

Expediente: 42/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 1º y 2º del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos

Dictamen: 45/2002, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de junio de 2002 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 1º y 2º del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio 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.

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 decide tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los artículos 1 y 2 del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio 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.
- 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 modifica el apartado c) del artículo 2 del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, de reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, 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 las Comisiones anteriores 25 de mayo de 2002 sobre tales actas.
- h) Proyecto de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de 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 (dos copias) 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 proyecto de Decreto Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud *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 precepto citado 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.

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, (en adelante, TREP) modificando, a su vez, el Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

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 normativo

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el TREP que, por lo que aquí nos concierne, se limita a señalar –en su artículo 59.3- 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*. Por otra parte, la Disposición Adicional Primera del TREP *faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo*.

En el preámbulo del Decreto Foral 113/1997, de 28 de abril, cuya modificación se propone, se pone de manifiesto cómo, en desarrollo del artículo 59.3 del Texto Refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, el Decreto Foral 150/1990, de 14 de junio, reguló la reducción de jornada de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Más

adelante dice que el Acuerdo suscrito el 1 de diciembre de 1995 entre la Administración y los sindicatos para el periodo 1996-1999 recogió el compromiso de ampliar los supuestos de reducción de jornada a otras necesidades que se estime oportuno, siempre que las necesidades de los distintos servicios lo permitieran. Pues bien, de este Acuerdo nace el Decreto Foral cuya reforma se propone.

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, el apartado 6, bajo la rúbrica “Medidas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral”, contiene, en su letra E, la previsión del incremento de doce a dieciséis en la edad del hijo para la concesión de la reducción de jornada al progenitor.

La elevación por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del mencionado apartado 6, letra E, al rango normativo que corresponde (el reglamentario) -unida a la previsión a la que antes se ha aludido, surgida en el seno de las Comisiones Paritarias e inicialmente no contemplada en el primer borrador de Decreto Foral- 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-).

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, de Régimen jurídico 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. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, citada, *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 esta 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.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000). Destaca en este caso, de acuerdo con el artículo 83.6, letras a) y c), del TREP, la negociación sindical en materia de personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en los términos del indicado precepto.

Según resulta de los documentos integrados en el expediente, reseñados en los antecedentes, el proyecto de Decreto Foral –fruto del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de abril por el que se ratifica el Acuerdo sindical de 15 de abril de 2002- se ha elaborado previa negociación con los sindicatos, pues ha sido conocido y examinado en distintas reuniones de las Comisiones Paritarias, Mesa y Comisión Negociadora. Constan en el expediente un informe de la Dirección General de Función Pública, así como otro de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en lo sustancial, ajustada a Derecho

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

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. En concreto, este proyecto pretende dar cumplimiento a las modificaciones del régimen relativo a la reducción de la jornada, derivadas del Acuerdo de 15 de abril tantas veces citado y de las previsiones contenidas en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre.

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

- La primera parte del artículo único del Decreto examinado ofrece una nueva redacción del artículo 1º del Decreto Foral 113/1997 a fin de no someter a las necesidades del servicio la concesión de la reducción de jornada, con apoyo en la Ley 39/1999, cuyo artículo 2.2 califica como derecho de los trabajadores el supuesto de reducción de jornada por razones de guarda legal.
- La segunda parte de ese mismo artículo da nueva redacción al artículo 2 del Decreto Foral 113/1997, al objeto de incrementar de doce a dieciséis años la edad máxima del hijo que posibilita la reducción de jornada. Desaparece, igualmente, de este precepto el apartado d), que es trasladado al artículo 1, apartado b).
- Dado que el artículo 4.4 del Decreto Foral 113/1997 imposibilita la concesión de una nueva reducción de jornada hasta que hubiesen transcurridos al menos seis meses desde la finalización del anterior periodo, la Disposición Transitoria obvia este tiempo de carencia para quienes no hubiesen podido solicitar la prórroga por haber cumplido el menor los doce años en ese tiempo.
- En las Disposiciones Finales se incluyen –en la primera- la facultad de desarrollo de esta norma por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior; y –en la segunda- la previsión de su entrada en

vigor, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Todas las modificaciones que se incorporan como consecuencia del cumplimiento del Acuerdo suscrito el 15 de abril de 2002 entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra se ajustan al contenido del mismo y no presentan objeción alguna desde el punto de vista de la legalidad vigente.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifican los artículos 1 y 2 del Decreto Foral 1137/1997, de 28 de abril, que regula la reducción de jornada de los empleados al servicio 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.