

**Expediente:** 7/2011

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la reducción de jornada del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.

**Dictamen:** 10/2011, de 21 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de marzo de 2011,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 11 de febrero de 2011 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación 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 regula la reducción de la jornada del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de febrero de 2011.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

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

- a) Certificado de la Secretaria de la Comisión Foral de Régimen Local, de 27 de octubre de 2010, de la sesión celebrada ese mismo día, mediante el que se acredita informe favorable del Proyecto tanto de la representación de la Comunidad Foral, como de los representantes de las entidades locales.
- b) Certificación, de 9 de diciembre de 2010, de las actas de las sucesivas reuniones celebradas con la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, a cargo de la Jefa de la Sección de Inspección General y Asuntos Sindicales y Secretaria de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Mediante ella se acredita la conformidad sobre el conjunto del Proyecto.
- c) Memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como informe sobre el impacto por razón de sexo, suscritos por el Director General de la Función Pública el 7 de diciembre de 2010.
- d) Informe del Servicio de Ordenación y Relaciones Laborales, con el visto bueno del Director General de la Función Pública, de 7 de diciembre de 2010, en el que se propone tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral.
- e) Informe de la Secretaría General Técnica, de 31 de diciembre de 2010, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.
- f) Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 26 de enero de 2011, en el que tras afirmar la adecuada tramitación del Proyecto se realizan algunas recomendaciones en cuanto a la forma y estructura de la norma y se aconseja el análisis de las observaciones planteadas respecto del fondo.

- g) El Servicio de Ordenación y Relaciones Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, tras las recomendaciones realizadas por el servicio de Acción Legislativa y Coordinación, remite escrito a la Secretaría General Técnica, el 31 de enero de 2011, en el que se exponen aquellas que se han tenido en cuenta.
- h) El Secretario General Técnico eleva propuesta de Acuerdo, el 31 de enero de 2011, por el que se toma en consideración el Proyecto, a efectos de petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.
- i) Certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 3 de febrero de 2011, mediante el que se acredita que la Comisión de Coordinación, en la misma fecha, ha examinado el Acuerdo por el que se toma en consideración el texto del Proyecto, remitido con anterioridad a todos los Departamentos, a los efectos de la petición de dictamen preceptivo al Consejo de Navarra.
- j) Certificado del Director General de Presidencia, de 8 de febrero de 2011, del Acuerdo del Gobierno de Navarra, del día anterior, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la reducción de la jornada del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.
- k) Se remiten dos ejemplares del Proyecto.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos que precede al texto articulado, diez artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral ofrece la justificación de la norma. Recuerda, para ello, cómo el artículo 59.3 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones

Públicas de Navarra (en adelante, TREP), aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, 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 tal previsión se dictó, primero, el Decreto Foral 150/1990, posteriormente sustituido por el Decreto Foral 113/1997. Al existir la voluntad de que la regulación reglamentaria de la reducción de la jornada tuviese un ámbito de aplicación general a las Administraciones Públicas de Navarra, incluidas las entidades locales, así como la necesidad de introducir algunas reformas en su regulación derivadas de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, el 26 de marzo de 2010, se firmó el Acuerdo entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2010 y 2011.

El apartado 9.B de ese Acuerdo –recuerda la exposición de motivos– dispone “la incorporación a la normativa reglamentaria sobre la reducción de jornada de aquellas medidas previstas en la normativa general para mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar de los empleados. Entre ellas, se establecerá la posibilidad de disfrute de una reducción de jornada de 1/6 de la misma, siempre que la cobertura de las necesidades del servicio no exija su sustitución”. De ahí que, concluye el texto expositivo que antecede al articulado, proceda dictar una nueva regulación de la reducción de la jornada del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra que sustituya a la regulación existente sobre la materia.

El artículo 1 determina el objeto y ámbito de aplicación de la norma; y el 2, los tipos de reducción de la jornada: un sexto, un tercio o la mitad de su duración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes.

El artículo 3 contiene los supuestos de reducción de jornada no supeditados a las necesidades del servicio: por razones de guarda legal, en los casos de incapacidad del cónyuge o pareja estable, o de un familiar de

primer grado o por afinidad, y cuando el funcionario conviva y preste cuidados a personas mayores enfermas crónicas o discapacitadas legalmente reconocidas, que sean familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o por afinidad; asimismo, las víctimas de violencia de género, cuando sea necesaria para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.

En el artículo 4 se recogen los supuestos de reducción de la jornada supeditados a las necesidades del servicio: a) personal funcionario con edad igual o superior a los cincuenta y cinco años; b) al funcionario con algún tipo de enfermedad no susceptible de incapacidad temporal permanente, con el informe que al respecto emita la correspondiente unidad orgánica de prevención de riesgos laborales; c) a aquel que, por razones de guarda legal, tenga a su cuidado directo a un menor de entre doce y dieciséis años, ambos inclusive; y d) por interés particular del funcionario.

El artículo 5 contiene los supuestos de reducción de la jornada de trabajo de un sexto de duración, en los supuestos contemplados en los artículos 3 y 4, condicionados a que la cobertura de las necesidades del servicio no exija su sustitución.

El artículo 6 recoge la tramitación de la solicitud de la reducción de la jornada.

La duración de la reducción de la jornada será al menos de seis meses, según establece el artículo 7, contemplándose su finalización anticipada cuando concurren motivos tasados. Se prevé en este mismo precepto la solicitud de prórroga siempre que persistan las circunstancias que fundamentaron inicialmente su concesión. Finalmente, este artículo establece la reducción de jornada del personal docente no universitario en todo caso hasta la finalización del curso escolar, a no ser que la causa que la haya motivado termine en menor plazo, debiendo coincidir las prórrogas que, en su caso, se soliciten con la duración del correspondiente curso escolar.

En el artículo 8 se prevén las condiciones de disfrute de la reducción de jornada. La reducción se disfrutará diariamente y deberá coincidir con las primeras y/o últimas horas de la jornada, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Al tratamiento retributivo de la reducción de jornada dedica el Proyecto su artículo 9, determinando la disminución proporcional de todas las retribuciones, con excepción, en su caso, de la ayuda familiar; asimismo, las cotizaciones sociales y los descuentos correspondientes se calcularán sobre las retribuciones correspondientes a la jornada reducida.

La disposición adicional primera establece la repercusión de la reducción de jornada en el señalamiento de los derechos pasivos de determinado personal; y la segunda, ordena la aplicación del Decreto Foral proyectado al personal funcionario de las entidades locales de Navarra, si bien con respeto a las situaciones individuales que, en su caso, puedan existir sobre esta materia.

La disposición transitoria única ofrece la posibilidad de modificar la opción de reducción de la jornada de un tercio o de la mitad de su duración de quienes la estén disfrutando en estas condiciones, pudiendo solicitar pasar a la nueva opción de un sexto de reducción, siempre que reúnan los requisitos fijados para la misma.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 113/1997 y las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en la norma objeto de este dictamen.

La primera de las disposiciones finales faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de este Decreto Foral; y 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. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

El presente dictamen ha sido solicitado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la LFCN. El artículo 16.1 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.

Por otra parte, 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.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen constituye desarrollo del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra: en particular, de la previsión legal contenida en el artículo 59.3 del TREP, al amparo de la habilitación conferida al Gobierno de Navarra en la disposición adicional primera de la citada norma.

Así pues, 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. Y 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 LFGNP 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 misma.

No consta en el expediente acuerdo alguno del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior por el que se haya dado inicio al procedimiento de elaboración del proyecto que se dictamina. La omisión de la iniciativa del Consejero competente por razón de la materia constituye un defecto formal del expediente, pero no puede considerarse que en nuestro caso sea un defecto invalidante que exija la retroacción del procedimiento, puesto que la intervención del Consejero al remitir el proyecto al Gobierno de Navarra para su toma en consideración es un acto de voluntad del órgano competente que subsana su omitida intervención en el momento en que se iniciaron los trámites.

En el presente caso, constan en el expediente el informe sobre el impacto por razón de sexo, así como las memorias justificativa, normativa, económica (con el visto bueno de la Intervención) y organizativa, todos ellos elaborados por el Director General de la 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 corrección del procedimiento y la adecuación de la norma al ordenamiento jurídico. Igualmente, el Proyecto ha sido examinado por la Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 3 de febrero de 2011, según certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de igual fecha.

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, que, por lo que aquí nos concierne, 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). 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.”

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”. Y, en efecto, en la exposición de motivos del texto normativo en examen -como ya ha quedado reflejado con anterioridad- se afirma que el Proyecto ha sido sometido a la consideración de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, prevista en el Acuerdo de 26 de marzo de 2010, obteniendo la conformidad de la totalidad de las organizaciones sindicales que integran la mencionada Comisión Paritaria. En el expediente, como ya se ha indicado, obra certificación de las actas de las reuniones habidas a este propósito con la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

El Proyecto fue, igualmente, informado por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 27 de octubre de 2010, según consta en la certificación de la misma fecha expedida por la Secretaria de dicha Comisión.

Por todo ello, 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 LFGNP -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) Justificación***

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes 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 entre la Administración de la Comunidad Foral y los sindicatos, de 26 de marzo de 2010, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2010 y 2011.

### ***B) Contenido del Proyecto***

En cuanto al fondo del Proyecto consultado, nada ha de objetarse al Decreto Foral, que se ciñe, de un lado, a una exposición de motivos

justificadora de la norma, y a diez artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

El objeto y ámbito de aplicación del proyectado Decreto Foral se recoge en su artículo 1, que no ofrece reparo alguno.

Los tipos de reducción de jornada en un sexto, un tercio o la mitad de su duración se contienen en el artículo 2, que no presenta objeción jurídica.

El artículo 3 desgana los supuestos que dan lugar a la reducción de jornada en un tercio o en la mitad no supeditados a las necesidades del servicio, sin que en los mismos exista tacha alguna, pues en ellos se dan situaciones que justifican semejante medida.

Los supuestos de reducción de jornada en un tercio o en la mitad supeditados a las necesidades del servicio se contienen en el artículo 4 y en él se enumeran casos que, a juicio de la Administración, pueden dar lugar a tal reducción si las necesidades del servicio lo permiten. El artículo 5 recoge supuestos de reducción de jornada de un sexto de duración, siempre que la cobertura de las necesidades del servicio no exija su sustitución, en los casos contemplados en los artículos 3 y 4 de la norma dictaminada. Ninguna objeción cabe formular a estos preceptos.

La tramitación de la solicitud de reducción, contenida en el artículo 6, contiene las previsiones habituales, sin que en ellas se observe infracción alguna.

El artículo 7 ordena la duración de la reducción de la jornada, que será de al menos seis meses; la finalización anticipada deberá venir motivada en supuestos que contempla la norma. Nada que objetar al contenido del precepto.

Las condiciones de disfrute de la reducción que se recogen en el artículo 8 son razonables, responden, igualmente, a la capacidad organizativa que tiene la Administración y no ofrecen reparo jurídico alguno.

La disminución proporcional de todas las retribuciones del personal funcionario, con excepción en su caso de la ayuda familiar, constituye la consecuencia necesaria de la reducción de la jornada y está contenida en el artículo 59.3 del TREP, por lo que el artículo 9 no merece tacha alguna.

El que el personal funcionario beneficiario de la reducción no pueda desempeñar en ese periodo otra actividad profesional o laboral constituye una limitación que establece el artículo 10, sin que quepa hacer reparo alguno a semejante previsión normativa.

La disposición adicional primera contempla la repercusión de la reducción de jornada y organiza el cálculo de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos acogidos al sistema anterior a la Ley Foral 10/2003, sin que ofrezca su contenido reparo jurídico alguno.

La disposición adicional segunda determina que la norma se aplicará al personal funcionario de las entidades locales de Navarra, respetando las situaciones individuales que, en su caso, puedan existir sobre esta materia. Nada que objetar.

La disposición transitoria única establece, acorde con su carácter, que el funcionario que, a la entrada en vigor de la norma, se encuentre disfrutando de una reducción de jornada de un tercio o de la mitad de su duración, podrá solicitar la modificación de la opción disfrutada y pasar a la nueva opción de un sexto de reducción, siempre que reúna los requisitos fijados para la misma. Semejante previsión no merece tacha alguna.

Nada que objetar, por último, a lo contenido en la disposición derogatoria, ni en las disposiciones finales, la primera de las cuales faculta al Consejero correspondiente para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral en estudio, y, la segunda, determina su entrada en vigor.

En conclusión, ninguno de los preceptos examinados plantea cuestiones de legalidad, por lo que el Decreto Foral examinado

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 regula la reducción de jornada del personal funcionario de las Administraciones se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.