

Expediente: 35/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que regula el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Dictamen: 37/2005, de 12 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de septiembre de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto 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 Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 28 de julio de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 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 sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que regula el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 18 de julio de 2005.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

- a) Orden Foral 41/2005, de 22 de abril, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral.
- b) Textos del proyecto de Decreto Foral de 3 y 25 de mayo de 2005.
- c) Certificación de las actas de las reuniones celebradas los días 3, 11 y 25 de mayo de 2005 por la Comisión Paritaria, conforme a lo previsto por el acuerdo de 30 de junio de 2004, del que trae causa el proyecto de Decreto Foral.
- d) Memorias justificativa, organizativa, económica y normativa elaboradas por el Director General de Función Pública.
- e) Informe de impacto por razón de sexo elaborado por el Director General de Función Pública.
- f) Escrito de remisión del Anteproyecto a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- g) Informe elaborado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
- h) Informe sobre el proyecto de Decreto Foral elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
- i) Acreditación del examen del Proyecto por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.
- j) Informe-propuesta, firmado por el Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, relativo a la Propuesta de Acuerdo.
- k) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre la Propuesta de Acuerdo de

toma en consideración del proyecto de Decreto Foral, a los efectos de petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

- l) Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.

- m) Proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra (dos copias).

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a examen comprende una exposición de motivos, un artículo único, una disposición transitoria y dos finales.

La exposición de motivos fundamenta el proyecto de Decreto Foral en examen en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP), en cuyo desarrollo se dictó el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que ahora se pretende modificar. Precisamente la modificación propuesta tiene su origen –y así lo explicita la exposición de motivos- en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 30 de junio de 2004 sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2004 y 2005. En el citado Acuerdo se recoge -entre las medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral- el compromiso de regular el disfrute a tiempo parcial del descanso por maternidad en condiciones análogas a las establecidas en la regulación estatal, quedando obligada la Administración a elevar en cada caso al rango normativo que corresponda los distintos apartados del señalado Acuerdo. El contenido de éste y la convicción de la necesidad de una progresiva implantación de medidas que apoyen la conciliación de la vida familiar y

laboral, justifican –en palabras de la exposición de motivos- la aprobación de este Decreto Foral.

El artículo único de la norma reglamentaria estudiada introduce un artículo 7 bis en el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, en el que se recoge el disfrute a tiempo parcial de la licencia retribuida por maternidad, adopción o acogimiento, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Requerirá previa petición del interesado y resolución del órgano competente para su concesión, la cual estará condicionada a la efectividad, en su caso, de su sustitución.

b) Se concederá por un tercio o por la mitad de la jornada de trabajo, salvo en el caso del personal docente no universitario cuyo disfrute será, en todo caso, por la mitad de la jornada. Con carácter general, esta licencia a tiempo parcial deberá disfrutarse diariamente y coincidir con las primeras y/o últimas horas de la jornada que tenga establecida el empleado, de acuerdo con las necesidades del servicio. En el caso del personal que trabaje en régimen de turnos el disfrute a tiempo parcial se podrá acumular, en función de las necesidades del servicio, en jornadas completas.

c) Podrá ser ejercido tanto por la madre como por el padre, y en cualquiera de los supuestos de disfrute simultáneo o sucesivo del periodo de descanso. En el supuesto de parto, la madre no podrá hacer uso de esta modalidad de la licencia durante las seis semanas inmediatas posteriores al parto, que son de descanso obligatorio para ella.

e) Durante el periodo de disfrute de la licencia a tiempo parcial, el funcionario en ningún caso podrá realizar horas extraordinarias ni cualquier otro servicio fuera de la jornada que deba cumplir en esta modalidad.

f) Será incompatible con el ejercicio simultáneo por el mismo funcionario de los siguientes derechos:

- Disfrute del permiso retribuido por un hijo menor de nueve meses, previsto en el artículo 16 de este Decreto Foral.

- Disfrute del régimen específico de la licencia retribuida por maternidad en casos de parto prematuro y de hospitalización del recién nacido, previsto en el artículo 7.3 de este Decreto Foral.

- Disfrute de cualquiera de los supuestos de reducción de jornada establecidos reglamentariamente.

La disposición transitoria establece que las licencias por maternidad, adopción o acogimiento iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto Foral analizado *se regirá por la normativa anterior aplicable a las mismas.*

La primera de las disposiciones finales habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas normas resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral proyectado; la segunda, contempla su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar determinados aspectos 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. La modificación

que introduce el proyecto de Decreto Foral que se examina constituye desarrollo reglamentario de las previsiones legales contenidas en los artículos 36.1.f) y 38 del TREP, al amparo de la habilitación conferida al Gobierno de Navarra en la disposición adicional primer de la citada norma.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por la Dirección de Función Pública, así como el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable del Secretario General Técnico del mismo Departamento que justifica la necesidad, conveniencia y corrección del Proyecto.

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 señalar –en su artículo 36.1.f)- que *los funcionarios en situación de servicio activo tendrán, entre otros, derecho a licencias retribuidas por maternidad*, estableciendo su artículo 38 la determinación reglamentaria de las mismas. Por otra parte, la Disposición Adicional Primera del TREP *faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo*.

En el preámbulo del Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, cuya modificación se propone introduciendo sustancialmente un artículo 7 bis, se

pone de manifiesto cómo la disposición adicional primera del TREP acabada de citar habilita al Gobierno de Navarra para desarrollo reglamentario del mencionado Estatuto . Más adelante dice que en el Acuerdo suscrito el 4 de abril de 2000 entre la Administración y los sindicatos para los años 2000-2001 sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, se recogen diversas modificaciones del régimen de vacaciones, licencias y permisos, quedando la Administración obligada a elevar en cada caso al rango normativo que corresponda los distintos apartados del citado. Pues bien, de un Acuerdo semejante -el suscrito entre la Administración y lo sindicatos el día 30 de junio de 2004- nace el Decreto Foral cuya reforma se propone.

En efecto, según el artículo 83.6, letra a), del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra -Texto Refundido aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 251/1993, modificado en este punto por Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre-, serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias relativas a la participación, “a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación”.

De la documentación que obra en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que el proyecto ha sido negociado en reuniones de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

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

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, el artículo 56. 2 y 3-, 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.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular el TREP, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen desarrolla el artículo 36.1.f) del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En consecuencia, el citado Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente) y el rango es el adecuado.

B) Justificación

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su

exposición de motivos, en la necesidad de contemplar en el correspondiente texto normativo una serie de previsiones establecidas en el Acuerdo - suscrito el 30 de junio de 2004 entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos CC.OO., U.G.T. y A.F.A.P.N.A- sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2004 y 2005 y, en particular, entre las medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral, el compromiso de regular el disfrute a tiempo parcial del descanso por maternidad en condiciones análogas a las establecidas en la regulación estatal.

C) Contenido del proyecto

El contraste del Reglamento proyectado -cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

a) El artículo único del proyecto de Decreto Foral modifica el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que regula el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, introduciendo un nuevo artículo 7, bis. La nueva norma, como se ha dicho, incorpora la regulación del disfrute a tiempo parcial del descanso por maternidad en análogas condiciones a las establecidas en la regulación estatal.

Semejante modificación viene determinada, como ya hemos indicado anteriormente, en cumplimiento del Acuerdo, suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 30 de junio de 2004, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2004 y 2005.

b) La disposición transitoria prevé la aplicación de la normativa anterior a las licencias vigentes a la entrada en vigor del Proyecto dictaminado.

c) Las dos disposiciones finales, propias de este tipo de normas reglamentarias, contienen la correspondiente habilitación al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para su desarrollo y ejecución y la entrada en vigor del Decreto Foral.

Ninguna de las normas referidas plantea cuestiones de legalidad por lo que el Reglamento proyectado complementa de forma adecuada el TREP y respeta el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se modifica el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que regula el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.