

Expediente: 35/2006

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Dictamen: 40/2006, de 27 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de noviembre de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 2 de noviembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo 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 (en adelante, 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 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de octubre de 2006.

El Gobierno de Navarra invocó el artículo 22 de la LFCN y declaró justificada la urgencia del expediente ya que se trata de una medida de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral cuya implantación efectiva se estima prioritaria.

El Consejo de Navarra se ha esforzado por atender los deseos del Gobierno de Navarra y emite este dictamen en el plazo más breve posible desde el momento de entrada del expediente en su sede que, como hemos indicado, se produjo el día 2 de noviembre de 2006.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Acuerdo entre la Administración y los sindicatos (A.F.A.P.N.A. Y CC.OO.) sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2006 y 2007, suscrito el 21 de julio de 2006, en cuyo apartado 5, bajo la rúbrica “Medidas de apoyo a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”, se señala que: “En el plazo de vigencia de este Acuerdo, se impulsarán las actuaciones que procedan, incluidas las oportunas modificaciones normativas, con el fin de poder aplicar las siguientes medidas favorecedoras de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos:...E) Las condiciones establecidas actualmente para la reducción de jornada por razón de guarda legal de hijos menores de seis años se harán extensivas al supuesto de cuidado directo de hijos menores de doce años”.
2. En virtud de Orden Foral 320/2006, de 31 de agosto, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general con el fin de modificar el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, por el que se regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, designándose como órgano específico responsable de

la elaboración y tramitación del proyecto de disposición reglamentaria a la Dirección General de Función Pública.

3. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 10 del Acuerdo entre la Administración y los Sindicatos se constituyó la Comisión Paritaria y en su reunión del 7 de septiembre de 2006 acordó mantener el texto inicial del Proyecto.
4. El Director General de Función Pública elaboró una memoria justificativa, con fecha 29 de septiembre de 2006, en la que señala que el Proyecto trata de cumplir con el contenido del Acuerdo; una memoria organizativa, con esa misma fecha, donde manifiesta que el Proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas ni incrementos de plantilla; una memoria económica, con la misma fecha, en la que se constata que el Proyecto no tiene repercusiones presupuestarias al no generar incremento de gasto alguno; un informe sobre la ausencia de impacto por razón de sexo, también de la misma fecha; una memoria normativa, con idéntica fecha, en la que se precisa que dada la innovación que supone este proyecto de Decreto foral, no se establece ningún tipo de derogación normativa ni régimen transitorio de aplicación.
5. El Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública emitió un Informe-Propuesta, con fecha 29 de septiembre de 2006, en el que propone tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
6. El Proyecto fue analizado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que emitió informe el día 9 de octubre de 2006, concluyendo que el procedimiento seguido había sido correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.
7. Previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el Proyecto fue examinado por

la Comisión de Coordinación regulada en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), en sesión celebrada el 11 de octubre de 2006, según certificación expedida por la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación (designada suplente del Secretario de la Comisión de Coordinación) del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra que consta en el expediente.

8. Finalmente, el Proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión celebrada el día 16 de octubre de 2006 “a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a examen comprende una exposición de motivos, un único artículo con dos apartados y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos fundamenta el proyecto de Decreto Foral 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 113/1997, de 28 de abril, que ahora se pretende modificar. Precisamente, la modificación propuesta tiene su origen –como señala aquélla- en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 21 de julio de 2006 sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus organismos autónomos para los años 2006 y 2007. En el citado Acuerdo se recoge, entre las medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral, el compromiso de hacer extensivas las condiciones actuales de la reducción de jornada por razón de guarda legal de hijos menores de seis años, al supuesto de cuidado directo de hijos menores de doce años, quedando obligada la Administración a elevar en cada caso al rango normativo que corresponda los distintos apartados del citado Acuerdo. El

cumplimiento de éste –concluye la exposición de motivos- justifica la aprobación del Proyecto.

El número 1 del artículo único –referido a un derecho incondicionado- modifica el apartado a) del artículo 1 del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, -que a su vez ya había sido modificado por Decreto Foral 179/2002, de 5 de agosto- estableciendo que los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos tendrán derecho a una reducción de la jornada de trabajo cuando, por razones de guarda legal, tengan a su cuidado directo, aparte el supuesto de un disminuido físico, psíquico o sensorial legalmente reconocido, a un menor de edad de doce años y no de seis como hasta ahora.

El número 2 del artículo único –referido a un derecho condicionado- modifica el apartado c) del artículo 2 del citado Decreto Foral 113/1997 -que a su vez ya había sido modificado por Decreto Foral 179/2002, de 5 de agosto- estableciendo como edad para la reducción de la jornada de trabajo de los empleados que, por razones de guarda legal, tengan a su cuidado directo a un menor, la de entre doce y dieciséis años (con anterioridad era entre seis y dieciséis años).

La primera de las disposiciones finales habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral. La segunda de las disposiciones finales determina la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente 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.

El Proyecto modifica el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, dictado en desarrollo del TREP.

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. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

En el ámbito de sus competencias el Parlamento de Navarra aprobó el TREP y su artículo 59.3 establece que reglamentariamente se determinarán los supuestos y las condiciones en las que podrá concederse a los funcionarios una reducción de la jornada establecida con carácter general, con disminución proporcional de las retribuciones correspondientes. En su desarrollo se dictó el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, que ahora se pretende modificar.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango y forma son los adecuados.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente el Acuerdo de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; las memorias justificativa, normativa, económica, organizativa y el informe de impacto por razón de sexo, elaboradas por el Director de Función Pública; un Informe-Propuesta del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública en el que propone tomar en consideración el Proyecto; el informe favorable de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en el que concluye que el procedimiento seguido ha sido correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico y la certificación del preceptivo examen de la Comisión de Coordinación del citado Departamento.

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el TREP y, por lo que aquí se refiere, se limita a señalar que “reglamentariamente se determinarán los supuestos y las condiciones en las que podrá concederse a los funcionarios una reducción de la jornada establecida con carácter general, con disminución proporcional de las retribuciones correspondientes” (artículo 59.3). Además, 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”.

Por su parte, en el preámbulo del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, cuya modificación se propone, se pone de manifiesto cómo el Decreto Foral 150/1990, de 14 de junio, reguló la reducción de jornada de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Y, más adelante, precisa que el Acuerdo suscrito el 1 de

diciembre de 1995 entre la Administración y los sindicatos para el periodo 1996-1999 recogió el compromiso de ampliar los supuestos de reducción de jornada a otras necesidades que se estime oportuno, siempre que las necesidades de los servicios lo permitiesen. Pues bien, de un Acuerdo semejante –el suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 21 de julio de 2006- nace el Proyecto objeto de dictamen.

En este sentido, el artículo 83.6, letra a) del TREP, modificado por la Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre, establece que 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 todo lo expuesto cabe concluir que la tramitación del Proyecto es ajustada a Derecho.

II.4ª. 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 LFGNP –en particular, artículo 56.1 y 2 -, 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) Justificación

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias y certificados obrantes en el expediente y señala también su exposición de motivos, en la necesidad de recoger en el correspondiente texto normativo las previsiones establecidas en el Acuerdo sobre condiciones de empleo, suscrito el 21 de julio de 2006, entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos A.F.A.P.N.A. y CC.OO.

B) Contenido del proyecto

Entrando en el análisis jurídico del Decreto Foral proyectado, cuyo contenido general ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1. La exposición de motivos cumple las exigencias de motivación del artículo 58 LFGNP. En ella se indica que el artículo 59.3 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto –aunque debería decir del TREP– establece que reglamentariamente se determinarán los supuestos y las condiciones en las que podrá concederse a los funcionarios una reducción de la jornada establecida con carácter general, con disminución proporcional de las retribuciones correspondientes. En desarrollo de ese mandato legal se dictó el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que ha sido ya objeto de diferentes reformas, y que ahora, de nuevo, se pretende reformar. En concreto, la modificación propuesta, como ya se ha dicho, tiene su origen en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 21 de julio de 2006 sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus organismos autónomos para los años 2006 y 2007. En el citado Acuerdo se recoge, entre las medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral, el compromiso de hacer

extensivas las condiciones actuales de la reducción de jornada por razón de guarda legal de hijos menores de seis años, al supuesto de cuidado directo de hijos menores de doce años [apartado 5.E)], quedando obligada la Administración a elevar en cada caso al rango normativo que corresponda los distintos apartados del citado Acuerdo.

2. El número 1 del artículo único –referido a un derecho incondicionado- modifica el apartado a) del artículo 1 del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril. En su redacción originaria el artículo 1, que no contenía apartados, establecía que “los empleados al servicio de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos que, por razones de guarda legal, tengan a su cuidado directo a un menor de 6 años o a un disminuido físico o sensorial legalmente reconocido, tendrán derecho a una reducción de la jornada de trabajo de un tercio o de la mitad de su duración”. Dicho precepto fue modificado por Decreto Foral 179/2002, de 5 de agosto, distinguiendo en dos apartados (letras a y b) los supuestos en que los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos tienen derecho a una reducción de la jornada de trabajo. En concreto, por lo que aquí interesa, la letra a) precisa: “Cuando, por razones de guarda legal, tenga a su cuidado directo a un menor de 6 años o a un disminuido físico, psíquico o sensorial legalmente reconocido”. Con la reforma actual se pretende ampliar la edad del menor de seis años hasta los doce.

Tal modificación viene determinada, como ya hemos indicado anteriormente, en cumplimiento del Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 21 de julio de 2006, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2006 y 2007.

3. El número 2 del artículo único –referido a un derecho condicionado- modifica el apartado c) del artículo 2 del citado Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril. Originariamente, este apartado establecía la reducción de la jornada de trabajo para los “empleados que, por razones de guarda legal, tengan a su cuidado a un menor entre 6 y 12 años”. Posteriormente, el Decreto Foral 179/2002, de 5 de agosto, estableció la edad del menor entre

“6 y 16 años”. La reforma proyectada fija la edad del menor “entre 12 y 16 años”. Con ello la reforma adecua la regulación ya existente a la proyectada en el número 1.

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

En definitiva, del análisis realizado sobre el contenido del Proyecto no se advierte en su texto determinaciones que contradigan el régimen legal resultante de la normativa foral identificada en lo sustancial en el cuerpo de este dictamen.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio 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.