

**Expediente:** 40/2012

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013.

**Dictamen:** 2/2013, de 15 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 15 de enero de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 10 de diciembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en 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 determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2012, solicitándose, además, su tramitación con carácter urgente.

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

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 577/2012, de 28 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general con el fin de determinar el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

En esta Orden Foral se justifica el inicio del procedimiento en la próxima finalización de las medidas previstas para el año 2012 por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, consistentes en el establecimiento de una jornada media semanal de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra de treinta y siete horas y media, equivalente a un cómputo anual de 1.628 horas, y en la necesidad de darles continuidad para el año 2013 por no haber variado las circunstancias que motivaron su aprobación.

2. El expediente incorpora un informe-propuesta sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, suscrito, con fecha 4 de diciembre de 2012, por el Director General de Función Pública.

3. Obran en el expediente memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe sobre el impacto por razón de sexo, elaborados todos ellos por la Dirección General de Función Pública con fecha 4 de diciembre de 2012.

En la memoria justificativa se constata que el Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra en 1.592 horas

efectivas y que las circunstancias económicas y presupuestarias imperantes en el año 2012 motivaron que el Parlamento de Navarra aprobase la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, limitadas la mayoría de ellas al año 2012. Entre dichas medidas de carácter temporal se encontraba la elevación de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra a un promedio de treinta y siete horas y media semanales, trasladando el incremento a las diferentes jornadas existentes.

Teniendo en cuenta que no han variado las circunstancias que las motivaron, se hace necesaria su continuidad para el año 2013. Esta modificación para el año 2013 ha sido sometida a negociación colectiva con los representantes sindicales. A tal efecto, se han celebrado dos reuniones de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, los días 26 de noviembre y 4 de diciembre de 2012 respectivamente, en las que se ha tratado el tema de la fijación de la jornada de trabajo para 2013. Asimismo, se ha consultado a la Comisión Foral de Régimen Local que, en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2012, ha emitido informe favorable.

La memoria normativa se refiere a las normas que regulan e inciden sobre la materia objeto del proyecto, señalando el carácter orientativo que tuvieron las Leyes Forales 6/1999, de 16 de marzo, y 9/1999, de 6 de abril, relativas al establecimiento de las medidas necesarias para la reordenación y reducción del tiempo de trabajo que conduzcan a la implantación de la jornada semanal de 35 horas en las Administraciones Públicas de Navarra, en cuyo cumplimiento el Gobierno de Navarra aprobó el Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, en el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra en 1.592 horas efectivas. Sobre esta regulación se superpuso la Ley Foral 13/2012 que, por ser de vigencia temporal limitada al año 2012, no impide que se aborde, para 2013, la regulación de la materia mediante norma de rango reglamentario.

En la memoria organizativa se indica que el proyecto no supone incremento de plantilla alguno ni la creación de puestos de dirección o jefatura de unidades orgánicas en orden a su aplicación.

En la memoria económica se indica que el proyecto no tiene coste económico alguno y permite una mejor organización de los diferentes servicios de las Administraciones Públicas de Navarra, evitando la realización de horas extraordinarias y jornadas complementarias por parte del personal fijo, a cuyo efecto se permite que la jornada laboral pueda tener, en determinados casos, una distribución diferente a la establecida con carácter general. Por otra parte, el aumento del número de días de trabajo del personal que trabaja a turnos determinará una menor necesidad de contratación temporal para cubrir los servicios. De ello se espera un ahorro estimado de dos millones de euros.

En el informe sobre el impacto por razón de sexo se expresa que el proyecto no establece diferencia alguna por razón de sexo.

4. Mediante certificación de la Secretaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se hace constar que en la reunión de dichas Mesas de Negociación celebrada el día 4 de diciembre de 2012 se trató el borrador de proyecto de Decreto Foral por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, cuyo texto fue remitido a las organizaciones sindicales el 28 de noviembre de 2012 junto a la convocatoria de la reunión. En el acta 8/2012 correspondiente a la sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2012, se expresa en relación con este proyecto que, tras dar cuenta del contenido del borrador del proyecto de Decreto Foral, “la Administración solicita el posicionamiento de las organizaciones sindicales presentes sobre el proyecto, manifestando todas ellas su posición contraria a la aprobación del mismo”.

Consta también en el expediente el acta 7/2012 de la reunión de 26 de noviembre de 2012 de las referidas Mesas de Negociación, en la que se trató de un proyecto de ley foral por la que se prorrogan para el año 2013 las medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra previstas en la Ley Foral 13/2012, que contó con la posición contraria a su aprobación por parte de todas las organizaciones sindicales presentes.

5. Mediante certificación del Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local se hace constar que en la sesión de dicha Comisión de 4 de diciembre de 2012 fue sometido a informe el proyecto de decreto foral por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, obteniendo informe favorable.

6. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió, con fecha 4 de diciembre de 2012, informe jurídico sobre el proyecto. En él se alude a la competencia y rango normativo, se expresan la justificación y el contenido del proyecto, se indica el procedimiento de elaboración del proyecto estimándose preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra por tratarse de una disposición general de carácter ejecutivo y, en fin, se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

7. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2012, examinó el proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

8. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 5 de diciembre de 2012, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra, declarándose justificada la urgencia del expediente.

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

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, tres artículos y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos alude a los preceptos 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 (en adelante, TREP), que regulan la jornada de trabajo, así como al Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, que determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra en 1.592 horas efectivas. En este contexto, la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, estableció para el año 2012 la duración de la jornada en treinta y siete horas y media semanales de promedio y se considera que es necesario dar continuidad para el año 2013 a las medidas adoptadas en dicha ley foral por no haber variado las circunstancias que motivaron su aprobación.

En el artículo 1 se establece que la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra tendrá en el año 2013 una duración de treinta y siete horas y media semanales de promedio, equivalente a un cómputo anual de 1.628 horas.

El artículo 2 regula las compensaciones horarias sobre el cómputo anual para los funcionarios que trabajen en régimen de turnos de mañanas, tardes y noches, en régimen jornada flexible, en régimen de turno fijo de noches, en régimen de turno de mañanas y tardes con trabajo en domingos y festivos, y en régimen de jornada partida con trabajo en domingos y festivos.

El artículo 3 se refiere a la distribución del cómputo anual de la jornada de trabajo en determinados grupos de empleados.

De las disposiciones finales, la primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto foral; y la segunda establece la entrada en vigor del decreto foral el día siguiente al de su

publicación en el Boletín Oficial de Navarra, surtiendo efectos desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2013.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª Carácter preceptivo del dictamen y urgencia**

La Presidenta del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación de la duración de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, regulada por el Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre. Afecta, por tanto, a una disposición reglamentaria dictada en ejecución y desarrollo de lo dispuesto, entre otros preceptos, por el artículo 59.1 del TREP. Por consiguiente, procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra ha declarado la urgencia del expediente y, en consecuencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

En uso de la competencia histórica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, reconocida y actualizada por el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), Navarra cuenta con su propia legislación de función pública encabezada por el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP).

El artículo 59.1 del TREP establece el deber de los funcionarios de dedicar a su puesto de trabajo una jornada que, en cómputo anual será igual para todos ellos, y su duración se determinará reglamentariamente. Además de esta habilitación específica, la disposición adicional primera del TREP faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para su ejecución y desarrollo. De ello se deduce que el Gobierno de Navarra cuenta, en principio, con habilitación legal para aprobar una disposición reglamentaria que regule o modifique la duración de la jornada de trabajo, en cómputo anual, de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra y en uso de este apoderamiento aprobó el Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, así como las compensaciones horarias y el calendario laboral del año 2000 para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

No obstante, el Parlamento de Navarra consideró que el compromiso con el cumplimiento del objetivo de déficit para el año 2012, junto con la actual evolución de la economía y su impacto en la capacidad recaudatoria del Gobierno de Navarra, debía traducirse en medidas de reducción de los gastos con respecto a la previsión inicial, mediante, entre otras actuaciones, el aumento de la jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios con el fin de reducir las horas extraordinarias o el complemento de productividad, como consecuencia de las disposiciones adoptadas con carácter general para todo el sector público.

En línea con estos objetivos, el artículo 4 de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, estableció, para el año 2012, una duración de la jornada de treinta y siete horas y media semanales de promedio, equivalente a un cómputo anual de 1.628 horas, así como las correspondientes compensaciones horarias, y dejó en suspenso la aplicación de los artículos 1 y 2 del Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre.



La limitada vigencia temporal de tales previsiones de la Ley Foral 13/2012 ceñida al año 2102, así como la falta de derogación en tales extremos del Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, podrían haber comportado que, a partir del 1 de enero de 2013, aquella regulación legal perdiese vigencia y eficacia y que, desde esa fecha en que habría desaparecido su resistencia o fuerza pasiva, volviese a entrar en juego la virtualidad y efectividad de la regulación reglamentaria.

Sin embargo, el Boletín Oficial de Navarra de 31 de diciembre de 2012 ha publicado la Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. La disposición final derogatoria de dicha Ley Foral 26/2012 deroga las disposiciones legales organizativas emanadas de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, que hagan referencia a la jornada de trabajo y distribución de ésta, del personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Al mismo tiempo, el artículo 1 da nueva redacción al artículo 4 de la Ley Foral 13/2012, estableciendo una jornada de trabajo en cómputo anual de 1.592 horas efectivas, y contempla asimismo las compensaciones horarias y las económicas del trabajo a turnos y en días festivos.

La promulgación de esta disposición de rango legal, cuya entrada en vigor se ha producido –a tenor de lo previsto en su disposición final primera– el día siguiente de su publicación, comporta la regulación de la materia por norma de rango superior y con un contenido diferente, motivo por el cual la aprobación y promulgación del proyecto de decreto foral sometido a nuestra consideración sería, en este momento, contraria al ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que, tras la entrada en vigor de la Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que ha tenido lugar el día 1 de enero de 2013, el proyecto de Decreto Foral por el que se

determina el cómputo anual de la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra para el año 2013, no se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.