

Expediente: 36/2006

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: 41/2006, 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, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 2 de noviembre de 2006 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 16 de octubre de 2006.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

- a) Acuerdo entre la Administración de la Comunidad Foral y los Sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas para los años 2006 y 2007, de 21 de julio de 2006.
- b) Orden Foral 319/2006, de 31 de agosto, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral.
- c) Certificación del acta de la reunión celebrada el 7 de septiembre de 2006 por la Comisión Paritaria.
- d) Memorias justificativa, organizativa, económica y normativa elaboradas por el Director General de Función Pública, de 29 de septiembre de 2006.
- e) Informe de impacto por razón de sexo elaborado por el Director General de Función Pública, de 29 de septiembre de 2006.
- f) Informe-propuesta, del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, relativo a la Propuesta de Acuerdo, de 29 de septiembre de 2006.
- g) Informe sobre el proyecto de Decreto Foral elaborado por la Secretaría Técnica del Departamento de presidencia, Justicia e Interior, de 9 de octubre de 2006.
- h) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre la propuesta de Acuerdo de toma en consideración del referido proyecto de Decreto Foral, a los efectos de petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra, de 9 de octubre de 2006.

- i) Acreditación del examen del Proyecto por la Comisión de Coordinación, de 11 de octubre de 2006.
- j) Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.
- k) 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, dos artículos y dos disposiciones 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 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. En el citado Acuerdo se recoge -entre las medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral- el compromiso de modificar el vigente régimen de licencias y permisos con el fin de incrementar de cinco a diez días el permiso retribuido por el nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, a disfrutar por el padre; establecer el derecho de ausentarse del trabajo para someterse a técnicas de fecundación asistida, por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo

o para que el personal que tenga hijos con discapacidad psíquica, física o sensorial pueda asistir a reuniones de coordinación de su centro de educación especial donde reciba tratamiento o para acompañarlo si ha de recibir apoyo adicional en el ámbito sanitario; establecer un permiso de hasta dos meses de duración, percibiendo durante este período exclusivamente las retribuciones básicas, en los supuestos de adopción internacional cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado; y modificar el día de inicio del cálculo de los días de permiso retribuido que resulten, según la regulación actualmente vigente, en los casos de ingreso hospitalario de familiares, quedando obligada la Administración a elevar en cada caso al rango normativo que corresponda los distintos apartados del citado Acuerdo.

El artículo 1 del proyecto de Decreto Foral modifica, en primer lugar, el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 7 del Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, dejándolo con la siguiente redacción:

“En los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado, la licencia prevista para cada caso en el párrafo anterior podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituya la adopción. Asimismo, en tales supuestos se tendrá derecho a disfrutar de un permiso de hasta dos meses de duración, percibiendo durante este período exclusivamente las retribuciones básicas.”

Modifica, igualmente, los apartados 1 y 2 del artículo 10 del Decreto Foral 348/2000, que quedan redactados del modo siguiente:

“1. Se concederá un permiso retribuido de diez días por el nacimiento,, acogimiento o adopción de un hijo, a disfrutar por el padre. Este permiso se incrementará , en caso de parto múltiple, dos días más por cada hijo a partir del segundo.

2. El permiso establecido en el apartado anterior podrá disfrutarse a partir del mismo día del nacimiento o del alta de la madre en el centro

sanitario, a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, o a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.”

Modifica, finalmente, el apartado 4 del artículo 12 del Decreto Foral 348/2000, que pasa a tener la siguiente redacción:

“En los casos de enfermedad o ingreso hospitalario previstos en los apartados anteriores, los días laborables de permiso retribuido que resulten en cada caso, contados a partir del día en que se produzca el referido ingreso o enfermedad o, si éste resulta no laborable para el empleado, a partir del día natural siguiente al mismo, podrán ser disfrutados a lo largo de toda su duración, siempre que ello sea compatible con las necesidades del servicio.”

El artículo 2 del proyecto de Decreto Foral introduce los artículos 18 bis y 19 bis en el Decreto Foral 348/2000. El primero de ellos dice así:

“Artículo 18 bis. Las funcionarias tendrán derecho a ausentarse del trabajo para someterse a técnicas de fecundación asistida, por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.”

Y el nuevo artículo 19 bis aparece redactado de la siguiente manera:

“Artículo 19 bis. El personal que tenga hijos con discapacidad psíquica, física o sensorial legalmente reconocida podrá ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable para asistir a reuniones de coordinación del centro de educación especial donde reciba tratamiento o para acompañarlo si ha de recibir apoyo adicional en el ámbito sanitario”.

Por último, 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; y 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 reglamento 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 TREP. La modificación que introduce el proyecto de Decreto Foral que se examina constituye desarrollo reglamentario de las previsiones legales contenidas en el artículo 38 del TREP, al amparo de la habilitación conferida al Gobierno de Navarra en la disposición adicional primera de la citada norma.

De otra parte, este proyecto pretende modificar el Decreto Foral 348/2000, que ya fue objeto de una anterior y reciente modificación a través de una norma que fue examinada por este Consejo en su Dictamen 37/2005, de 12 de septiembre.

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 de la Secretaría General Técnica 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, se pone de manifiesto cómo la disposición adicional primera del TREP acabada de citar habilita al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario del mencionado Estatuto. Más adelante señala 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 Acuerdo. Pues bien, de un Acuerdo semejante -el suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 21 de julio de 2006- nace el proyecto de Decreto Foral que ahora se examina.

En efecto, según el artículo 83.6, letra a), del TREP 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 la reunión del 7 de septiembre de 2006 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 21 de julio de 2006 entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos CC.OO. y A.F.A.P.N.A- sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2006 y 2007.

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 1.1 del proyecto de Decreto Foral modifica el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 7 del Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, que regula el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicables a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. La nueva norma incorpora, en términos aproximados, el contenido de la

letra D) del apartado 5 del Acuerdo de 21 de julio de 2006 entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos firmantes.

- b) El artículo 1.2 modifica los apartados 1 y 2 del artículo 10 del Decreto Foral 348/2000. El apartado 1 es fiel transcripción de lo contenido en la letra A) del apartado 5 del Acuerdo de 21 de julio de 2006. Se mejora, no obstante, el contenido del citado Acuerdo en cuanto éste no hizo la siguiente previsión que si aparece en el artículo 10, apartado 1, a saber: *“Este permiso – se refiere al retribuido de 10 días por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo- se incrementará, en caso de parto múltiple, dos días más por cada hijo a partir del segundo.* El apartado 2 determina el *días a quo* del disfrute del permiso al que hace referencia el apartado 1.
- c) El artículo 1.3 del Proyecto modifica el apartado 4 del artículo 12 del Decreto Foral 348/2000. En él se recoge la previsión contenida en la letra H) del apartado 5 del Acuerdo por el que se establece el cálculo de los días de permiso retribuido a partir del día en que comienza a correr el plazo.
- d) El artículo 2 incorpora 2 artículos bis, el 18 y el 19. El primero supone la traslación exacta de lo convenido en la letra B) del apartado 5 del Acuerdo de 21 de julio de 2006. El artículo 19 bis del Proyecto es fiel reflejo de lo expresado en la letra F) del apartado 5 del reiterado Acuerdo.

Los nuevos preceptos reglamentarios no contienen contradicción alguna con el ordenamiento jurídico y son fiel trasunto de lo acordado por la Administración y los sindicatos en el marco de la negociación

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.

En conclusión, 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.