

Expediente: 9/2014

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra.

Dictamen: 10/2014, de 14 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de abril de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz y don José Antonio Razquin Lizarraga,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 17 de marzo de 2014 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra por 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 establecen las medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra, (en lo sucesivo, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2014.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido al Consejo de Navarra resultan las siguientes actuaciones principales en la tramitación del proyecto:

1. Por Orden Foral 241/2013, de 21 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento de elaboración de una disposición general a fin de aprobar un Decreto Foral por el que se establezcan medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas Navarras, designándose a la Dirección General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto.

2. El Director del Servicio de Gestión de Personal del citado Departamento elaboró el proyecto de Decreto Foral. De acuerdo con los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, dicho proyecto se publicó, junto con su informe justificativo, en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, desde el día 17 de diciembre de 2013 hasta el día 27 de diciembre de 2013, sin que se recibiera sugerencia alguna; así se indica en el informe de fecha 30 de diciembre de 2013 emitido por el Director del Servicio de Gestión de Personal.

3. Consta en la certificación emitida por la Jefa de la Sección de Inspección General y Asuntos Sindicales del borrador del acta de la reunión del día 21 de noviembre de 2013, reunión celebrada por la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y por la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, que la Administración solicitó el posicionamiento de las organizaciones sindicales respecto del proyecto, “manifestando AFAPNA, CCOO y UGT su conformidad al mismo y ELA y LAB su disconformidad”.

4. La Comisión Foral de Régimen Local informó favorablemente el proyecto en su sesión de 27 de noviembre de 2013.

5. Igualmente figuran en el expediente las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica de 9 de diciembre de 2013, todas ellas suscritas por el Director General de la Función Pública.

En la memoria normativa y justificativa se explica que el proyecto persigue adoptar, en aras de paliar el impacto de la crisis, fórmulas de trabajo que permitan el reparto del empleo ya existente y de nueva creación en el sector público. Estas medidas se reseña que han sido acordadas con la mayoría sindical, y se concretan en la concesión de dos permisos al personal incorporado a las Administraciones Públicas de Navarra que darán lugar “en todo caso” a una nueva contratación temporal por el porcentaje de la jornada disminuida. Se explicita que las medidas son de carácter transitorio, voluntario para las personas que se acojan a ellas y sin otra finalidad que la contratación temporal. El permiso sin sueldo tiene una duración temporal de tres o seis meses dentro de un año y conlleva una retribución del empleado del 75 ó 50 por 100 de sus emolumentos, con mantenimiento de las cotizaciones a la seguridad social. El permiso parcialmente retribuido comprende un periodo de seis meses, que se disfrutará de forma consecutiva a veinticuatro de prestación de servicios a jornada completa, con una retribución del 84 por 100 durante todo el periodo. La memoria también expone que, a solicitud de las entidades locales, se ha incluido una disposición adicional en la que se especifica que la aplicación de estas medidas de reparto del empleo será potestativa para las entidades locales de Navarra, sujetándose al régimen y condiciones reseñadas para el supuesto de que decidan aplicarlas.

La memoria organizativa advierte, por su parte, que el proyecto no conlleva incremento o disminución de plantilla, ni la creación de puestos de dirección o jefatura de unidades orgánicas.

La memoria económica indica que el proyecto no modifica el coste final, pues deberá coincidir el monto de las retribuciones del personal contratado con las cuantías de retribuciones que deja de percibir el empleado que solicita el permiso, si bien tendrá repercusiones económicas que se compensarán. Se reseña que el incremento de coste, de producirse, será reducido y, en cualquier caso, correrá a cargo de las partidas de contratación temporal existente en el capítulo I del presupuesto de gastos de los departamentos y organismos autónomos; previsión que estará garantizada normativamente por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4

que contempla la posibilidad de limitar el número de estos permisos por “disponibilidades presupuestarias y de la organización de los servicios”.

6. Consta, igualmente, el informe del Director del Servicio de Gestión de Personal de fecha 9 de diciembre de 2013, en el que se afirma que la norma carece de impacto negativo por razón de sexo y no introduce ninguna medida discriminatoria, pues la finalidad del proyecto es el establecimiento de dos permisos para el personal existente en la Administración, que ha de propiciar la realización de una nueva contratación temporal por el porcentaje de jornada que disminuya la del empleado, y no establece diferencia alguna por razón de sexo.

7. El Director General de Función Pública emite informe-propuesta sobre el proyecto el 9 de diciembre de 2013.

8. Con fecha 23 de diciembre de 2013, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió su informe sobre el proyecto, realizando propuestas de mejora en cuanto a su forma y estructura. Tales sugerencias han sido, en parte, aceptadas e incorporadas al texto remitido.

9. El proyecto fue informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 30 de diciembre de 2013. El dictamen examina la competencia y justificación del proyecto, describe su objeto y contenido, e informa del procedimiento seguido en su elaboración y de los trámites que deben observarse antes de su aprobación, concluyendo que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

10. En sesión de 30 de diciembre de 2013, la Comisión de Coordinación examinó el proyecto, tras haber sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

11. El 30 de diciembre de 2013 se formuló por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior propuesta de

Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se tomaba en consideración el proyecto a efectos de la petición de emisión de dictamen por parte del Consejo de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 30 de diciembre de 2013, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral, por el que se establecen medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

13. El expediente se integró el 28 de enero de 2004 con la documentación solicitada por el Presidente del Consejo relativa a la convocatoria de 21 de noviembre de 2013 de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, los proyectos de Decreto Foral remitidos a ésta, a la Comisión foral de Régimen Local y al Servicio de Secretario del Gobierno y Acción Normativa.

14. En sesión celebrada el día 26 de febrero de 2014, el Consejo de Navarra adoptó por unanimidad el acuerdo de devolución del expediente, en atención a que el texto del proyecto extendía su ámbito de actuación “a todo el personal fijo a tiempo completo de las Administraciones Públicas de Navarra, incluidos los contratados en régimen laboral”, y en el expediente no se acreditaba que hubiera oído o fuera negociado con los representantes del personal laboral.

15. Con fecha de 7 de marzo de 2014, el Director General de la Función Pública emitió Informe-Propuesta en el que aclaró que el proyecto de Decreto Foral no pretendía incluir en su ámbito de aplicación al personal de régimen laboral, reconociéndose que el texto del proyecto podía inducir a confusión en este extremo, por lo que convenía modificar la redacción de los artículos 2. B), 3.A) y 5.1, a fin de concretar su ámbito de aplicación al personal de régimen administrativo (funcionario, estatutario y contratado administrativo).

16. Con fecha 11 de marzo se emite informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, elevándose al Gobierno de Navarra propuesta de Acuerdo de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las medidas de reparto de empleo en las Administraciones Públicas de Navarra con las citadas modificaciones.

17. En sesión de 12 de marzo de 2013, la Comisión de Coordinación examinó el proyecto, tras haber sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

18. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 12 de marzo de 2014, decidió tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral, por el que se establecen medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, cinco artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

En la exposición de motivos se reseña que la crisis económica se encuentra caracterizada, entre otros factores, por un incremento rápido y severo del desempleo, siendo éste un problema grave y acuciante. Ello motiva la adopción de medidas transitorias en el sector público que palién el impacto de la crisis, hasta que se logre una mejora de la actividad económica que genere puestos de trabajo. A tal fin se establecen dos permisos voluntarios para el personal ya existente en la Administración que deben propiciar “en todo caso” la realización de una nueva contratación temporal por el porcentaje de jornada que disminuya la del empleado, según lo acordado con la mayoría de la representación sindical. Estas medidas tendrán vigencia temporal, hasta que la tasa de desempleo en la Comunidad Foral de Navarra se sitúe por debajo del 10 por 100. También se reseña que

su aplicación será potestativa para las entidades locales en virtud del principio constitucional de autonomía municipal.

El artículo 1 delimita el objeto del proyecto. En el número 1 se señala que éste persigue la adopción de fórmulas que permitan al personal de las Administraciones Públicas de Navarra reducir su jornada y, con ello, propiciar la realización de contrataciones temporales. Dispone en su número 2 la aplicación potestativa de estas medidas para las entidades locales, definiendo en su número 3 las dos fórmulas articuladas: el permiso sin sueldo y el permiso parcialmente retribuido. En el número 4 se reseña que tales permisos han de propiciar en todo caso la realización de una nueva contratación temporal de personal por el porcentaje de la jornada que se disminuya el empleado, excluyéndose su concesión si no se realizan contrataciones temporales para cubrir ese puesto de trabajo o bien las características de la plaza justifican la imposibilidad de su cobertura temporal.

El artículo 2 regula el régimen del permiso sin sueldo que tendrá una duración temporal de tres o seis meses dentro del periodo de un año (apartado A); pudiendo acogerse al mismo el personal funcionario y estatutario, así como el personal contratado en régimen administrativo que ocupe plaza vacante o reservada si su relación de servicio dura al menos un año (apartado B). Se señala que el empleado percibirá de forma regular todo el año el 75 ó el 50 por 100 de sus retribuciones, con exclusión de las variables, si bien podrá solicitar que se le retribuya estrictamente conforme al periodo de prestación de sus servicios (apartado C); así como que se mantendrán las cotizaciones sociales (apartado D). El periodo de disfrute se acordará con carácter previo, en función de las necesidades del servicio, y será continuado (apartado E). En el caso del personal docente o asistencial de centros docentes del Departamento de Educación, este permiso tendrá una duración de seis meses y se disfrutará necesariamente de febrero a julio o de agosto a enero.

En el artículo 3 se regula el permiso parcialmente retribuido con las siguientes características: A) se podrá acoger el personal funcionario y

estatutario; B) comprenderá un periodo de treinta meses consecutivos, en veinticuatro se prestará servicios a jornada completa y en seis se disfrutará del permiso; C) se percibirá el 84 por 100 de las retribuciones que correspondan, con excepción de las variables y reducción proporcional de las cotizaciones sociales; D) el periodo de disfrute se acordará en cada caso con carácter previo en función de las necesidades del servicio y tendrá carácter continuado, si bien el personal de tipo docente o asistencial de centros docentes del Departamento de Educación lo disfrutará necesariamente de febrero a julio o de agosto a enero.

El artículo 4 dispone las condiciones generales de estos permisos. El número 1 detalla éstas: serán voluntarios (apartado A); no generarán derecho a vacaciones, ni a permisos retribuidos por asuntos particulares (apartado B); el beneficiario quedará sujeto a la devolución de las retribuciones percibidas en exceso en caso de que durante el permiso no esté en activo o acceda a otro puesto de trabajo de su Administración (apartado C); se mantendrá en caso de traslado a otra plaza, salvo incompatibilidad organizativa o necesidad de la nueva adscripción (apartado D); y serán renovables a solicitud del beneficiario y satisfaciendo las exigencias requeridas.

En el número 2 se acota la facultad de las Administraciones Públicas de Navarra para limitar estos permisos por disponibilidades presupuestarias y organización de los servicios.

En el artículo 5 se regula las nuevas contrataciones temporales. El número 1 dispone que para la cobertura de las necesidades se realizará un contrato administrativo de sustitución del empleado por la duración del permiso, excluyéndose la utilización de los servicios especiales o promoción interna temporal. En el número 2 se acota que la duración de la nueva contratación temporal para el personal docente o asistencial en los centros docentes de la Administración foral se sujetará a los criterios del Departamento de Educación. En el número 3 se dispone la extinción del contrato de sustitución si concurren los supuestos de los apartados C y D del número 1 del artículo 4. Y en el número 4 se prevé, para el traslado del

empleado que mantenga el permiso, la realización de un contrato de sustitución para la nueva plaza por el tiempo que reste del mismo.

La disposición adicional única articula varios mecanismos de seguimiento de las medidas de reparto del empleo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. En su número 1 prevé la constitución de una Comisión Paritaria, compuesta por representantes de la Administración de la Comunidad Foral y de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo sobre medidas de reparto del empleo en la Administración, que tendrá como funciones la interpretación, seguimiento, vigilancia y desarrollo del contenido del acuerdo. En su número 2 la Administración se compromete a que la diferencia que pudiera generarse en cumplimiento de estas medidas, por un menor gasto global en materia de personal, se destine a nuevas contrataciones. El número 3 dispone la obligación de la Administración de facilitar a la Comisión Paritaria la información necesaria para cumplir con sus cometidos.

En las disposiciones finales, la primera habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral, mientras que 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 proyecto de Decreto Foral sometido a consulta establece medidas de reparto de empleo en las Administraciones Públicas de Navarra al amparo de las previsiones de los artículos 3, 36, 88 y 93 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, TREP). Por tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) 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 (en adelante, LFGNP), regula en sus artículos 58 a 63 el

procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Función Pública. Acompañan al proyecto las memorias normativa y justificativa, organizativa y económica, que motivan su conveniencia y necesidad. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

El proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en dicho plazo.

De conformidad con el artículo 83.6, letras a) e i), del TREP, el proyecto ha sido sometido a la negociación colectiva con los representantes sindicales en la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y en la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, habiéndose posicionado la mayor parte de las organizaciones sindicales a favor de la aprobación del proyecto.

Asimismo, el proyecto ha sido examinado por la Comisión Foral de Régimen Local que lo ha informado favorablemente.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP, así como el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que han tenido presentes las razones que motivaron el Acuerdo de 26 de febrero de 2014 de este Consejo de devolución del expediente.

Igualmente, el proyecto ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y examinado en sesión de la Comisión de Coordinación.

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 los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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 Ley Orgánica

13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). La doctrina constitucional así lo viene reconociendo, habiendo recordado la STC 93/2013, de 23 de mayo, con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre y 148/2006, de 11 de mayo, que “la competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá (...) las competencias que sobre el régimen estatuario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1 b) LORAFNA]”; y que “la aplicación del estatuto básico del empleado público (Ley 7/2007, de 12 de abril) a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con su disposición adicional tercera, apartado 1, se realizará en los términos previstos en el art. 149.1.18 y disposición adicional primera CE, y en la LORAFNA” (FJ 13).

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra fundamentalmente en el TREP. Su artículo 36.1.g) dispone que:

“Los funcionarios en situación de servicio activo tendrán los siguientes derechos:

g) A permisos retribuidos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen”.

Asimismo, el artículo 3 del TREP establece la posibilidad de que el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra esté integrado por personal contratado, estableciéndose dicha regulación en el título IV de este texto legal. En particular, el artículo 88 del TREP señala que:

“Las Administraciones Públicas de Navarra sólo podrán contratar personal en régimen administrativo para:

a) La realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales.

b) La sustitución del personal y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas.

c) La atención de nuevas necesidades de personal docente debidamente justificadas, siempre que se acredite la insuficiencia de personal fijo para hacer frente a las mismas”.

Por su parte, el artículo 93 del TREP indica que “el personal contratado en régimen administrativo se regirá por las disposiciones que se dicten reglamentariamente y por lo establecido en el correspondiente contrato”. Y 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.”

Finalmente, 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

Como se ha dicho, el proyecto objeto de este dictamen establece la implantación y caracterización de determinadas medidas de reparto de empleo en las Administraciones Públicas en desarrollo del TREP, por lo que se dicta previa habilitación legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP) y el rango es el adecuado.

B) Justificación y forma

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también la exposición de motivos, el proyecto se justifica en la necesidad de adoptar medidas “transitorias” que mitiguen temporalmente el impacto de la crisis y el incremento del desempleo.

Indica la exposición de motivos que a tal fin se ha llevado a cabo un proceso negociador en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas de Navarra del que se ha derivado un acuerdo,

suscrito por la mayoría de la representación sindical, por el que se establecen dos permisos para el personal ya existente en la Administración, que han de propiciar en todo caso la realización de nueva contratación temporal por el porcentaje de jornada disminuida. También advierte de la vigencia temporal de estas medidas “hasta que la tasa de desempleo en la Comunidad Foral de Navarra se sitúe por debajo del 10 por 100”, además de su carácter potestativo para las entidades locales en virtud del principio constitucional de autonomía municipal. Por tanto, queda clara la justificación del Proyecto respecto a su finalidad y la necesidad de esta regulación, que introduce medidas novedosas dentro de nuestro entorno jurídico; quedando también explicada la caracterización general de los dos permisos en que se concretan las medidas que darán lugar al reparto del empleo, fruto del acuerdo con la representación sindical mayoritaria.

En consecuencia, se considera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, en el presente caso, de manera motivada tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP. No obstante, sería aconsejable que se revisara el texto en algún aspecto puntual, por ejemplo, la omisión de la tilde en el verbo “palíen”.

C) Contenido del proyecto.

El artículo 1 del proyecto figura titulado “Objeto del presente Decreto foral” y contiene diversas prescripciones, algunas de las cuales afectan a su ámbito de aplicación.

En relación con el título se advierte, como se indicara en el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, que puede resultar reiterativo incluir la expresión “del presente Decreto Foral”. Además, se echa en falta que no se haga mención al “ámbito de aplicación” toda vez que se ha trasladado a esta sede la previsión sobre la aplicación potestativa de esta norma para las entidades locales, introducida como disposición adicional segunda en la proceso de elaboración del proyecto.

Su número 1 precisa cuál es el objeto, “el establecimiento de medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra,

adoptando fórmulas para que el personal a su servicio pueda reducir su jornada y, con ello, propiciar la realización de nuevas contrataciones temporales”. Su número 2 dispone que la aplicación de estas medidas “será potestativa” para la entidades locales, sujetándose al régimen y condiciones contenidas en el Decreto Foral si deciden aplicarlas. Su número 3 reseña las dos fórmulas articuladas para que el personal pueda reducir su jornada de conformidad con la regulación que se contiene en el Decreto Foral: el permiso sin sueldo y el permiso parcialmente retribuido. Su número 4 prevé que los permisos regulados deberán propiciar “en todo caso” la realización de una nueva contratación temporal de personal por el porcentaje de jornada que disminuya el empleado; y, por ello, no se podrán conceder en los casos en los que no sea posible cumplir ese fin, “bien porque no se realizan contrataciones temporales para cubrir ese puesto de trabajo, bien porque las características de la plaza justifican la imposibilidad de su cobertura temporal por ese periodo”.

No merecen objeciones de fondo las previsiones de los números 1,3 y 4, que se ajustan a la habilitación legal que brinda el TREP -artículos 36, 88 y 93- para definir reglamentaria los permisos concedidos al personal al servicio de las Administraciones Públicas y la contratación del personal en régimen administrativo. Tampoco cabe reproche legal de carácter sustancial a las previsiones del número 2 que, como recuerda la exposición de motivos, se ajustan al principio de autonomía municipal recogido en el artículo 140 de la Constitución Española, acomodándose a las disposiciones contenidas en los artículos 233 y siguientes de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, modificada por la Ley Foral de 4/2011, 17 marzo, muy singularmente a su artículo 256.

Las contrataciones que se pretenden propiciar como consecuencia de la concesión de los nuevos permisos al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra cumplen los parámetros de legalidad exigidos por el TREP, puesto que se incardina en la situación habilitante para la contratación administrativa del artículo 88, b) del TREP, precepto que dispone que:

“Las Administraciones Públicas de Navarra sólo podrán contratar personal en régimen administrativo para:

b) La sustitución del personal y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas”.

El carácter original e innovador de estas fórmulas de reparto de empleo, mediante la concesión de permisos al personal al servicio de la Administración Pública de Navarra, sin previsión actual en la Administración Pública Estatal o en las Administraciones Autonómicas, no constituye ningún óbice para su articulación pues no se extralimita del marco competencial que corresponde a Navarra en materia del régimen estatuario de funcionarios públicos, en virtud del artículo 49.1 b) LORAFNA. A este respecto cabe recordar, como ha señalado la STC 181/2012, de 15 octubre, que el legislador básico ha respetado la competencia de autoorganización de las Administraciones Públicas para establecer su propia regulación en cuanto a los permisos de los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración, “puesto que esta materia no forma parte del núcleo esencial del régimen jurídico de la función pública, como ya había declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/1987” (FJ 4).

No obstante, como se ha reseñado en el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, quizá sea conveniente que se identifiquen con denominación específica estos permisos de carácter coyuntural y temporal que tienen por cometido ser “instrumentos de fomento del empleo”, a fin de diferenciarlos de las licencias y permisos a los que el artículo 36 del TREP alude como “derechos” de los funcionarios, y que se encuentran regulados en el Decreto Foral 11/2009, de 9 de febrero, que aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.

Por otra parte, podría pensarse más acorde con la dicción y contenido de la disposición recogida en el número 2, que se inicia “Respecto de la entidades locales (...)”, que ésta se añadiera al número 1 como párrafo segundo, renumerando en tal caso el resto del artículo, o bien se redactara la previsión de manera directa omitiendo la locución prepositiva inicial.

El artículo 2 del proyecto regula el “permiso sin sueldo” delimitando el régimen a aplicar. Así se señala que su duración será de tres o de seis meses dentro de un periodo de un año, a contar desde su concesión (apartado A). Se podrá acoger al mismo el personal funcionario y estatutario, así como el personal contratado en régimen administrativo que esté ocupando plaza vacante o reservada, siempre que su relación de servicios tenga una duración prevista de al menos un año (apartado B). En función de la duración del permiso, el empleado percibirá de forma regular el 75 ó el 50 por 100 de sus retribuciones, a excepción de las variables, durante todo el año y con independencia del periodo de disfrute del mismo, si bien a solicitud del empleado cabrá que se perciban las retribuciones en estricta correspondencia con el periodo de prestación de servicios (apartado C). Se mantendrán las cotizaciones sociales (apartado C). El periodo de disfrute se acordará en cada caso con carácter previo, entre el empleado y el órgano competente para su concesión, en función de las necesidades del servicio; y será continuado (apartado E). Para el personal de servicios de tipo docente o asistencial en centros docentes del Departamento de Educación la duración será necesariamente de seis meses y se disfrutará de febrero a julio o de agosto a enero (apartado F).

Estas previsiones del “permiso sin sueldo” por “reparto del empleo” no merecen reparo de legalidad, dada la singularidad de la medida y las habilitaciones antes reseñadas para configurar reglamentariamente su forma y contenido, conforme se dispone en los artículos 36, 39 y 93 del TREP. El régimen particular del apartado F, previsto para el personal docente o asistencial de centros docentes, resulta acorde con el régimen específico que se dispone para este colectivo en los artículos 97 y siguientes del TREP, y que tiene su reflejo en el Decreto Foral 11/2009, de 9 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de vacaciones, licencias y permisos del personal funcionario de las Administraciones Públicas de Navarra.

En **el artículo 3** del proyecto se regula el “permiso parcialmente retribuido” con el siguiente régimen. La posibilidad de petición queda circunscrita al personal funcionario y estatutario (apartado A). Se disfrutará durante seis meses, en un periodo consecutivo a veinticuatro meses de

prestación de servicios a jornada completa (apartado B). Durante todo el periodo se percibirá el 84% de las retribuciones correspondientes a la jornada completa, excluyendo las variables y reduciéndose proporcionalmente las cotizaciones sociales pertinentes (apartado C). El disfrute del permiso, que será continuado, se acordará en cada caso con carácter previo, entre el empleado y el órgano competente para su concesión, en función de las necesidades del servicio; tratándose del personal de servicios docente o asistencial de centros docentes, el permiso se deberá disfrutar necesariamente de febrero a julio o de agosto a enero (apartado D).

Tampoco merece reparo de legalidad el contenido de este precepto.

De un lado, la limitación de este permiso retribuido al personal funcionario y estatutario es una consecuencia de la competencia autoorganizativa de la Administración Pública de Navarra en cuanto a los permisos a otorgar a sus funcionarios públicos, sus requisitos, efectos y duración, como ya ha reconocido el Tribunal Constitucional y se ha indicado anteriormente. Además, no parece que pueda considerarse discriminatorio el distinto tratamiento que se dispensa en este caso al personal contratado en régimen administrativo, dada la libertad del legislador foral en cuanto a la organización y estructuración de la plantilla de la Administración Pública Navarra, como reconoció el ATC 246/1996, de 16 de septiembre, aun cuando la previsión contraste con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Foral 68/2009, de 28 de septiembre, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra.

Como se desprende de la exposición de motivos del proyecto que nos ocupa, este permiso no configura “un derecho” del personal funcionario, sino una medida “coyuntural” articulada “exclusivamente” en aras del fomento de reparto del empleo. Es, por tanto, una previsión específica que queda circunscrita al ámbito objetivo de la norma y que será de aplicación para las situaciones contempladas en ésta. Por tanto, el apartado A) del artículo 3 del proyecto se ajusta a la legalidad, toda vez que el artículo 93 del TREP remite

al desarrollo reglamentario la concreción de la disciplina del personal contratado en régimen administrativo y tal exigencia se cumple con el presente proyecto; coexistiendo en igualdad de rango con el Decreto Foral 68/2009, de 28 de septiembre.

Por otra parte, como ya se ha indicado más arriba, la especificidad del régimen previsto en el TREP para el personal docente o asistencial de centros docentes justifica lo dispuesto en este artículo 3, apartado D), inciso segundo; norma concordante con el artículo 2 apartado F) del proyecto.

El artículo 4 establece, conforme indica el título, las “condiciones generales de los permisos”.

En el número 1 se fijan dichas condiciones con la siguiente caracterización. Los permisos serán voluntarios (apartado A). El periodo de permiso no generará derecho de vacaciones, ni permiso retribuido por asuntos particulares, por lo que si se hubieran disfrutado se realizarán las oportunas regularizaciones (apartado B). Se procederá al pertinente ajuste y, en su caso, devolución de las retribuciones excesivas, en el caso de que durante el permiso el empleado no se halle en servicio activo o acceda a otro puesto de trabajo dentro de la Administración (por formación-promoción, jefaturas o direcciones, designaciones interinas o comisiones de servicio) (apartado D). Cabrá mantener el permiso en el traslado de plaza cuando resulte compatible con la organización y las necesidades de la nueva unidad de adscripción (apartado D). Y podrán renovarse estos permisos si se cumplen “los requisitos exigidos durante el nuevo periodo” y se solicita por el empleado.

Desde los parámetros de la legalidad, nada cabe objetar a esta regulación de los permisos.

Tampoco merece tacha alguna lo dispuesto en el número 2 de este artículo 4, que reserva a las Administraciones Públicas de Navarra la facultad de limitar el número de permisos a conceder “en función de las disponibilidades presupuestarias y de la organización de los servicios”.

El artículo 5 establece la “regulación de las nuevas contrataciones temporales”, acotando algunas cuestiones particulares relativas a la contratación que deba realizarse por razón de estos permisos para “reparto del empleo”.

En el número 1 se excluye que puedan cubrirse las necesidades de las vacantes utilizando las situaciones de servicios especiales para la formación o de promoción interna temporal del personal fijo; tendrá que formalizarse “directamente un contrato administrativo de sustitución del empleado al que se le haya concedido el permiso por la duración del mismo”.

La previsión en sí no plantea reparo de legalidad. No obstante, podría suscitarse alguna duda en su interpretación o aplicación teniendo en cuenta que el texto del proyecto prevé que se derivará del permiso concedido “un contrato”, cuando el reformado artículo 10.1, in fine del Decreto Foral 68/2009, 28 de septiembre, permite que se “podrá contratar a tiempo parcial cuando se considere que ese régimen de dedicación es el más adecuado por razones de servicio u organizativas o como una medida de reparto del empleo”.

No merece objeción legal, igualmente, la regulación del número 2 que establece que la duración de la nueva contratación temporal, en el caso de servicios docentes o asistenciales en los centros docentes, se sujetará a los criterios generales del Departamento de Educación.

Tampoco ofrece reparo de legalidad las previsiones recogidas en los números 3 y 4 de este artículo 5, que disponen la extinción del contrato vinculado al permiso para los supuestos detallados en el artículo 4.1, C) y D) y la posibilidad de nueva contratación para la plaza a la que se ingresa por el tiempo que reste de permiso, en el caso de que el empleado que se traslada mantenga éste. No obstante, se advierte en el artículo 5.3 la utilización impropia del término “apartado 1”, referido al “número 1” del artículo 4, cuestión de estilo que convendría que se enmendara.

La disposición adicional única establece el seguimiento de las medidas de reparto del empleo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

En su número 1 se prevé, en cumplimiento del Acuerdo suscrito con la representación sindical, la constitución dentro del mes siguiente a la entrada en vigor de la norma de una Comisión Paritaria integrada por los representantes de la Comunidad Foral y las organizaciones sindicales que firmaron ese Acuerdo, y se le asigna las funciones de interpretación, seguimiento, vigilancia y desarrollo del contenido del mismo.

Nada cabe objetar a la constitución de esta Comisión Paritaria de seguimiento de las medidas de reparto del empleo y la atribución a ésta de las funciones reseñadas. Ello se acomoda a las disposiciones del artículo 84.2, párrafo primero, del TREP que prevé que: *“Por acuerdo de las partes, podrán establecerse comisiones de seguimiento de los Pactos y Acuerdos”*.

Tampoco cabe tacha de legalidad al régimen de composición de dicha Comisión de seguimiento que, respecto de la parte sindical, restringe su presencia a los representantes de las organizaciones sindicales que firmaron dicho Acuerdo.

Este Acuerdo sobre las medidas de reparto del empleo en la Administración, según se desprende del expediente y se explicita en la exposición de motivos, fue suscrito por la mayoría de la representación sindical y, por tanto, no resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 84.2 párrafo segundo del TREP, precepto que señala que: *“En el supuesto de adopción de Pactos y Acuerdos no suscritos por la mayoría de la representación sindical, no podrá excluirse de las comisiones de seguimiento a las organizaciones sindicales que, no habiéndolos suscrito, estuvieran presentes en la correspondiente Mesa general o sectorial”*.

Por otra parte, la Comisión que se regula en el Proyecto es de “seguimiento del Acuerdo”. A este respecto cabe recordar, como reseña la STS de 27 septiembre 2011 (Sala de lo social, sección 1ª), la doctrina constitucional (SSTC 73/1984, de 27 de junio, 184/1991, 30 de septiembre,

213/1991, de 11 de noviembre) sobre la distinción entre Comisiones “negociadoras” y meramente “aplicadoras”. Las primeras son las constituidas para modificar las condiciones de trabajo pactadas, estableciendo nuevas reglas -normas- para regir las relaciones laborales en el ámbito de aplicación del convenio, por lo que deben aplicarse las reglas generales de legitimación y, en consecuencia, todos los Sindicatos que tengan la necesaria representatividad tienen derecho a formar parte de la Comisión “negociadora” y su exclusión atentará al principio de libertad sindical. Mientras que las Comisiones “aplicadoras” son las que tienen por objeto la interpretación o aplicación de alguna de las cláusulas del convenio colectivo, la adaptación de alguna de ellas a un problema no previsto o la adaptación de su contenido según datos objetivos y prefijados, por lo que sólo están legitimadas para integrarse en estas Comisiones las partes firmantes del convenio, sin que la exclusión del Sindicato no pactante viole su derecho a la libertad sindical (en igual sentido, SSTs de 15 de enero de 2008, 13 de abril de 2010 y 9 de diciembre de 2010).

Las otras dos previsiones que contiene la disposición adicional única, números 2 y 3, recogen de forma casi literal lo pactado en cuanto al seguimiento del Acuerdo. El número 2 asume el compromiso de que, si la aplicación de estas medidas genera para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos un menor gasto global en materia de personal, la diferencia se empleará en la realización de nuevas contrataciones temporales para aquellos puestos o ámbitos en los que resulte más necesario. El número 3 completa la previsión anterior señalando que, a tal fin, la Administración facilitará a los miembros de la Comisión Paritaria la información necesaria sobre los “permisos concedidos y la contrataciones realizadas en su sustitución, especificando su repercusión económica”.

No hay objeción a estas disposiciones que reflejan el acuerdo alcanzado entre las partes y se enmarcan dentro de lo dispuesto en el artículo 84 del TREP.

Tampoco merecen tacha de legalidad las disposiciones finales del proyecto. La primera se limita a facultar al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para que dicte cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del proyecto, y la segunda prevé la inmediata vigencia de la norma para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas de reparto del empleo en las Administraciones Públicas de Navarra es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.