

Expediente: 13/2008

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se establecen las condiciones de disfrute del permiso parcialmente retribuido correspondiente al personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación.

Dictamen: 12/2008, de 22 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de abril de 2008,

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 abril de 2008 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 Orden Foral, del Consejero de Educación, por la que se establecen las condiciones de disfrute del permiso parcialmente retribuido correspondiente al personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación, propuesta por el Consejero del Departamento en marzo de 2008.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

- a) Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011, acordado entre el Departamento de Educación y las organizaciones sindicales con representación en la Mesa Sectorial de Educación y publicado el 20 de julio de 2007 en el Boletín Oficial de Navarra.
- b) Escrito, de 1 de marzo de 2008, motivador de la urgencia para la reducción de plazo de emisión del pertinente dictamen del Consejo de Navarra, del Secretario General Técnico del Departamento de Educación.
- c) Memorias justificativa, organizativa, económica y normativa elaboradas por la Directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación, de 3 de marzo de 2008.
- d) Informe de evaluación de impacto por razón de sexo elaborado por la Directora del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación, de 3 de marzo de 2008.
- e) Informe de la Intervención Delegada en el Departamento de Educación, de 12 de marzo de 2008.
- f) Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, en relación con la propuesta de Orden Foral, de 28 de marzo de 2008.
- g) Certificado, de 1 de abril de 2008, del Director General de Inspección y Servicios del Departamento de Educación y Presidente de la Comisión de Seguimiento del Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011, del acta de la reunión celebrada el 15 de febrero de 2008 por la citada Comisión.
- h) Texto del proyecto de Orden Foral (una copia).

Con fecha 7 de abril de 2008 ha tenido entrada en el Consejo escrito del Presidente del Gobierno por medio del cual se adjunta como documentación complementaria: 1) Certificado de 1 de abril de 2008 del Presidente de la Comisión de Seguimiento del Pacto para la mejora de la Calidad de la Enseñanza Pública en Navarra 2007-2011 de la sesión celebrada el 15 de febrero de 2008; y 2) Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra de 28 de marzo de 2007.

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, 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 Orden Foral

El Proyecto sometido a examen comprende una exposición de motivos, diez artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos señala cómo el “Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011, suscrito por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y los sindicatos CCOO, AFAPNA, UGT, CSI-CSIF y STEE-EILAS, prevé en su apartado II.c) la instauración del año sabático o permiso parcialmente retribuido, consistente en el disfrute, por parte del personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, de un curso escolar sin prestación de servicios con retribución parcial”.

Advierte, igualmente, la exposición de motivos que la disposición adicional decimotercera de la Ley Foral 1/2008, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2008, incorpora al ordenamiento jurídico el permiso parcialmente retribuido del personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación. Esta norma remite a un desarrollo reglamentario posterior las condiciones y requisitos a que habrá de ajustarse el permiso, habilitando al Consejero de Educación para establecer la citada regulación reglamentaria, a la que a su vez deberán ajustarse las convocatorias que con posterioridad

apruebe el órgano competente en materia de personal del Departamento de Educación.

La citada Ley Foral -recuerda la mencionada exposición- prevé la posibilidad de hacer efectivo el permiso parcialmente retribuido desde el inicio del curso escolar 2007-2008, “a cuyo tenor resulta necesario determinar el procedimiento para realizar el descuento de haberes correspondientes a los meses anteriores a la solicitud que en ese sentido puedan presentar los interesados”.

En consecuencia -concluye la exposición de motivos- “procede la aprobación, mediante la presente Orden Foral, de la regulación de los requisitos y condiciones de disfrute del citado permiso parcialmente retribuido”.

El artículo 1 del proyecto de Orden Foral determina el objeto de la norma y el 2 su ámbito objetivo.

El artículo 3 establece la extensión temporal del permiso y retribuciones: abarcará un plazo de cinco años consecutivos, de los que en los cuatro primeros se prestará servicio a jornada completa, mientras que en el quinto se disfrutará del permiso sin prestación de servicios. No cabe exceder de ese plazo. Durante esos años, el funcionario percibirá el ochenta y cuatro por ciento del sueldo a jornada completa, con reducción proporcional de las cotizaciones sociales y los descuentos correspondientes. Los años deberán ser entendidos, a efectos de la norma, como cursos escolares completos.

El artículo 4 contempla la convocatoria, plazos y modelo de solicitud. El órgano competente en materia de personal del Departamento de Educación podrá aprobar, durante cada curso escolar, una convocatoria en la que se determinará el número máximo de funcionarios docentes que podrán quedar acogidos a esta medida durante el curso escolar siguiente, que es, de aceptarse, aquél en el que producirá a partir del inicio sus efectos.

En el artículo 5 se contienen los requisitos de los solicitantes, los cuales deberán reunirse en la fecha de finalización del plazo de presentación

de solicitudes y mantenerse durante todo el tiempo de duración del permiso, salvo el de no tener cumplidos cincuenta y cinco o más años a la finalización del curso inmediatamente anterior a aquél en que haya de quedar acogido a la medida. Junto a este requisito, se encuentran: a) ser funcionario de carrera de un Cuerpo docente no universitario, dependiente del Gobierno de Navarra; b) haber prestado un mínimo de quince años de servicios efectivos en la docencia en centros docentes públicos no universitarios; c) encontrarse en situación de servicio activo; d) no estar cumpliendo sanción con motivo de un expediente disciplinario por falta grave o muy grave; y e) no estar incurso en la tramitación de un expediente de incapacidad.

Las normas sobre resolución de las solicitudes se contemplan en el artículo 6. Si se presentan mayor número de solicitudes que plazas convocadas, la concesión se realizará teniendo en cuenta, con carácter sucesivo, los siguientes criterios: a) No haber disfrutado, a partir de la entrada en vigor de esta Orden Foral, de permisos de este tipo o licencias por estudios; b) mayor número de años de servicios desempeñados en la docencia directa en centros docentes públicos no universitarios que en la actualidad dependan del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra; c) mayor antigüedad como funcionario de carrera en los Cuerpos docentes; y, d) mayor edad del solicitante.

El artículo 7 define la situación administrativa y sus efectos: permanecerán durante los cinco años en situación de servicio activo, teniendo derecho durante el quinto año a la reserva de la plaza y destino definitivo que ocupasen; y ese tiempo les será computado a efectos de antigüedad y derechos pasivos. El disfrute del permiso parcialmente retribuido es incompatible con la realización de cualquier tipo de actividad profesional o laboral remunerada durante el quinto año.

En el artículo 8 se establecen las compatibilidades e incompatibilidades del permiso parcialmente retribuido con otras licencias o permisos: tal régimen es compatible con el disfrute de las licencias y permisos retribuidos previstos en el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, regulador del régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos

autónomos, y con los permisos o reducciones horarias aplicables según la normativa vigente que no supongan reducción de retribuciones. La incompatibilidad resultará de cualquier situación en virtud de la cual el interesado deje de prestar servicios efectivos en la docencia directa, dentro de los cuatro primeros años de duración del permiso.

El artículo 9 refiere los supuestos de revocación y renuncia. En el apartado primero se recogen los casos de revocación de oficio por el órgano que lo concedió: entre ellos, y junto a otros, se prevé el caso de fallecimiento del interesado y la pérdida de la condición de funcionario, que merecerán comentario más adelante. En el apartado segundo, relativo a la renuncia, además de definir las circunstancias sobrevenidas que pueden dar lugar a la misma, se contienen dos normas de carácter general: a) deberá ser aceptada o rechazada de oficio por el órgano concedente en el plazo de tres meses, entendiéndose aceptada en el caso de que en el señalado plazo no se haya dictado y notificado resolución expresa; y b) no se aceptará aquélla que se formule en supuestos diferentes a los previstos en el propio artículo, ni la que se plantee una vez iniciado el quinto año de disfrute del permiso.

El artículo 10 regula los efectos de la revocación y de la renuncia: sustancialmente, la extinción del permiso. Conllevarán, además, la regularización de las retribuciones devengadas y de las consiguientes cotizaciones sociales y retenciones fiscales.

La disposición transitoria única determina que, con carácter extraordinario, en la primera convocatoria de permisos parcialmente retribuidos se establecerá la posibilidad de optar por comenzar la aplicación del régimen de cinco cursos consecutivos en que consiste el permiso con efectos desde el curso escolar 2007-2008.

La primera de las disposiciones finales habilita al Director General de Inspección y Servicios y, por delegación de aquél, a la Directora del Servicio de Recursos Humanos, para el desarrollo y ejecución de la Orden Foral. La segunda, dispone la entrada en vigor de la norma 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 Orden Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar la disposición adicional decimotercera de la Ley Foral 1/2008, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2008, cuyo apartado segundo señala que “se habilita al Consejero de Educación para regular mediante Orden Foral las condiciones generales de disfrute del permiso parcialmente retribuido establecido en la presente disposición, a las que deberán ajustarse las convocatorias que con posterioridad apruebe el órgano competente en materia de personal del Departamento de Educación” .

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. Se trata en este caso de una Orden Foral contenedora de una disposición reglamentaria, que en el orden jerárquico se sitúa detrás de los Decretos Forales (artículo 56.1. b de la citada Ley Foral). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en dicha Ley Foral.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo, elaborados por el Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación. Se acompaña, igualmente, el informe de la Intervención Delegada en el Departamento de Educación.

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993 (en adelante, TREP), de 30 de agosto, en cuyo artículo 36.1.g) se ordena que *los funcionarios en situación de servicio activo tendrán, entre otros, derecho a permisos retribuidos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen*. 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 la exposición de motivos de la Orden Foral objeto de dictamen se pone de manifiesto cómo el Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011, suscrito por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y los sindicatos CCOO, AFAPNA, UGT, CSI-CSIF y STEE-EILAS, prevé en su apartado II.c) la instauración del año sabático o permiso parcialmente retribuido, consistente en el disfrute, por parte del personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, de un curso escolar sin prestación de servicios con retribución parcial. Pues bien, de tal Pacto suscrito entre la Administración y los sindicatos nace el proyecto de Orden 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 de Orden Foral ha sido objeto de negociación con las organizaciones sindicales, en el seno de la Comisión de Seguimiento del Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011, en la sesión celebrada el día 15 de febrero de 2008.

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 Orden 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 la Ley Foral 1/2008, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2008 y 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 Orden Foral objeto de este dictamen desarrolla la disposición adicional decimotercera de la Ley Foral 1/2008 y el artículo 36.1.g) 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 a los Consejeros del Gobierno de Navarra (artículos 41.e 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 de Orden Foral se justifica, como resulta de las distintas memorias e informe 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 Pacto -suscrito el 28 de marzo de 2007 entre el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y la Mesa Sectorial de Educación formada por los sindicatos CC.OO, A.F.A.P.N.A, CSI-CSIF y FETE-UGT- para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra 2007-2011 (punto 2.c).

C) Contenido del proyecto

El contraste de la Orden Foral proyectada -cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico no ofrece tacha de legalidad alguna.

El objeto de la norma, definido en su artículo 1, precisa que consiste en regular las condiciones de disfrute del permiso parcialmente retribuido previsto en la disposición adicional decimotercera de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2008. El artículo 2, al establecer el ámbito subjetivo de la Orden Foral, así como el artículo 3, que regula la extensión temporal del permiso y retribuciones, se avienen tanto a la Ley

Foral citada como al Pacto suscrito entre el Departamento de Educación y las centrales sindicales firmantes del mismo. Nada que objetar, tampoco, al artículo 4, relativo a la convocatoria, plazos y modelo de solicitud.

El artículo 5, al establecer los requisitos de los solicitantes, respeta tanto lo convenido con los sindicatos en el punto 2 del Pacto de 2007, como la disposición adicional decimotercera de la Ley de Presupuestos para 2008. En este artículo –en particular, en su apartado 1, letra b)- debiera redactarse el numeral 15, referido a los años, en letras para ser consecuente y mantener la uniformidad del resto del texto. Los criterios de resolución de solicitudes, abordados en el artículo 6, resultan acordes con la legalidad y no contravienen el ordenamiento jurídico. También el artículo 7, que aborda la situación administrativa y efectos de la misma, se ajusta a lo prevenido en la Ley Foral de Presupuestos para 2008 y a lo acordado en el Pacto.

En la letra c) del punto 2 del Pacto suscrito entre el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y las centrales sindicales se establece que en el desarrollo de este permiso parcialmente retribuido o año sabático habrá que incluir “el baremo aplicable, en caso necesario, y los supuestos y efectos de la revocación y renuncia y las compatibilidades con otras licencias y permisos”. El artículo 8 afronta la compatibilidad con otras licencias o permisos; el 9, los supuestos de revocación y renuncia; y el 10, los efectos de la revocación y de la renuncia. Todos ellos son acordes con el ordenamiento jurídico. Tal vez se podría apuntar que tanto la pérdida de la condición de funcionario, como el fallecimiento del interesado, no constituyen propiamente supuestos de revocación del permiso, pues afectan a la condición misma de funcionario en un caso y de fin de la personalidad en otro.

La disposición transitoria única, consecuente con el hecho de que el pacto se aprobó en 2007 y se había previsto una primera convocatoria en ese mismo año, ordena que “con carácter extraordinario, en la primera convocatoria de permisos parcialmente retribuidos que apruebe el órgano competente en materia de personal del Departamento de Educación, se establecerá la posibilidad de optar por comenzar la aplicación del régimen de cinco años consecutivos en que consiste el permiso con efectos desde el

curso escolar 2007-2008". Las dos disposiciones finales, referidas a la habilitación para el desarrollo y ejecución de la Orden Foral y la determinación de su entrada en vigor, no plantean tacha alguna desde el punto de vista de su legalidad.

En fin, ninguno de los preceptos que conforman la Orden Foral objeto de dictamen contiene contradicción alguna con el ordenamiento jurídico y todos ellos son fiel trasunto de lo acordado por la Administración y los sindicatos en el marco de la negociación y desarrollo de la disposición adicional decimotercera de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2008.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Orden Foral del Consejero de Educación, por la que se establecen las condiciones de disfrute del permiso parcialmente retribuido correspondiente al personal funcionario docente no universitario dependiente del Departamento de Educación, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.