

05 _ función pública

2005

05 _ función pública



2005

- Diferencia retributiva entre Jefe de Negociado y Asesor Docente dependiente del mismo

ANTECEDENTES

En esta ocasión (expte. 04/414/F) un funcionario adscrito al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra con la categoría de Jefe del Negociado de Programas de Formación Profesional en la UE, formulaba queja contra el sistema retributivo aplicable a su puesto de trabajo y otros análogos existentes en el citado Departamento.

Su disconformidad radicaba en el tratamiento retributivo que tiene el cargo de Jefe de Negociado en relación con el de Asesor Docente. En concreto, los Asesores tienen asignado un complemento específico por docencia entre el 29 y el 35% sobre el sueldo de nivel, según que el funcionario tenga o no la condición de catedrático, y, además, un complemento directivo del 17%, por lo que en total estos cargos perciben una retribución mayor total que la correspondiente a la Jefatura del Negociado de la que dependen orgánica y funcionalmente, que tiene un complemento por incompatibilidad del 35% y otro por jefatura del 10% a aplicar al sueldo del nivel.

A fin de resolver esta queja en la forma conveniente y determinar nuestras posibilidades de intervención, solicitamos al Departamento de Educación que informara sobre las cuestiones planteadas y su posición al respecto.

El Departamento de Educación remitió el informe solicitado, manifestando lo siguiente:

149

"En respuesta a su escrito con fecha de salida de 17 de febrero de: 2005, relativo al escrito presentado por D.[...], funcionario adscrito a este Departamento con la categoría de Jefe de Negociado de Programas de Formación Profesional en la VE, por el que formula una queja contra el sistema retributivo de algunos puestos de trabajo existentes en este Departamento (Expediente 04/414/F), le informo lo siguiente.

Dentro de la Estructura orgánica de este Departamento, al igual que en otros, prestan servicios personas con distinto régimen retributivo.

Así tenemos personal funcionario y personal laboral y, dentro del primer grupo, unos acogidos al sistema general de las Administraciones Públicas de Navarra y otros, con un sistema específico distinto, en este caso, de personal docente.

En cualquier caso, las retribuciones básicas, tanto de los funcionarios docentes como de los no docentes, son las mismas.

Para las retribuciones complementarias, que son las que difieren, el sistema de retribuciones de las Administraciones Públicas de Navarra contempla una administración jerarquizada en

Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, cuyas retribuciones complementarias están previstas en el artículo 44 del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

El Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento Provisional de Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BON. Núm. 91, de 25 de julio), que en su día desarrolló del Estatuto de personal, en el artículo 20.1 hace referencia al complemento de puesto de trabajo, remitiendo su cuantía a lo dispuesto en la plantilla orgánica. En el apartado 2, de este mismo artículo, se fija con carácter general el porcentaje del complemento de jefatura de Negociado en el 10 % del correspondiente nivel grupo.

Por tanto, en aplicación de lo antedicho, Don [...], Jefe de Negociado, puesto que aceptó siendo conocedor del sistema retributivo, percibe las retribuciones básicas en función de su grupo o nivel y antigüedad y, en cuanto a sus retribuciones complementarias, las fijadas con carácter general para el resto de los empleados de las Administraciones Pública de Navarra, en concreto el complemento de incompatibilidad (35 % del sueldo del nivel) y el de Jefe de Negociado (10 % de sueldo del nivel).

Por otro lado, en el Departamento prestan servicios como Asesores de Programas (con la categoría de personal docente), determinadas personas que perciben las retribuciones fijadas para el personal docente (un Jefe de Negociado, aunque inicialmente proceda de los cuerpos docentes, al ocupar un puesto de trabajo no docente deja de percibir las retribuciones docentes).

Las retribuciones complementarias del personal docente están recogidas en los complementos específico docente y puesto directivo docente.

El complemento específico docente está fijado en un porcentaje en función del cuerpo o puesto de trabajo que se desarrolle.

Las retribuciones por puesto directivo docente se fijaron en la Disposición adicional Decimoquinta de la Ley Foral 1/ 1997, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1997 en los siguientes términos:

"Decimoquinta.- Con efectos de 1 de enero de 1997, el complemento de puesto directivo docente establecido en el artículo 105 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, se aplicará a los puestos de trabajo que se relacionan a continuación y en la cuantía que asimismo se determina.

C.- Otros

.....
Asesores y Ayudantes de programas educativos: 17 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel
.....».

Por todo ello, el personal del Departamento de Educación si ocupa un puesto de trabajo no docente, percibe las retribuciones fijadas para este personal y si, por el contrario, ocupa un puesto de trabajo docente, se le mantienen las retribuciones fijadas para el personal docente.

De ello se deduce que las retribuciones de un Jefe de Negociado y de un Asesor Docente no son iguales, ya que el régimen retributivo aplicable a uno y otro es distinto. El Jefe de Negociado percibe como retribuciones complementarias el complemento de incompatibilidad y el complemento de jefatura (35 % de incompatibilidad + 10 % de la Jefatura de Negociado) y el Asesor Docente, percibe el complemento específico docente y el de puesto directivo docente, (el complemento específico en función del cuerpo o puesto de trabajo de origen y el complemento de puesto directivo docente por el 17 % del sueldo inicial del correspondiente nivel)".

ANÁLISIS

151

El relato hechos que hace el informe de la Administración sobre el tema planteado coincide plenamente con las afirmaciones del reclamante sobre el tratamiento retributivo de los puestos de trabajo objeto de comparación. Sin embargo, para completar la información que afecta a la cuestión que se nos planteaba debíamos conocer, de forma preferente, cuáles son las funciones que fijan las normas a los cargos de Asesor Docente y Jefe de Negociado, del que depende aquél, pues la racionalidad del sistema retributivo debe estar plenamente ligada a las funciones que materialmente realizan los empleados públicos.

Analizando la plantilla orgánica del Gobierno de Navarra de 2004 (Boletín Oficial de Navarra de 2 de agosto de 2004), observamos que existen Jefaturas de Sección y Negociado propiamente administrativas (registro, contabilidad, nóminas, administración, etc.), que dependen de la Secretaría Técnica directamente. Seguidamente aparece la Dirección de Servicio denominada de Inspección Técnica y Servicios, de la que dependen varias unidades técnicas de distinta naturaleza (obras, mantenimiento de edificios, adquisiciones, contratación, becas, conciertos educativos, etc.).

Por último hay varios Servicios que afectan más directamente a la docencia directa o indirecta, que se denominan de Planificación Educativa, de Vasceunce, de Formación Profesional y Empresa, de Atención a la Diversidad, Multiculturalidad, e Inmigración, de Enseñanza y Extensión Universitaria e Investigación y el de Programación, Investigación y Desarrollo Lingüístico. Tras los Servicios se encuentran definidas las plantillas de todos los centros docentes.

Salvo los cargos adscritos a los dos últimos Servicios de los señalados, los demás se consideran docentes, al menos formalmente, pues la mayor parte de los funcionarios tienen atribuido el correspondiente complemento de docencia. No obstante, en dicha plantilla no aparece, incomprensiblemente, el llamado complemento directivo docente, al que aluden las partes y que está asignado al cargo de Asesor Docente, pese a que en dicho instrumento de gestión de personal deben estar fijados todos los complementos retributivos.

En concreto, el reclamante se encuentra adscrito al Servicio de Formación Profesional, dentro de la Sección de Formación Profesional y Empresa. Tal Sección cuenta con la correspondiente jefatura y tres Unidades Técnicas con sus respectivos jefes, en las que también se encuadran tres asesores docentes, uno de los cuales se encuentra bajo la dependencia jerárquica del autor de la queja. En total hay cuatro jefaturas y tres asesores que conforman una pirámide jerárquica invertida.

Las funciones de estas Unidades Técnicas se han fijado en la Orden Foral 273/2004, de 5 de octubre, del Consejero de Educación, publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 15 de noviembre de 2004, que ha aumentado su número y modificado su denominación pasando a considerarse negociados.

El artículo 3º dispone que el Servicio de Formación Profesional se estructura en los cinco negociados siguientes: Ciclos Formativos, Programas de Iniciación Profesional, Innovación de la Formación Profesional, Formación en Centros de Trabajo, Formación del Profesorado de Formación Profesional, y Programas de Formación Profesional en la Unión Europea.

Seguidamente el precepto relata todas las funciones que corresponden a esos negociados y todas ellas tienen relación con la docencia, por ello los puestos de Asesores se califican como docentes y, dado que sus tareas propias deben de tener esa cualidad, se les otorga el complemento específico de docencia y también el complemento directivo de docencia, según afirman las partes. Si los asesores estuvieran adscritos a puestos ajenos a la docencia, carecería de fundamento el percibo de esos complementos que por su naturaleza retribuyen exclusivamente la docencia, o su relación mediata con ella.

Sin embargo, las Jefaturas de Negociado carecen de los complementos docentes y, como resultado, tienen asignada una retribución inferior a la de los Asesores Docentes. Lo sorprendente en un caso como el planteado es descubrir que la incoherencia del sistema retributivo se basa en la mera denominación de un cargo, pues la mayor parte de las funciones de Asesores Docentes y Jefes de Negociado coinciden claramente. La única diferencia es el ejercicio de la responsabilidad que conlleva la jefatura, aunque esta diferencia es realmente pequeña ya que una jefatura de negociado de tales características, solo formada por un jefe y un subordinado, apenas conlleva funciones de mando. En esencia, las funciones del Jefe de Negociado y de Asesor docente son las mismas, de naturaleza puramente técnica docente.

Desconocemos si existen poderosas razones de interés público para diseñar semejante estructura (recordemos que en la sección hay 4 jefes y 3 subordinados, que conforman una curiosa pirámide invertida), pero el resultado examinado desde la óptica del sistema retributivo es de gran incoherencia, y cons-

tituye una grave e irrazonable quiebra del principio de igualdad en el trato entre empleados públicos que deberían tener análogas retribuciones por la identidad de funciones. Si acaso, la única diferencia comentada, la propia de una jefatura, debería apuntar a una mayor retribución en favor del cargo que la presta, y no al contrario como ocurre.

De análoga irracionalidad que la expuesta, es el hecho de que el responsable de que una unidad funcione adecuadamente tiene menor retribución que las personas que tiene bajo su dependencia. Resulta inaudito en cualquier organización humana que el que ejerce la jefatura y resulta responsable del funcionamiento de la unidad tenga peor condición salarial que sus subordinados, más aun si la mayor parte de sus funciones coinciden.

Por ello consideramos que la mera denominación de un cargo no puede fundamentar una menor retribución en perjuicio del que, además, tiene alguna otra función superior, aunque le ocupe verdaderamente poco tiempo. Por ello entendemos que materialmente el sistema retributivo no garantiza el principio constitucional a la igualdad de los ciudadanos recogido en el artículo 14 de la Constitución, según el cual *"los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"*.

El precepto configura el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos que les ampara frente a normas que promuevan desigualdades arbitrarias entre los mismos, siempre que los términos de la comparación se deduzcan de similares o análogas situaciones de hecho, a las que debe corresponder un tratamiento jurídico de igual consideración, pues en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos y sus previsiones jurídicas han de tener los mismos efectos. El principio de igualdad obliga a que ante situaciones homogéneas, las normas establezcan, en consonancia, igualdad de derechos y deberes para los ciudadanos. De no actuarse de esa manera, el principio constitucional quedaría vulnerado.

Las normas pueden establecer un trato diferenciado cuando regulen situaciones jurídicas heterogéneas que por sus distintas características precisen, razonablemente, de previsiones normativas acordes con esas diferencias. A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, y siempre aplicando criterios de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Como ha declarado el Tribunal Constitucional repetidas veces, el trato desigual no supone necesariamente arbitrariedad, sino que sólo resulta arbitrario el tratamiento a los ciudadanos que implique una desigualdad "irracional", esto es, desproporcionada, artificiosa y carente de fundamento suficiente para justificar un distinto tratamiento, perjudicial o favorable, de unos ciudadanos respecto de los demás.

Ese trato diferenciado que hace el sistema retributivo en el caso expuesto es artificioso, formalista e materialmente injusto; no tiene fundamento racional alguno ni responde al interés público ni a las finalidades que deben presidir la actividad de las Administraciones Públicas.

Sostiene en su defensa el informe del Departamento de Educación que el diferente trato se debe en este caso a que los jefes de Negociado están acogidos "al sistema general de las Administraciones Públicas de Navarra", y los asesores a un sistema específico distinto, como personal docente. Por ello indica que aquéllos, aunque inicialmente procedan de los cuerpos docentes, al ocupar un puesto de trabajo no docente dejan de percibir las retribuciones docentes.

Tal explicación no es lógica ni concuerda con la realidad: Asesores y Jefes de Negociado provienen de los mismos cuerpos docentes; realizan el mismo trabajo de apoyo a la docencia; están encuadrados en las mismas unidades; y se encuentran acogidos al mismo estatuto funcional. Si los Asesores son docentes, como entiende la Administración, también lo son por idénticas razones los Jefes de Negociado. Además a éstos debe de darles la consideración retributiva que conlleva la jefatura.

Basta la lectura de la relación de funciones que contiene el Decreto Foral 337/2004 para deducir que esos negociados tienen unas características específicas por su relación mediata con la docencia, porque su razón de ser es potenciarla en los diferentes ámbitos educativos. Por ello se debe evitar la copia mimética de la organización básica de la Administración en base a las unidades denominadas Negociados, pues su fundamento está en la mera gestión administrativa. Las unidades docentes del Departamento de Educación tienen muy distinta naturaleza como fácilmente se deduce del citado Decreto Foral, y exigen un tratamiento organizativo y retributivo, que puede implicar un cambio en su denominación, acordes con las funciones que realizan.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Educación una **RECOMENDACIÓN** para que adoptase las medidas necesarias, organizativas, entre otras, para que las retribuciones de las Jefaturas de Negociado adscritas a la Sección de Formación y Empresa del Servicio de Formación Profesional se adecuasen a las asignadas a los Asesores Docentes, sin perjuicio de los complementos que retribuyan las funciones de jefatura.

El Departamento de Educación nos remitió contestación a la recomendación formulada en la que venía a reiterar los argumentos dados que, en consecuencia, le llevaban a la conclusión de que estaba actuando correctamente, por lo que procedemos a reflejar esta circunstancia en el presente informe anual, como prescribe el artículo 34 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra,

- Anulación judicial de desarrollo de la oposición para cuidador con destino al Gobierno de Navarra y consecuencias para los participantes en la misma

ANTECEDENTES

En esta ocasión (expte. 05/30/F) una persona que había participado en la misma nos formulaba una queja en relación a diversas incidencias acaecidas en la oposición de Cuidador al servicio de la Administración de la Comunidad

Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, convocada en la Resolución de 31 de marzo de 2003 (B.O.N. nº 67, pág. 5281).

El problema planteado surgió como consecuencia de una posterior modificación del temario que inicialmente había sido aprobado y publicado, que derivó en su anulación judicial por los Tribunales de Justicia, que consideraron ilegal la modificación de la convocatoria inicial. Esta circunstancia, unida al hecho de que la oposición ya se había celebrado y que sólo restaba la fijación definitiva por el Tribunal calificador de las puntuaciones finales del proceso, había generado graves consecuencias para los aspirantes.

Ante esta situación, solicitaba la autora de la queja nuestra intervención ante el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior para buscar una solución que pudiera paliar los perjuicios, a cuyo efecto planteaba que las nuevas plazas de cuidadores que habían aparecido recientemente en las últimas ofertas de empleo se convocasen cuanto antes, para facilitar su presentación a las mismas, ya que, siendo previsible que el temario sea igual o análogo al de la oposición anulada, los esfuerzos de estudio realizados para aprobar ésta no resultarían infructuosos.

Solicitada la correspondiente información al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, el Director General de Función Pública remitió escrito manifestando lo siguiente::

"Recibido escrito de la Defensora del Pueblo de Navarra, relativo a la queja formulada por doña [...] referida a diversas incidencias acaecidas en la oposición de cuidador al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, convocada por Resolución de 31 de marzo de 2003, procede poner de manifiesto las siguientes consideraciones.

Mediante sentencia de 13 de diciembre de 2004, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictada en el recurso número 115/2004 promovido por el sindicato LAB, se declaró nula de pleno derecho la Resolución de 30 de junio de 2003, del Director General de Función Pública (B.O.N. nº 100, de 6 de agosto de 2003), por la que se modifica la segunda parte del temario de la convocatoria para la provisión, mediante oposición, de 20 plazas de Cuidador (B.O.N. nº 67, de 28 de mayo de 2003). Asimismo, la citada sentencia establecía que contra ella no cabía recurso alguno, lo que supone su firmeza.

Dicha sentencia, notificada a la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra con fecha 24 de enero de 2005, es trasladada a la Dirección General de Función Pública, estimándose en ese momento que lo procedente era, en tanto se procedía a un estudio más detallado de la misma, comunicar al Tribunal de la oposición que paralizara sus actuaciones hasta nuevo aviso. El referido Tribunal acata la decisión mediante escrito de fecha 27 de enero suscrito por el Presidente del mismo.

Una vez analizada en detalle la sentencia por parte de las Direcciones Generales de Presidencia y de Función Pública, se concluye en la dis-

conformidad con la misma, no solo en cuanto al fondo del asunto recurrido sino también en cuanto a su firmeza, lo que lleva consigo la interposición por parte de la representación letrada de la Administración de un recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, recurso que se prepara dentro del plazo legal ante la Sala que ha dictado la sentencia recurrida.

En relación con el recurso interpuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, mediante Providencia de 9 de febrero de 2005 (notificada a la Asesoría Jurídica el día 14 de febrero de 2005), tiene por preparado en tiempo y forma recurso de casación contra la sentencia de 13 de diciembre de 2004 dictada por esa Sala y emplaza a las partes para que comparezcan en forma ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo. Esto significa que la propia Sala, de conformidad con los planteamientos de la Administración de la Comunidad Foral, modifica el pronunciamiento recogido en la sentencia y admite el recurso de casación interpuesto, lo que conlleva que la sentencia no es firme y, por tanto, no procede su ejecución.

Por ello, y no existiendo fundamento legal alguno que justifique la paralización de la convocatoria, se comunica al Tribunal calificador que procede la reanudación de sus actuaciones por parte del mismo, de conformidad con el principio de ejecutividad de las actuaciones administrativas en tanto no se acuerde, a solicitud de parte, su suspensión en el seno de un procedimiento de impugnación administrativa o judicial.

La normal continuación de referido procedimiento de ingreso determina que en este momento no exista una situación de incertidumbre derivada de la paralización inicial del proceso, ni se generen especiales perjuicios para los aspirantes que finalmente resulten nombrados para las plazas convocadas; lo que, a su vez, hace innecesaria la adopción de ninguna medida tendente a agilizar la convocatoria de plazas de la misma categoría incluidas en la oferta pública de empleo vigente.

Por otro lado, las consecuencias que puedan derivar de la posible estimación o desestimación del recurso de casación interpuesto deberán ser determinadas una vez que recaiga sentencia firme, dependiendo del pronunciamiento dictado y en los términos en que se acuerde, en su caso, la ejecución de la sentencia".

ANÁLISIS

A lo dicho en este informe hay que añadir algunas otras circunstancias de las que tuvimos conocimiento por las gestiones directas realizadas en esta queja por personal de la Institución ante la Administración Foral. En concreto, se nos indicó que el sindicato litigante en el proceso judicial había instado la ejecución de la sentencia a la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por lo que la situación jurídica se complicó aun más.

Lo cierto es que para los opositores que hubieran tenido ocasión de acceder a la función pública, por aprobar sus exámenes y haber obtenido las mejores puntuaciones, las consecuencias han sido verdaderamente lamentables, siendo difícil encontrar fórmulas que permitan desbloquear la situación.

El error de la Administración ha sido cambiar parte del temario de una convocatoria para cubrir puestos de trabajo funcionariales, pero además, hacerlo cuando habían transcurrido tres meses desde que se publicó aquélla. Estimamos que si la corrección de dicho temario se hubiere realizado con más diligencia, a los pocos días de advertirse la inadecuación del temario a las características de los puestos de trabajo a cubrir, muy posiblemente los sindicatos que la impugnaron inicialmente no lo habrían hecho, pues ese cambio no habría ocasionado perjuicios reales a los aspirantes.

Pero, con tal tardanza, esos perjuicios si fueron reales, pues muchos opositores se compraron el temario, como nos ha dicho la reclamante, y luego hubieron de adquirir nuevos temas, por lo que es indudable que la tardía modificación les ha ocasionado un perjuicio económico. Pero no debemos olvidar otro perjuicio más personal motivado por haber tenido que realizar un inútil esfuerzo de estudio de un temario inservible durante dos o tres meses hasta la publicación en el Boletín Oficial de Navarra de la modificación del mismo.

En definitiva, estimamos que ese retraso en modificar la convocatoria ha constituido el principal problema que ha originado la difícil situación actual.

157

Como parece evidente, esta situación supone una total inseguridad jurídica para todas las partes implicadas y verdaderamente tiene un difícil arreglo por el momento. Todo depende de lo que dicte el Tribunal Supremo aunque su pronunciamiento tardará, lamentablemente, varios años. Si estima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Navarra los aspirantes aprobados con plaza accederían a la función pública; si lo inadmite o desestima, deben repetirse las pruebas afectadas por la modificación del temario, y corregirlas en base al temario inicial.

Hasta que dicho Tribunal no se pronuncie, los nombramientos no se pueden hacer ya que el sindicato demandante ha pedido la ejecución de la sentencia, lo que podría suponer que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra atendiera la petición y que el examen debiera de repetirse con el antiguo temario. En tal caso, los aprobados con plaza, tras celebrarse los nuevos exámenes, deberían ser nombrados funcionarios. Aun así, esos nombramientos quedarían sin efecto si el Tribunal Supremo estimara la casación.

También podría ocurrir que las partes litigantes permitieran algún tipo de solución transitoria como la suspensión de todos los procedimientos hasta que el Tribunal Supremo se pronuncie, aunque podrían quedar vulnerados algunos derechos de los aspirantes, al menos el derecho a que concluya el proceso selectivo.

Así las cosas, se observa que las partes litigantes están ejerciendo con total legitimidad la defensa de sus distintas posiciones, y corresponde a los Tribunales competentes decidir todas las cuestiones que se están suscitando en este pleito, por lo que nada hemos de indicar al respecto, aparte de que la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, impide nuestra actuación cuando hay pronunciamientos judiciales o procesos pendientes. Por ello, hemos de aclarar que la admisión de esta queja la hemos fundado únicamente en la solución que plantea la reclamante que es la que, a nuestro juicio, mejor puede paliar los perjuicios irrogados a los opositores, a la espera de lo que al final determinen los Tribunales. Esto es, nuestra actuación es puramente mediadora.

Aun así, nos parece meridianamente claro que han sido los opositores los que han cargado con las consecuencias negativas de todo el proceso que hemos relatado, a pesar de que ellos se han limitado a estudiar el temario de la convocatoria y luego su modificación, y, desde luego, han aceptado esa modificación sin oponerse de algún modo; sencillamente se han limitado a estudiar y a concurrir a los exámenes con total buena fe, y se han visto implicados en un litigio que ellos no han provocado y del que no han sido parte.

Por ello nos parece sumamente razonable y acertada la solución propuesta por la autora de la queja en el sentido de que se agilicen las nuevas convocatorias de plazas de cuidadores previstas en ofertas públicas de empleo, al menos las de los ejercicios de 2004 y 2005, que aun están pendientes de cubrir mediante los correspondientes procesos selectivos. Así, al menos la Administración Foral podrá ayudar a paliar, en parte, los perjuicios que los afectados han sufrido sin culpa alguna como resultado de todo este complicado proceso, y posibilitará que los que deseen presentarse nuevamente puedan aprovechar el bagaje obtenido del estudio del temario de la oposición anulada. Esa solución es lógica, legal y, sobre todo, justa por lo que supone de reconocimiento a los ciudadanos afectados.

En consecuencia, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra una **SUGERENCIA** para que a la mayor brevedad iniciase los procesos selectivos correspondientes a las plazas de cuidadores previstas en las ofertas públicas de empleo, al menos las de los ejercicios de 2004 y 2005, que aun estaba pendientes de cubrir.

El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra remitió escrito como contestación a la sugerencia que formulamos señalando que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra había denegado la ejecución provisional de la sentencia dictada en el recurso de ese orden judicial número 115/2004, interpuesto por el sindicato LAB contra la Resolución de 30 de junio de 2003, del Director General de Función Pública, por la que se modificó la segunda parte del temario de la convocatoria para la provisión, mediante oposición, de 20 plazas de Cuidador. Por ello entendía el Departamento que procedía la continuación del procedimiento selectivo objeto de la convocatoria, como ya nos anunció en anterior ocasión, sin embargo añadía lo siguiente:

"(...) habida cuenta la reciente aprobación de la oferta pública de empleo para los años 2004 y 2005, se entiende pertinente, y acorde con la sugerencia efec-

tuada, proceder a la convocatoria a la mayor brevedad posible de la nueva oposición para la cobertura de las plazas de cuidador al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

Por todo ello, se acepta la sugerencia formulada por parte de la Defensora del Pueblo, estando previsto que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra efectúe a lo largo del presente año, para su desarrollo en el año 2006, la convocatoria de oposición para la cobertura de plazas de cuidador, previa la convocatoria del concurso de traslado".

En consecuencia, parecía que el problema planteado podía paliarse si el Gobierno de Navarra actuaba con diligencia y adelantaba los trámites necesarios para aprobar las convocatorias de las nuevas plazas de cuidadores, por lo que, con el traslado de la anterior información a la persona autora de la queja dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto.

- Dificultades de acceso a cursos superiores de Formación Profesional para el acceso a puestos de Personal de Guarderío

ANTECEDENTES

En esta ocasión una persona (expte. 05/137/F) ponía en nuestro conocimiento las dificultades que tenía para poder acceder a títulos de Formación Profesional de segundo grado, rama agraria, forestal o sus equivalentes.

159

Nos informaba que tenía 41 años de edad y que su titulación profesional era de Licenciado en Ciencias Biológicas desde el año 1989. También adquirió el título de Formación Profesional de Primer Grado, rama Agraria, especialidad Forestal, en el año 2001.

Informaba que desde hace más de 5 años, estaba contratado temporalmente por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra como Guarda de Medio Ambiente, y que en los 2 años anteriores también estuvo trabajando como Subcelador de Montes, con similar contrato, siendo estas profesiones las que más le interesaban. Durante todos estos años había participado en numerosas acciones formativas relacionadas con la profesión, e incluso ha impartido clases en la Escuela Forestal de Villava.

Acudía a esta Institución porque estaba preocupado por el hecho de que el Gobierno de Navarra estaba elaborando un proyecto de reglamento que fijaba los requisitos para el ingreso en la función pública como Personal de Guarderío. En dicho proyecto se exigía estar en posesión del título de Técnico Superior en Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos, o del título de Formación Profesional de segundo grado, rama agraria, forestal o equivalentes, por lo que no podría presentarse a las pruebas selectivas pese a la experiencia y conocimientos que tiene en esos puestos de trabajo.

Nos indicaba que intentó matricularse en el curso 2004-2005 en el IES Agroforestal, para el ciclo Gestión y Organización de Recursos Naturales y

Paisajísticos, sin que fuera admitido al no poder asistir a las clases, pues se lo impide su situación laboral.

Exponía que desde la remodelación de la nueva Formación Profesional se suprimió la posibilidad de examinarse por libre, sin que el Gobierno de Navarra haya habilitado fórmulas para que los profesionales del sector puedan obtener la titulación mediante la debida evaluación de sus conocimientos, como está previsto en la legislación educativa a fin de que la experiencia profesional adquirida durante años permita a los trabajadores acceder a los títulos adecuados al nivel de conocimientos que acrediten, previa evaluación.

Asimismo, nos aportaba copia de la Orden Foral 184/2004, de 22 de julio, por la que se regulaba para el curso 2004-2005, la oferta de formación profesional singular dirigida a trabajadores en activo con el fin de facilitar la obtención de títulos de formación profesional específica. Esta orden foral señalaba en su artículo 1º los ciclos formativos que se iban a impartir en el curso, entre los que no se encontraban los de Técnico Superior en Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos, o de Formación Profesional de segundo grado, rama agraria, forestal o equivalentes, por lo que el interesado no pudo presentarse.

El Departamento de Educación nos informó en relación con esta cuestión lo siguiente:

"El ciclo de "Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos se oferta en el IES" Agroforestal" de Pamplona. Para acceder a este ciclo es necesario estar en posesión del título de Bachillerato. Según la Orden Foral que regula el proceso de escolarización tienen preferencia para matricularse aquellos alumnos que hayan finalizado el bachillerato el curso académico anterior, ya que, principalmente, están diseñados para atender a personas que no poseen ninguna cualificación profesional.

La competencia general establecida en el currículum (Decreto Foral 218/ 1999) de este título es "Gestionar los recursos naturales y paisajísticos, programando y organizando los medios humanos y materiales y los trabajos necesarios para alcanzar los objetivos de protección y de producción sostenible". Este técnico actuará, en todo caso, bajo la supervisión general de titulados superiores universitarios.

Por otro lado la Ley orgánica 5/2002, de 19 de Junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional establece como objetivo: "la formación a lo largo de la vida de las personas" integrando los tres subsistemas de Formación Profesional (formación reglada, continua y ocupacional). Para hacer posible esta integración es necesario elaborar el Catálogo Nacional de las Cualificaciones que servirá como referente para la elaboración de los nuevos Títulos de Formación Profesional y posibilitará las convalidaciones entre dichos subsistemas. Del mismo modo se establecerá un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Acreditación de competencias adquiridas por vías no formales e informales.

En estos momentos se está elaborando el Catálogo Nacional de las Cualificaciones y diseñando el sistema de acreditación de competencias a nivel nacional. Por ello, hasta que no finalicen estos trabajos y sean aprobados por el Gobierno central, no será posible desarrollar los objetivos establecidos en la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional.

La oferta de Formación Profesional dirigida a trabajadores en activo se regula anualmente (Orden Foral 184/2004) y tiene como principal objetivo el facilitar la obtención de un título de Formación Profesional a trabajadores, preferentemente, sin titulación que han adquirido varias competencias profesionales establecidas en dicho Título a través de la experiencia laboral. Estos estudios, que tienen carácter experimental, se ofertan desde el Departamento de Educación y posibilitan que trabajadores sin titulación de distintas empresas que realizan la función de tutor de prácticas de estos estudiantes puedan obtener el título correspondiente. Evidentemente la viabilidad de esta oferta depende del número de personas que se matriculen, ya que se pretende atender a un determinado colectivo, nunca a situaciones particulares.

Por otro lado el 31 de julio de 2003 se publicó el Real Decreto 942/2003 que establece las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica. Previsiblemente, durante el primer trimestre del próximo año se publicará una Orden Foral para desarrollar estas pruebas. A partir de ese momento se podrá convocar "pruebas por libre" en determinadas especialidades".

Relataba el informe de la Administración educativa las vicisitudes por las que en estos momentos se encuentra la Formación Profesional reglada, continua y ocupacional, que está pendiente del dictado de una normativa integradora, el Catálogo Nacional de Cualificaciones, que permitirá implantar nuevos Títulos de Formación Profesional y, en especial, las convalidaciones entre todas las ramas y especialidades de Formación profesional que guarden relación. También se establecerá un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Acreditación de conocimientos profesionales adquiridos por vías informales. Este desarrollo normativo es competencia estatal, por lo que sólo resta esperar para conocer el resultado final.

También se indicaba en el informe que se había dictado la Orden Foral 184/2004, cuya finalidad es facilitar la obtención de un título de Formación Profesional a trabajadores que acrediten suficientes conocimientos obtenidos por su experiencia profesional. De este modo se facilita a los interesados la obtención de títulos compatibilizando el trabajo con la docencia necesaria para completar la formación. La citada Orden Foral tiene vigencia únicamente para el curso 2004-2005.

La oferta de titulaciones que posibilita este procedimiento especial depende, evidentemente, de que haya suficiente demanda en la sociedad, por lo

que es necesario acreditar que hay un número potencial mínimo de personas interesadas en la obtención de determinadas titulaciones y especialidades. Como señala el informe, "se pretende atender a un determinado colectivo, nunca a situaciones particulares".

También indica que en desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto 942/2003, que establece las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica, se dictará la correspondiente orden foral para regular el desarrollo de estas pruebas, previsiblemente, durante el primer trimestre del próximo año. Evidentemente, esta actuación se demorará y es posible que no tuviera efectos prácticos a corto plazo, como pronto, hasta el curso 2006-2007.

Por lo que al problema planteado en la queja se refiere, parecía que podría abrirse una vía de solución si en la nueva orden foral que se dicte, en sustitución de la Orden Foral número 184/2004, para regular esta materia en el curso 2005-2006, se contemplase la formación profesional específica que demanda el autor de la queja y se permitiera el acceso a títulos de Formación Profesional de segundo grado, rama agraria, forestal o sus equivalentes. Esta norma, lógicamente, debería estar en vigor a la mayor brevedad, antes de que comience el curso escolar señalado.

Entendimos que la solución sería correcta pues entendimos que se cumplía, en esos momentos, el requisito de demanda potencial que justificaría la oferta educativa, ya que desde el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra se estaban realizando algunas actuaciones que nos permitían asegurar que se va a producir una demanda importante de titulaciones de Formación Profesional para cubrir puestos de Guardas Forestales.

En concreto, se encontraba en trámite la aprobación de un Decreto Foral previsto para regular, específicamente, el régimen del personal de Guarderío Forestal adscrito al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. En el artículo 5º.3 del proyecto se exige para los puestos de Guarda Forestal, entre otros, *"estar en posesión del título de Técnico Superior en Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos, del título de Formación Profesional de 2º grado, rama agraria, especialidad forestal o titulación equivalente"*.

La entrada en vigor de este reglamento supondría impedir el acceso a la función pública de Guarderío a los interesados que no acrediten estar en posesión de tales titulaciones, aunque Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda nos había indicado que en las nuevas convocatorias que publique para el ingreso en este cargo público exigirá dichas titulaciones.

El otro aspecto a considerar, para demostrar el interés que tiene incluir las titulaciones citadas para el curso 2005-2006, es la previsión que en este momento tiene el Gobierno de Navarra para cubrir hasta 26 vacantes de los puestos de trabajo, denominados en este momento Guardas y Subceladores, en las próximas ofertas de empleo. Así se deduce del compromiso suscrito en la reunión celebrada el día 22 de marzo de 2005 entre representantes del

Gobierno de Navarra, entre otros, el Director General de Medio Ambiente, señor Grau, y sindicatos de funcionarios.

En consecuencia, entendimos que, habiendo una demanda potencial importante, el Departamento de Educación debía ofertar para el próximo curso las titulaciones y especialidades que hemos señalado, para que el autor de la queja, entre otros, pueda acceder a las mismas.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Educación una **RECOMENDACIÓN** para que en el próximo curso 2005-2006 oferte la titulación de Formación Profesional de 2º grado, rama agraria, especialidad forestal, o equivalentes para trabajadores en activo que tengan formación y experiencia en la profesión.

El Departamento de Educación del Gobierno de Navarra remitió la correspondiente contestación a la recomendación formulada manifestando literalmente lo siguiente:

"En respuesta a su escrito con fecha de salida 15 de junio, relativo a la recomendación para que el Departamento de Educación oferte el próximo curso 2005-06 la titulación de Formación Profesional de 2º Grado, rama agraria, especialidad forestal, o equivalentes para trabajadores en activo que tengan formación y experiencia en la formación (Expediente 05/137 /F), le informo de lo siguiente:

En el artículo 5.3 del proyecto de Decreto Foral que regulará el régimen del personal de Guarderío Forestal se especifica, acertadamente, que los aspirantes a estos puestos de trabajo deberán estar en posesión del título de Técnico Superior en Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos. Es necesario recordar que el Decreto Foral 218/1999 por el que se establece el Currículo de este ciclo formativo recoge específicamente las capacidades profesionales que desarrolla este colectivo y por lo tanto, es la titulación más adecuada para desarrollar las competencias profesionales en estos puestos de trabajo.

Según se dice en el escrito, existe una previsión de cubrir hasta 26 vacantes de los puestos de trabajo denominados "Guardas y Subceladores" en las próximas ofertas de empleo público.

Durante estos últimos años el número de titulados de Formación Profesional en esta especialidad ha sido:

-Curso 2001-2002: 17 alumnos. -Curso 2002-2003: 22 alumnos. -Curso 2003-2004: 24 alumnos.

-Curso 2004-2005: 29 Titulados posibles (Están acabando 20 curso). En primer curso hay 24 alumnos.

Como se puede observar, la demanda que se va a generar ha tenido suficiente oferta formativa en los últimos años y, por 10

tanto, existe en el mercado laboral suficiente número de titulados. Además la oferta del ciclo continúa y cada año obtendrán el título un promedio de, aproximadamente, 20 alumnos.

Por tanto la "demanda potencial de titulados que va a necesitar el Gobierno de Navarra" para cubrir estas 26 vacantes no puede ser la principal razón para que se aumente la oferta formativa, en la modalidad para trabajadores, en esta titulación; ya que teniendo en cuenta los datos expuestos, existen titulados suficientes que optaron prioritariamente por esta profesión y que han realizado la formación más adecuada para ocupar dichas plazas.

Asimismo y respecto a oferta formativa dirigida para trabajadores es necesario recordar que:

La planificación de una oferta de formación profesional en general, y con mayor motivo si se trata de una oferta para trabajadores, es un proceso complejo que requiere distintas fases donde se estudian y valoran parámetros como necesidad o demanda empresarial, número de alumnos que demanden esta formación, equilibrio en el mercado laboral (oferta-demanda), evolución de las cualificaciones profesionales a medio plazo, etc.

La oferta formativa a trabajadores no puede ser la solución al desajuste que existe en multitud de profesionales que poseen una cualificación superior a la que están desarrollando en su lugar de trabajo. En cambio sí es una solución muy adecuada para profesionales que ejercen su trabajo sin ninguna titulación y disponen sólo de su experiencia como mérito ante posibles ajustes laborales.

Valorando todo lo anteriormente expuesto se promulgó la resolución 469/2005 del Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, publicada en el B.O.N. el 3 de junio, en la que se aprobó la oferta de formación profesional para trabajadores en activo para el curso escolar 2005-2006. En esta oferta no se encuentra el ciclo de "Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos", que en estos momentos continúa en fase de estudio.

Como hemos podido observar, el aumento de demanda que va a existir no es motivo suficiente para que se oferte este ciclo en la modalidad para trabajadores, ya que existe un número suficiente de titulados de Formación Profesional que pueden acceder a las pruebas de acceso que se establezcan.

No obstante si del estudio que estamos realizando se concluyera que podría ser viable y existiera un número suficiente de trabajadores en la misma situación que don [...], se podría

plantear, en futuras ediciones, pruebas por libre u oferta de esta especialidad para trabajadores en activo".

Ante dicha contestación indicamos al Departamento de Educación que no podíamos considerar válido el razonamiento que hacía el informe en el sentido de estimar que existía suficiente número de personas con la titulación de Técnico Superior en Gestión y Organización de Recursos Naturales y Paisajísticos para el acceso al cargo de Guarda de la Administración Foral, pues las cifras que nos ofrecían indicaba precisamente lo contrario.

También señalamos que no se da una solución adecuada y posible a los profesionales que desde hace años han elegido este tipo de trabajo y que por tener diferente titulación, aunque sea análoga y superior a la exigida para acceder a tal cargo, van a quedar sin posibilidad alguna de presentarse a los procesos selectivos para cubrir los puestos como funcionarios cuando han podido demostrar sobradamente su capacitación durante bastantes años. Entendimos que el Departamento podría haber resuelto razonablemente el problema que estos profesionales van a tener cuando se cubran los puestos de trabajo, pues han dedicado buena parte de su vida laboral a cubrirlos temporalmente y se verán expuestos al desempleo sin perspectivas ciertas de poder desarrollar su profesión, dadas su trayectoria profesional y la edad que tienen.

Por todo ello, al no aceptarse nuestra recomendación, procederemos a reflejar esta circunstancia en el presente informe anual, como prescribe el artículo 34 de nuestra ley reguladora.

