

Expediente: 40/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el régimen de vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Dictamen: 40/2002, de 25 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 de junio de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, 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 DE HECHO

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 3 de junio de 2002 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, tomado en consideración en sesión celebrada el 27 de mayo de 2002.

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN).

A la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- a) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13, y se adiciona un nuevo artículo 13 bis al Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.
- b) Acuerdo suscrito el 15 de abril de 2002 entre la Administración y los sindicatos CCOO, UGT y CEMSATSE sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003 (ámbito personal laboral).
- c) Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de abril de 2002 por el se ratifica el Acuerdo sindical de 15 de abril de 2002.
- d) Convocatoria de las Comisiones Paritarias, Mesa y Comisión Negociadora, de fecha 13 de mayo de 2002.
- e) Borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13 y se adiciona un nuevo artículo 13 bis al Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, entregado a los sindicatos junto con la referida convocatoria.
- f) Borrador de las actas de las reuniones de las Comisiones Paritarias, Mesa y Comisión Negociadora, celebradas el 15 de mayo de 2002.
- g) Certificación del Secretario de 25 de mayo de 2002 sobre tales actas.
- h) Proyecto de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto del referido Decreto Foral y remisión al Consejo de Navarra

- i) Informe de fecha 21 de mayo de 2002, emitido por la Dirección General de Función Pública, en relación con el proyecto de Decreto Foral.
- j) Informe de fecha 22 de mayo de 2002, emitido por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el proyecto de Decreto Foral mencionado.
- k) Memoria-Informe de la Dirección General de Función Pública, de 23 de mayo de 2002.
- l) Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen.

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra antes de proceder a la aprobación del mencionado Decreto Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El escrito de solicitud de dictamen, al igual que el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de mayo de 2002, que toma en consideración el proyecto de Decreto Foral señalado, hacen mención del artículo 16.1.f) de la LFCN, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, según el cual *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 de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar determinados aspectos del Texto Refundido del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto

Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto; modificando el Decreto Foral 348/2000, en su día ya informado por este Consejo (Dictamen 38/2000).

Por tanto, 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. Marco jurídico

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 63.2- así como de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra -en particular, los artículos 51, 59 y 60- 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.

En el preámbulo del Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, cuya modificación se propone, se destacaba el propósito de reunir en una única disposición el régimen jurídico de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a tales funcionarios, incluyendo, asimismo, las modificaciones contenidas en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 4 de abril de 2000, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001. Pues bien, el Acuerdo de 15 de abril de 2002 entre la Administración y los sindicatos CCOO, UGT y CEMSATSE, del que trae causa esta propuesta de modificación, es el resultado de la capacidad de negociación colectiva y de participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, recogidas en el Capítulo XI (particularmente en los artículos 83 y 84) del

Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Así, los apartados 6, cuya rúbrica es “Medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral”, y 8, bajo el título “Promoción Interna”, contienen los diferentes aspectos -sobre la materia a que se refiere el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta- acordados por los firmantes.

La elevación por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra de los mencionados apartados 6 y 8 del Acuerdo -en lo que aquí afecta- al rango normativo que corresponde (el reglamentario), constituye la finalidad del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra.

La delimitación expuesta del marco normativo quedaría incompleta si no se justificase la propia competencia en la materia de la Comunidad Foral de Navarra. Ésta, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos (artículo 49.1.b de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra -en adelante, LORAFNA-). Tal reconocimiento competencial se plantea en términos bien diferentes a los resultantes del régimen común -como tuvimos oportunidad de señalar en nuestro dictamen 38/2000-, dado que la competencia de Navarra se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica o foral, limitada por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales fijados por la legislación básica estatal, sin que constituyan, a tal efecto, límites cualesquiera previsiones contenidas en dicha normativa básica.

Las competencias históricas o forales son todas aquéllas ya ejercidas por Navarra e integrantes de su Régimen Foral, garantizadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978. Sus límites derivan del principio de unidad constitucional y de los específicos

fijados por la LORAFNA. Así lo ha señalado, en relación con la materia que ahora nos ocupa, la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, cuya doctrina ha sido referenciada en nuestros dictámenes 19, 27 y 38/2000, dándose aquí por reproducida.

Así, lo que debe subrayarse es la competencia histórica o foral y exclusiva de Navarra en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos. Ello justifica y ampara el dictado de disposiciones normativas de la naturaleza de la sometida en este momento a dictamen del Consejo; sobre todo, si se tiene en cuenta que se trata de una disposición reglamentaria que viene a modificar preceptos contenidos en un Decreto Foral vigente y respecto del que no se han suscitado conflictos competenciales.

Respecto del órgano que ha de proceder a la aprobación del proyecto de Decreto Foral, en aplicación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es al Gobierno al que corresponde la potestad reglamentaria (artículo 4.1), adoptando sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1).

II.3ª. El procedimiento de tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y, en su párrafo segundo, que el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación; contempla, igualmente, que durante el plazo de

información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el BON-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley puedan formular alegaciones.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

Como ya se ha señalado, el Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta, en términos generales, a las exigencias descritas. Así se incorporaron al expediente los informes emitidos por la Dirección General de Función Pública y por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a lo que debe añadirse, que este proyecto de Decreto Foral es, en parte, consecuencia de la obligación de la Administración de elevar al rango reglamentario determinados aspectos del Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 15 de abril de 2002.

II.4ª. La adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

La Disposición Adicional Primera del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, *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.*

De otro lado, tanto la citada Ley 39/1999, de 5 de noviembre, como la también reseñada Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, han sido tenidas en cuenta por el Decreto Foral ahora examinado.

Por su parte, el artículo 36.2 del mismo Decreto Foral Legislativo 251/1993 determina que *el ejercicio de los derechos a los que se refiere el apartado anterior –vacaciones anuales retribuidas, licencias retribuidas por estudios, matrimonio y maternidad, licencias no retribuidas por asuntos propios, etc. –se ajustará a lo establecido en el presente Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias.*

En efecto, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra se propone introducir algunas modificaciones en el régimen jurídico de ciertos derechos de los funcionarios contemplados en el Decreto Foral 348/2000.

La nueva regulación propuesta encuentra apoyo inmediato en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 15 de abril de 2002, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, donde se recogen diversas modificaciones del régimen de vacaciones, licencias y permisos, que la Administración debe elevar al rango normativo correspondiente.

En el plano sustantivo, las modificaciones que se llevan a cabo en el Decreto Foral sometido a dictamen son las siguientes:

- En el artículo 7.1 se amplía en una semana, de dieciséis a diecisiete ininterrumpidas, la licencia retribuida de las funcionarias por maternidad
- Se adiciona un nuevo punto 3 en el artículo 7, de manera que los siguientes correlativos, y no modificados, tendrán la enumeración ordinal correspondiente. En él se contempla el cómputo del permiso posterior al parto en el caso de que éste haya sido prematuro, o en el que, por cualquier causa, el recién nacido deba permanecer hospitalizado; aquél se iniciará a partir de la fecha del alta

hospitalaria, excluyéndose de dicho cómputo las primeras seis semanas posteriores al parto, de descanso obligatorio para la madre.

- En el artículo 8 se adiciona un segundo párrafo. En él se contempla la concesión de licencia al personal fijo para su asistencia a cursos de formación básicos organizados por la Escuela de Seguridad de Navarra.
- En el artículo 10 se amplía el permiso retribuido por nacimiento de un hijo de dos a cinco días y se añade un tercer punto en el que se declara compatible este permiso con el del ingreso del recién nacido en un centro hospitalario.
- El artículo 11, en un nuevo punto dos, reduce el permiso de cuatro a tres días por fallecimiento dentro de la Comunidad Foral de familiares de primer grado de afinidad y hermanos, y de cinco a cuatro días si el fallecimiento tiene lugar fuera de Navarra.
- En el artículo 12, punto primero -respecto de los permisos retribuidos por ingreso en centro hospitalario- se suprime la referencia al grado de afinidad y a los hermanos. Igualmente se propone una nueva redacción al punto segundo de este precepto (cuyo tenor literal pasa a ocupar ahora el punto tercero) en contemplación del ingreso en un centro hospitalario de familiares de primer grado de afinidad y de hermanos. Se añade un apartado cuarto en el que se establece que los días laborables de permiso retribuido que resulten en cada caso podrán ser disfrutados *a lo largo de toda su duración*, en la medida que sea compatible con las necesidades del servicio. La expresión destacada en cursiva podría mejorarse para facilitar su comprensión.
- En el artículo 13 se añade, en el punto primero, la referencia al artículo 12.2. Por otra parte, la mención, en el apartado segundo, al artículo 12.3 se modifica por la referencia al artículo 12.4

- Se adiciona el artículo 13 bis para establecer -tal y como se contempla en el punto 6, letra F, último apartado, del Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003- la imposibilidad de disfrutar de permisos por ingreso hospitalario hasta que transcurra al menos un mes desde la finalización del disfrute de otro permiso por el mismo sujeto causante y por la misma causa.

Todas las modificaciones que se incorporan como consecuencia del cumplimiento del acuerdo citado se ajustan al contenido del mismo y no presentan objeción alguna desde el punto de vista de la legalidad vigente.

No obstante se sugiere simplificar la denominación de la norma.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 7, 8, 10, 11, 12 y 13 y se adiciona un nuevo artículo 13 bis al Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.