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra de ser propuesto para colaborar en la impartición de cursos y demás actividades formativas del INAP en tareas que sean propias de su cualificación académica y profesional, de suerte que

siempre que dicha actividad no constituya prestación de las funciones propias de su puesto de trabajo, percibirá las compensaciones económicas que se establecen en el Decreto Foral (apartado 1). Seguidamente regula el procedimiento para acceder a tal colaboración (apartados 3 y 4). Y finalmente, la colaboración en la formación en prácticas en las funciones propias del puesto al que aspiran los candidatos se considerará función propia del puesto siempre que se halle integrada en las actividades y jornada habituales del mismo, sin que en tal caso proceda compensación económica alguna (apartado 4). Por tanto, nada puede objetarse a este precepto, que recoge el límite establecido en el inciso final del artículo 52.2 del TREP.

El artículo 3º fija las compensaciones económicas a percibir por la participación en actividades formativas en las cuantías correspondientes en cada caso a los supuestos o tipos que señala, atendiendo a los criterios señalados en el Acuerdo con los sindicatos de 15 de abril de 2002. Asimismo, recoge el límite anual del 25 por 100 del sueldo inicial del nivel correspondiente al empleado. Tampoco puede formularse tacha a este precepto; si bien la redacción del inciso inicial del apartado 1 del precepto pudiera mejorarse, si, en vez de referir la compensación a la “participación”, se matizara respecto de la “impartición” de actividades formativas.

En el artículo 4º se indican las tareas comprendidas en la colaboración en la impartición de actividades formativas; a lo que tampoco cabe objeción, por derivarse o integrarse de forma coherente y lógica en aquella tarea docente.

El artículo 5º establece específicamente la compensación correspondiente a los funcionarios de los servicios de seguridad que sean adscritos a la Escuela de Seguridad para realizar funciones docentes y de apoyo técnico en régimen de comisión de servicios temporal. Tal adscripción en comisión de servicios, cuando se trate de personal de otra Administración pública, se regulará mediante convenio entre ésta y la de la Comunidad Foral. Por tanto, este precepto utiliza un instrumento legalmente previsto [artículo 23.1.c) del TREP] y adecuado a las características de la situación considerada, así como prevé el convenio interadministrativo respecto del personal de otras Administraciones.

En fin, el artículo 6º señala para el personal adscrito al INAP un límite anual de 40 horas anuales para la impartición de actividades formativas; lo que tampoco se objeta.

La disposición derogatoria deroga los artículo 7, 8 y 9 del Decreto Foral 276/1989, de 20 de diciembre, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el proyecto, encontrando justificación en la nueva regulación de la misma materia por el proyecto.

Las disposiciones finales se refieren a la entrada en vigor de la norma y facultan al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar disposiciones de desarrollo y aplicación; por lo que no se formula objeción.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del Instituto Navarro de Administración Pública y se establecen sus compensaciones económicas se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.