

Derecho histórico y actualización

José Ángel Andrés

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), Ley 13/82, de 10 de agosto, en su artículo 49.1.b) reconoce a Navarra, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

Esta titularidad deriva de un *derecho histórico* e implica la capacidad de *actualización* del régimen estatutario de sus funcionarios. Por ello Navarra ha venido ejerciendo competencias en materia de organización de la función pública (las que en cada momento histórico ha considerado como régimen estatutario de sus funcionarios). Comprende también aquellos aspectos, por ejemplo, como el de la representación colectiva de los mismos, aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, pues se entiende que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente a la Comunidad Foral, y le reconocen expresamente la Constitución y la LORAFNA.

El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias, ha reconocido a Navarra, que invocaba el derecho histórico, el ejercicio de competencias nuevas, porque lo decisivo es que históricamente se ha ejercido la competencia sobre una materia globalmente considerada, a saber, el régimen estatutario de sus funcionarios, y no sobre los aspectos concretos que hayan de entenderse incluidos en dicha materia, en función de la situación concreta de cada momento de la historia.

Navarra antes de las transferencias

Navarra, en virtud de su foralidad, ha gozado de amplias competencias en educación. Por Ley de Cortes de 1829 se constituye la Junta Superior de Educación (JSE) que articulaba la actuación conjunta de la Diputación Foral y la Administración del Estado.

Históricamente orientaba sus actuaciones en función de las distintas etapas políticas que se han sucedido a lo largo de los siglos XIX y XX, fluctuando desde acciones consideradas progresistas (extensión de la enseñanza básica a toda la población) hasta intervenciones claramente represivas, como las represalias a maestros/as en la *posguerra civil*.

La Junta modificó su composición y funciones a lo largo de su historia, siendo significativa la remodelación efectuada en el año 1979. En virtud de la normativa de ese año, la Junta quedó configurada por un Diputado foral, dos parlamentarios, dos representantes de la Delegación provincial de Educación, cinco representantes del profesorado, tres representantes de centros privados y cinco padres/ madres.

Sus competencias operaban en materia de personal, planificación educativa, calendario, EGB, perfeccionamiento del profesorado y extensión cultural.

Una atribución que nos parece curiosa es el ejercicio del *derecho de propuesta* en el nombramiento definitivo de los maestros/as por parte de los ayuntamientos y su posterior ratificación por la JSE. Esta circunstancia excluía a Navarra de los procedimientos ordinarios de provisión en los concursos de traslados de maestros/as. Las posibilidades de

arbitrariedad eran manifiestas al no existir criterios objetivos de adjudicación de vacantes; no obstante, algunos municipios se dotaron de baremos propios que tampoco contribuyeron a evitar la discrecionalidad.

Posteriormente, en el 87, se estableció un baremo foral para toda Navarra que tuvo vigencia hasta 1990, fecha en la que la ley Foral 6/90 derogó el citado derecho de propuesta, y la regulación de los concursos de traslados se ajustó a la normativa estatal (R.D. 895/89).

Red propia de centros y profesorado de la Diputación Foral

Navarra disponía de un conjunto de centros de distintos niveles que completaban la actuación del Estado en materia educativa: el Instituto de Formación Profesional (IFP), constituido por trece centros, ubicados básicamente en las zonas rurales, así como un complejo de talleres profesionales; colectivos de profesores/as de EGB en las especialidades de Educación Física, Música; además, asumía la EPA, las escuelas de temporada y la Danza; un cupo de profesores/as de euskera en EGB y EEMM; y el Servicio de Orientación Educativa.

Los profesores de esta red ejercían sus funciones en régimen de contratación laboral fija y, en menor medida, con contratos eventuales.

Estatuto de la función pública navarra

En el año 1983 el Parlamento navarro legisló, mediante Ley Foral, el Estatuto de la Función Pública de Navarra, que establecía la normativa de aplicación a los empleados públicos dependientes de la Diputación, con algunas excepciones (policía foral, por ejemplo). Los distintos títulos y capítulos abarcaban las medias propias en materia de personal relativas al ingreso, retribuciones, plantillas, contratos eventuales, órganos de representación... La posterior promulgación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública no tuvo incidencia en Navarra, salvo en lo que constituía derecho supletorio.

Al asumirse las transferencias en educación se hizo necesario adaptar el Estatuto a la incorporación de los nuevos colectivos de funcionarios. Se incluyó en la norma foral un Título V para posibilitar la integración de los docentes en el marco de dicho Estatuto.

Los aspectos más destacables son: en movilidad, promoción y acceso es de aplicación la normativa estatal, si bien se deja la posibilidad de regulación por Ley Foral posterior; encuadramiento en niveles A,B,C,D y E -en el reto del Estado se denominan grupos-; retribuciones básicas propias (sueldo inicial del nivel, Grado y Quinquenio), idénticas a las percibidas por los funcionarios forales, se crea el complemento específico docente y el complemento de puesto directivo cuyas cuantías, expresadas en porcentajes del S.I., se determinan mediante Ley Foral, generalmente en la L.F. de Presupuestos; no existen el Complemento de Destino, el Específico, el Trienio y el Sexenio; se perciben catorce pagas de igual cuantía en las que se incluyen completos todos los conceptos salariales, a diferencia de lo que ocurre en el resto del Estado; se mantienen las adscripciones a los regímenes de previsión de origen (MUFACE, pasivos o Seguridad Social); ayuda familiar por cónyuge a cargo e hijos/as no emancipados/as, el porcentaje corresponde al sueldo inicial del nivel E.

Real Decreto de Transferencias

El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas no universitarias se llevó a cabo por R.D. 1070/1990 de 31 de agosto, que

incorporaba como anexo el Acuerdo al que había llegado la Junta de Transferencias. Concluyeron entonces dos redes con su respectivo profesorado, MEC y Gobierno de Navarra. Los empleados/as transferidos fueron aproximadamente cuatro mil. El personal laboral fijo docente tuvo ocasión de funcionarizarse de forma voluntaria y posteriormente se produjo su integración en los cuerpos estatales, previa autorización en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 1992. La normativa estatal rige para el personal transferido en los aspectos de acceso, promoción y movilidad.

Las transferencias se hacen sobre la base de que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la competencia plena en materia de regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, excepción hecha de lo previsto en la Constitución y en las leyes orgánicas, y de la competencia exclusiva del Estado respecto de todo lo concerniente a títulos académicos y profesionales y de la alta inspección.

El Acuerdo consta de los siguientes apartados: fundamentación legal; identificación de los servicios que se traspasan y de las funciones que asume la Comunidad Foral; servicios y funciones que continúan correspondiendo a la Administración del Estado; funciones concurrentes y compartidas entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral y formas institucionales de cooperación; personal adscrito a los servicios que se traspasan; valoración provisional del coste efectivo de los servicios traspasados y de la carga neta asumida por la Comunidad Foral de Navarra; y documentación administrativa relativa a los servicios que se traspasan.

El gasto educativo

La Comunidad Autónoma Navarra posee un régimen fiscal singular, caracterizado por un sistema de Convenio Económico por el cual recauda casi la totalidad de los impuestos, y aporta al Estado una cantidad, actualizada periódicamente. En el año 97 se presupuestaron 52.000 millones en Educación y Cultura para todos los niveles educativos, desde infantil a universidad, en el sector público y privado. Al sector privado (las enseñanzas de infantil, primaria, secundaria y FP reglada, BUP y COU están totalmente sostenidas con fondos públicos en régimen de concierto o de subvención) se han destinado más de 10.000 millones. El resto se distribuye entre pública, universidades (públicas y privadas), normalización del euskera y cultura (Instituto Príncipe de Viana), y servicios de formación del profesorado, asesorías, orientación, etc. comunes para ambas redes. El porcentaje de PIB foral destinado a educación supera con diferencia el del Estado y otras comunidades, y se acerca al de la media comunitaria.

Conclusiones

Las transferencias, como casi todo, han tenido sus pros y sus contras. En el *haber* situamos la mejora retributiva a los docentes (sueldos por encima de la media), la no congelación salarial a los funcionarios (gracias al acuerdo del 95), las plantillas, el sistema de listas de interinos, los planes de formación del profesorado, etc.; en el *debe* estarían la sobrefinanciación de la privada, la utilización de Navarra como banco de pruebas de la Contrarreforma de la LOGSE...

En definitiva, estimamos que el balance hasta ahora arroja un saldo positivo. Todo dependerá de la correlación de fuerzas tanto en el arco parlamentario como en el terreno sindical, aunque contamos con un handicap que es el mapa sindical excesivamente fragmentado. Cohesionar a la comunidad educativa desde una óptica progresista debe ser

uno de nuestros objetivos, que nos permita avanzar en la mejora de la calidad del sistema educativo.

LEGISLACIÓN

- Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA).

- R.D. 2356/84, de 19 de diciembre, sobre normas reguladoras de la Transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral.

- R.D. 1070/90, de 31 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas no universitarias.

- Ley de PGE, de 1992. Ley Foral 13183, de 30 de marzo, del Estatuto de personal al servicio de las AAPP de Navarra.

- L.F. 2/88, de 24 de marzo, de modificación de L.F. 13183, sobre situaciones administrativas de los funcionarios.

- L.F. 10189, de 27 de junio, de modificación de la L.F. 13/83.

- L.F. 5/90, de 27 de junio, de modificación de la L.F. 13183, sobre la integración en la Administración de la C.F. de Navarra del personal a transferir de la Administración del Estado.