

Dictamen núm. 11/2005, relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova la concessió de premis al personal funcionari i laboral al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears per haver obtingut nivells de català superiors als exigits per ingressar en la funció pública

Atès el que disposa l'article 2.1, a, incís primer de la Llei 10/2000, de 30 de novembre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4.a, incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 23 de novembre de 2005 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Interior en relació al Projecte de decret pel qual s'aprova la concessió de premis al personal funcionari i laboral al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears per haver obtingut nivells de català superiors als exigits per ingressar en la funció pública.

Segon. Juntament amb la sol·licitud i el Projecte de decret, es trameten els documents següents:

- Índex de l'expedient del Projecte de decret.

Tercer. El dia 24 de novembre de 2005, la Secretaria General notifica l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i els trameta el Projecte de decret. També es trameta a diferents organitzacions socials i econòmiques no representades en el Ple, perquè facin les observacions que considerin oportunes.

Quart. El mateix dia 24 de novembre, la Presidència acorda aplicar el procediment abreujat previst en la Norma de funcionament intern aprovada pel Ple el dia 21 de desembre de 2001. D'acord amb el procediment esmentat, els serveis tècnics elaboren una proposta de dictamen, que se sotmet al parer de la Comissió Permanent. Finalment, aquest òrgan aprova el dictamen el dia 1 de desembre.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret consta d'un preàmbul, quatre articles seguits, sense cap divisió en títols, capítols o seccions, i incorpora dues disposicions finals.

L'article 1 regula l'àmbit d'aplicació del decret, fent referència expressa al personal inclòs dins de l'àmbit i al personal exclòs.

Els articles 2 i 3 regulen les, respectivament, l'objecte de la norma i la dinàmica de concessió del premi.

L'article 4 regula el gaudi del premi.

La disposició final primera habilita al conseller competent en matèria de funció pública perquè adopti les mesures necessàries per desplegar i aplicar el decret. I la disposició final segona ens indica que l'entrada en vigor de la norma queda fixada el dia 1 de gener de 2006.

III. Observacions generals

I.- L'antiga Llei de funcionaris civils de l'Estat, text articulat aprovat pel Decret 315/1964, de 7 de febrer, conté en l'article 66 –parcialment derogat per la Llei 30/1984 de 2 d'agost– el dret a premis per aquells funcionaris que es distingeixen notòriament en el compliment dels seus deures. Aquesta norma preveu reconeixements distints dels mèrits extraordinaris: menció honorífica, premi en metàl·lic o condecoracions i honors. L'article determina, a més, que aquests premis s'anoten en la fulla de serveis del funcionari i es tenen en compte a l'hora dels concursos de mèrits.

Salvant les distàncies conceptuals, l'atorgament de premis per l'Administració als seus empleats pot ser entesa com una particular aplicació de l'activitat de foment. Amb els premis, especialment aquells que tenen un caire honorífic, l'Administració persegueix estimular entre el col·lectiu susceptible d'obtenir-los una determinada conducta de servei, que es posa com a exemple d'excel·lència. El premiat amb la seva actuació demostra que ha anat més enllà del que li era exigible.

Aquesta pràctica de recompensa, atesa la inclusió dels incentius i els mèrits de promoció en l'àmbit dels elements de negociació de les relacions laborals i l'homogeneïtzació dels requisits de retribució en termes d'objectivitat, és poc freqüent. Només en determinats àmbits de la funció pública és tradicional el

manteniment de l'aspecte de consideració honorífica que, en moltes ocasions, té una traducció retributiva (funcionaris militars o policials).

Això no obstant, no veim inconvenients conceptuals d'importància per considerar que l'estímul entre el personal funcionari o laboral de la comunitat autònoma per tal que assoleixi uns nivells de coneixement de català superiors a aquells que són exigits, en caràcter general, tengui el suport afegit d'un premi. És a dir que, a banda que es facilitin cursos de coneixement i perfeccionament de la llengua catalana, que es tengui cura d'exigir el nivell general en l'accés a l'Administració de la comunitat autònoma o un nivell específicament superior en determinats llocs, hi hagi, a més a més, un premi per a tots aquells que han demostrat un interès clar en assolir uns coneixements superiors de català.

II.- El marc normatiu de referència de l'activitat de recompensa que desplega aquest Projecte de decret està conformat per la Llei 3/2003, de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma que tracta dins el títol V (L'activitat administrativa), el capítol I (La llengua), que apareix integrat per dos articles: el 43, sobre l'ús del català en l'actuació administrativa, i el 44, que versa sobre l'ús d'aquesta llengua en els procediments administratius. Ambdós preceptes posen de manifest, d'entrada, una triple virtualitat. Primerament, fan palesa la vinculació natural entre el règim de funcionament de l'Administració i l'existència d'un *statuts* lingüístic de cooficialitat que deriva de la Constitució i l'Estatut d'autonomia. En segon lloc, amb aquestes mesures i, particularment, amb l'article 44, es deroga l'article 10 de la Llei de normalització lingüística (1986), que en matèria de procediments administratius oferia regles que havien quedat obsoletes. Finalment, aquests articles són aplicables al conjunt de les administracions públiques de les Illes Balears, incloses les corporacions de dret públic i els concessionaris de serveis públics, tal com estableix la disposició addicional cinquena del mateix text legal.

Els preceptes en qüestió, en consonància amb la idea que el català és la llengua pròpia de l'Administració autonòmica i que, per tant, s'ha d'usar amb normalitat en tot tipus d'actuacions i procediments, consagren un principi d'actuació preferentment en català dels seus òrgans i de les entitats instrumentals que en depenen, que es complementa amb una salvaguarda dels drets lingüístics dels ciutadans.

Així, a l'apartat 1 de l'article 43 es disposa que *L'Administració de la comunitat autònoma i les entitats que integren l'administració instrumental han d'emprar el català en les seves actuacions internes i en la relació entre elles. També l'han d'emprar normalment en les comunicacions i les notificacions adreçades a persones físiques o jurídiques residents en l'àmbit lingüístic català, sense perjudici del dret de les persones interessades a rebre-les en castellà, si ho demanen.* Per la seva banda, el primer apartat de l'article 44 prescriu que *En els procediments administratius tramitats per l'Administració de la comunitat autònoma i les entitats que integren l'administració instrumental s'ha d'emprar el català, sense perjudici del dret de les persones interessades a presentar escrits i documents, a fer manifestacions i, si ho sol·liciten, a rebre notificacions en castellà.*

III. Atès l'àmbit normatiu que acabam de citar, és clar que, els empleats públics, han de conèixer el català i que han de estar en condicions de fer-ne un ús correcte. El CES, arrel de l'aprovació del Decret 162/2003, de 5 de setembre, que regula l'exigència de coneixements de llengua catalana en els procediments selectius d'accés a la funció pública i per a l'ocupació de llocs de treball en l'àmbit de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, va considerar en el Dictamen 12/2003, de 31 de juliol, el següent:

Aquest CES, a banda de les observacions que en general s'han fet, vol plantejar al Govern la necessitat que els dos principis de cooficialitat i normalització es vegin ben reflectits en l'actuació administrativa i que la mesura que es pren col·labori a la seva efectivitat. Especialment si atenem al manteniment d'uns coneixements adients de la llengua catalana, dinamitzant el que preveu la disposició addicional cinquena del propi Projecte: "L'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, a través de l'Institut Balear d'Administració Pública, promourà la realització de cursos que permetin a tots els seus empleats l'assoliment de tots els nivells de coneixement de català." En altres paraules, l'exigència d'un nivell menor de coneixements de català, tant per ingressar com per ocupar llocs dins de l'administració, no ha de suposar una "desincentivació" en l'estudi, el coneixement i la preparació en la matèria de la llengua catalana, dels funcionaris i empleats públics. I per això, la previsió feta en la disposició addicional segona quant a la consideració de mèrit de la possessió i/o acreditació d'un nivell de coneixements superiors als exigibles, hauria de fer-se efectiva i s'hauria de "recompensar" en els processos de selecció i de provisió.

En resum, aquest Consell va suggerir que la dita norma no suposàs una "desincentivació" i que l'acreditar nivells superiors de coneixement de català fora recompensat.

IV. Observacions particulars

I.- Hem examinat el contingut de l'expedient que acompanya el Projecte de Decret que se sotmet al dictamen i consideram que és prou complet i que reuneix un grau de qualitat notable. En el si d'aquesta documentació són paleses totes les circumstàncies de tramitació de la norma. És notori el nivell de

concertació al qual s'ha arribat, entre el Govern i les organitzacions sindicals pròpies de l'Administració de la comunitat autònoma, tot i que no s'ha pogut assolir un nivell total de consens. El debat tècnic que ha provocat el Projecte de decret entre les diverses Secretaries Generals del Govern, la Direcció General impulsora del Projecte i el Departament Jurídic, deixa ben clar que la norma projectada s'ha depurat al màxim de les imperfeccions inicials i que es presenta a aquest CES ben acabada i resolta. Així doncs, opinam que la tramitació prèvia de la norma és correcta i compleix els tràmits propis que disposa la Llei del Govern, sense perjudici del superior criteri del Consell Consultiu.

II.- Pel que fa al contingut de la norma, com és propi de l'esquema estructural de la nostra anàlisi, seguirem el seu ordre natural en totes les seves parts i reproduïrem el seu text en aquelles ocasions que sigui necessari. En conseqüència:

- En primer lloc, volem suggerir un petit canvi en la denominació de la norma. Consideram que el Projecte de decret regula la concessió de premis al personal funcionari i laboral al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears que ha obtingut nivells "...de coneixement" de català superiors als exigits per ingressar en la funció pública.
- El Projecte de decret s'inicia amb una introducció de naturalesa expositiva que no porta títol. Això no obstant, en el completíssim i aclaridor informe jurídic, que forma part de l'expedient normatiu, es diu en l'apartat "Segon": *El projecte de decret que se sotmet a informe, consta d'una exposició de motius...* Des del nostre punt de vista entenem que les introduccions expositives dels decrets s'han d'anomenar "Preàmbul". Ho dèiem en el Dictamen 13/2002, de 16 de juliol, respecte de l'Avantprojecte de la Llei de Cooperatives de les Illes Balears: "Des del punt de vista de la terminologia,

hem de puntualitzar que el text introductori d'una llei s'hauria d'anomenar "exposició de motius", en lloc de "preàmbul", donat que aquesta darrera denominació és més pròpia d'un decret. En aquest mateix sentit es pronuncia la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, quan estableix, en el seu article 36.2, que *[e]l conseller competent ha d'elevat l'avantprojecte al Consell de Govern perquè, si s'escau, l'aprovi com a projecte de llei o decideixi la realització de nous tràmits. El text aprovat ha d'incloure una exposició de motius.* Es recomana, en conseqüència, la substitució de la paraula "preàmbul" per la d'"exposició de motius", més apropiada a la naturalesa del text." En coherència al nostre criteri, entenem que el Decret que analitzem hauria de tenir un preàmbul –si hom decideix posar títol a la part introductòria– i no, com s'apunta en l'informe jurídic una exposició de motius.

Pel que fa al contingut del preàmbul consideram que ha de fer-se constar que s'ha demanat i s'ha emès el dictamen d'aquest CES.

- L'article 1 del Projecte de decret regula l'àmbit d'aplicació subjectiu de la norma, el qual, després de les consultes internes de caire tècnic que s'han fet i, especialment, després de l'informe de l'Advocacia de la comunitat autònoma, queda molt ben perfilat, tot entenent inclòs en el seu si al personal funcionari de carrera, al personal funcionari interí i al personal laboral. L'exclusió del personal docent i el personal estatutari està justificada, ja que aquest personal és regulat per un ordre normatiu específic.
- Pel que fa a l'article 2, deixa ben clar que l'objecte normatiu és regular la concessió d'un premi, consistent en el gaudi una sola vegada de cinc dies hàbils consecutius de permís per a les persones que són dins de l'àmbit

d'aplicació de la norma, que hagin obtingut un certificat reglamentari de coneixements de llengua catalana. La concessió es condiona a la concurrència de tres requisits que afecten al dit certificat: nivell superior, a partir d'1 de gener de 2002 i que el personal estigui prestant serveis a la comunitat autònoma. Aquests requisits han estat objecte de debat i, específicament quant el de la data de retroacció, en general, són el producte del consens.

- En l'article 3 es determinen els elements constitutius de la concessió del premi: òrgan d'atorgament del premi, necessitat de sol·licitud i condicions temporals de presentació i resolució preveient el silenci administratiu positiu.

- De la seva banda, l'article 4 regula la concessió del gaudi del premi que, com hem dit, consisteix en cinc dies hàbils de descans consecutius i, de manera paral·lela, també preveu l'òrgan de concessió, els terminis de resolució –inclòs el silenci administratiu– i les condicions efectives del gaudi.

En general, consideram que la regulació que es fa del premi és correcta i, per tant adequada.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les diverses opinions i conclusions d'aquest Consell sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova la concessió de premis al personal funcionari i laboral al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears per haver obtingut nivells de català superiors als exigits per ingressar en la funció pública.

El secretari general

Vist i plau

El president en funcions

Pere Aguiló Crespi

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 1 de desembre de 2005