

Expediente: 78/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Dictamen: 76/2002, de 10 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de diciembre de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 28 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, que fue tomado en consideración en sesión celebrada por el Gobierno de Navarra el día 7 de octubre de 2002.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Acuerdo suscrito, con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los Sindicatos ..., ... y ... sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003 (ámbito personal laboral). Dentro del epígrafe B, medidas retributivas de carácter general, de su apartado 2 –Retribuciones- el acuerdo establece:

“Al personal en situación de incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional se le abonará, además de las retribuciones fijas y en tanto perdure dicha situación, una media de las siguientes retribuciones variables percibidas durante los doce meses anteriores a su inicio: trabajo a turnos, en horario nocturno, festivos y guardias.

A este respecto, se tendrán en cuenta únicamente y en todo caso las retribuciones variables del puesto de trabajo concreto al momento de acceder a la incapacidad temporal. En el supuesto de que, por cualquier causa, no lo hubiera desempeñado efectivamente durante los doce meses anteriores, la media se calculará sobre el periodo de desempeño efectivo dentro de ese plazo.”

2. Acuerdo suscrito, con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los Sindicatos ... y ... sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003 (ámbito personal funcionario y estatutario). Este acuerdo contiene las mismas disposiciones que las reseñadas respecto del anterior y ha sido publicado en Boletín Oficial de Navarra número 68 de 5 de junio de 2002.
3. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de abril de 2002, por el que se ratifica el Acuerdo, aprobado con fecha 15 de abril de 2002, entre los representantes de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos y los Sindicatos ... y ... sobre

condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003.

4. Comunicación de la convocatoria de la Comisión Paritaria Administración de la Comunidad Foral de Navarra-Sindicatos, de 27 de junio de 2002, en cuyo “orden del día” se incluye como asunto 5º el “Proyecto de DF por el que se determinan los conceptos retributivos computables en caso de incapacidad temporal”.
5. Borrador (21-6-02) del proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.
6. Certificación, de 17 de septiembre de 2002, del Secretario de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos sobre las reuniones celebradas por dichas Comisiones Paritarias con fecha 27 de junio de 2002. En dicha certificación se hace constar que los borradores de las actas adjuntas no han sido sometidos a su aprobación por no haberse celebrado hasta el momento de su expedición posteriores reuniones.

El apartado quinto de las actas referidas es del tenor literal siguiente:

“5º.- Proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables en caso de incapacidad temporal.

Se debate dicho proyecto, según el texto facilitado a los sindicatos junto con la convocatoria de la presente reunión que se adjunta a la presente Acta, el cual obtiene la conformidad de las

organizaciones sindicales, sin incluir ninguna modificación sobre el proyecto presentado por la Administración”.

7. Proyecto de acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
8. Informe del Servicio de Personal del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de 23 de septiembre de 2002, sobre dicho proyecto de Acuerdo, indicando que el mismo se basa en la necesidad de elevar al rango normativo correspondiente un aspecto del Acuerdo suscrito con fecha 15 de abril con los Sindicatos ..., ... y ... (este último referido únicamente al personal laboral) respecto a la determinación de los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal en los supuestos de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Además, se aprovecha para cubrir la laguna actualmente existente en relación con los conceptos retributivos computables y a los mismos efectos en los supuestos de enfermedad común o accidente no laboral; y por último, señalando el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo.
9. Memoria-Informe sobre el proyecto de Decreto Foral de la Directora del Servicio de Personal, con el visto bueno del Director General de la Función Pública, fechado el 23 de septiembre de 2002. Dicha memoria-informe se inicia con una remisión al artículo 37.1 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), por el que se establece el derecho de los funcionarios que no puedan prestar servicio por causa de enfermedad o accidente a percibir la retribución que reglamentariamente se determine, haciéndose

referencia en la misma al Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra, de 16 de agosto de 1974, para los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional y al Decreto Foral 259/1988, de 10 de noviembre, para los de enfermedad común o accidente no laboral, normas en las que no se determinan los conceptos retributivos computables a efectos del señalamiento de la prestación económica correspondiente a dicha situación, ocurriendo lo mismo para el personal afiliado al régimen de la seguridad social y clases pasivas del Estado.

En el mismo informe se contempla una estimación económica, con la conformidad de la Sección de Intervención del Departamento de Económica y Hacienda del Gobierno de Navarra, en la que se determina que el coste económico derivado de la aplicación de la prestación económica para la situación de incapacidad temporal no es significativo y puede ser perfectamente financiado con cargo a las partidas presupuestarias de retribuciones variables.

10. Escrito de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 3 de octubre de 2002, por el que se informa la procedencia de petición de emisión de dictamen por este Consejo, sobre el repetido proyecto de Decreto Foral cuya toma en consideración se propone.
11. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 1 de octubre de 2002, sobre el proyecto de Decreto Foral dictaminado. Se inicia el informe haciendo referencia al objeto y contenido del mismo, señalándose como base legal la competencia histórica de Navarra en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, en virtud de lo establecido en el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), así como en el artículo 37.1 del TREP. Se indica en el mismo que el proyecto pretende dar cumplimiento a las medidas que en materia retributiva se contemplan en el punto 2-B) del acuerdo de 15 de abril de 2002 suscrito entre la administración y los

sindicatos ... y ... sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, en lo referido a los conceptos retributivos computables a efectos del señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal en los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional, previsión que se entiende debe ampliarse también, completando así la regulación de esta materia, para los supuestos de enfermedad común o accidente no laboral. Se considera en el mencionado informe que la tramitación del proyecto cumple, en términos generales, las exigencias de índole procedimental y se señala que, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, el proyecto debe ser sometido a dictamen del Consejo de Navarra. Por último, en el apartado “Observaciones de orden sustantivo al contenido del proyecto de Decreto Foral”, se concluye que “a la vista de los antecedentes y contenido del proyecto de Decreto Foral y de los informes obrantes en el expediente, no se plantean reparos de índole jurídica, salvo superior criterio del Consejo de Navarra”.

12. Texto definitivo del referido proyecto de Decreto Foral.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la determinación de los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Se trata de un reglamento dictado en ejecución del artículo 37.1 del TREP. Por consiguiente, procede la emisión del presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2ª. 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 (en lo sucesivo, LFGACFN),

“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 Foral, 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”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal 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 Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

En particular, están sometidos a la previa negociación colectiva, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, la participación, a través de las correspondientes consultas en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieren

exclusivamente al personal incluido en el ámbito de negociación [artículo 83.6.a) del TREP], así como la determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos [artículo 83.6.c) del TREP].

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la materia regulada en el proyecto de Decreto Foral a que se contrae este dictamen, ha sido objeto de un acuerdo suscrito el día 15 de abril de 2002 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de una parte, y los sindicatos ...y ..., de otra; y asimismo se indica que igual acuerdo fue alcanzado en el ámbito laboral respecto del sindicato Una vez redactado el anteproyecto de Decreto Foral, sobre la base del acuerdo de 15 de abril de 2002, fue sometido a estudio de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo Supraempresarial del personal laboral al servicio de la Administración Pública de Navarra y sus organismos autónomos, que se pronunciaron sobre el mismo en sesiones de 27 de junio de 2002, con la conformidad de los sindicatos ..., ..., ..., ... y ..., y ..., ... y ..., respectivamente.

Obra, además, en el expediente una Memoria-Informe, conteniendo una Estimación Económica, sobre el proyecto, elaborada por el Director del Servicio de Personal con el visto bueno del Director General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, contando además con la conformidad de la Intervención Delegada y el informe favorable de la Secretaría Técnica del citado Departamento.

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

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme al artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

El artículo 37.1 del TREP establece el derecho de los funcionarios que no puedan prestar servicio por causa de enfermedad o accidente a percibir la retribución que reglamentariamente se determine.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

La regulación legal de la función pública está recogida en la Comunidad Foral de Navarra en el TREP que, en cuanto al extremo que nos ocupa, se limita a incluir entre las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra una retribución económica cuando por causa de enfermedad o accidente no puedan prestar servicio, en la forma que reglamentariamente se determine (artículo 37.1).

La normativa actualmente vigente en el ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los empleados de la Diputación Foral de Navarra en materia de incapacidad temporal está contenida en el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra, de 16 de agosto de 1974, para los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional y en el Decreto Foral 259/1988, de 10 de noviembre, para los de enfermedad común y accidente no laboral.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -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.

A) Justificación

Tanto en la Memoria-Informe del Servicio de Personal, como en el informe de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior se justifica la promulgación del proyecto de Decreto Foral en la necesidad de adoptar las medidas e iniciativas que sean precisas para la ejecución del Acuerdo suscrito, con fecha 15 de abril de 2002, entre la Administración y los Sindicatos ..., ... y ... (este último referido únicamente al personal laboral), en relación con la determinación de los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, elevando al rango normativo correspondiente las medidas retributivas acordadas, “a efectos de su formal aplicación y entrada en vigor”, medidas que, como ha quedado expuesto, fueron negociadas y acordadas por la Administración de la Comunidad Foral con las organizaciones sindicales que han prestado su conformidad a los mismos.

B) Estructura

El proyecto consta de un preámbulo, un artículo único y una disposición final.

C) Contenido

El artículo único establece que la prestación económica mensual correspondiente a la situación de incapacidad temporal resultará del cómputo de los conceptos retributivos que concreta según el origen común o laboral de la contingencia causante de la baja.

En el caso de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, para la determinación de la prestación económica se computarán los conceptos retributivos de devengo mensual y, en su caso, el de trabajo a turnos que el empleado tenga asignados en el momento de inicio de la baja.

Para la determinación de la prestación económica en la misma situación de incapacidad, cuando ésta venga originada por enfermedad profesional o accidente de trabajo, el apartado segundo de este artículo contempla, además de las retribuciones indicadas anteriormente, el abono de la media de las retribuciones variables correspondientes a trabajo en horario nocturno, en día festivo y/o guardias del puesto de trabajo en que acaezca la baja, calculada en función de las remuneraciones totales percibidas por el empleado por esos conceptos en los doce meses anteriores al inicio de la incapacidad o, de no alcanzarse ese período, de los meses de desempeño efectivo de servicios en la plaza en cuestión.

Por la disposición final se fija la fecha de entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

La regulación que se propone pretende concretar los conceptos retributivos computables a efectos del señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos acogido a cualquiera de los sistemas de previsión social existentes, en los supuestos, tanto de enfermedad común o accidente no laboral como de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Así para los supuestos de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral se establece que los conceptos retributivos computables a efectos del señalamiento de la prestación económica

correspondiente serán los de devengo mensual y, en su caso, el de trabajo a turnos. Regulación, que si bien no estaba prevista en el Acuerdo, de 15 de abril de 2002, suscrito con los sindicatos, encuentra y amparo y acomodo en la previsión del artículo 37.1 del TREP que no distingue entre las diferentes causas de la contingencia de incapacidad temporal y viene a cubrir el silencio normativo sobre la determinación de los conceptos computables para esta situación de baja sin mayor coste económico, y no presenta reparo legal alguno.

En cuanto a los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional se prevé un tratamiento más favorable y novedoso, de manera que, además de los conceptos retributivos señalados para la contingencia común, se computen a tal efecto las remuneraciones de carácter no periódico por trabajo en horario nocturno, en día festivo y/o guardias.

Así mismo se articula en el proyecto de Decreto Foral el modo de computar las remuneraciones de carácter no periódico a los efectos del señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal.

El análisis del contenido del proyecto de Decreto Foral examinado, su adecuación al Acuerdo suscrito entre la Administración con los sindicatos, con fecha 15 de abril de 2002, y la amplitud de la habilitación contenida en el artículo 37.1 del TREP que desarrolla, obligan a concluir su conformidad con el ordenamiento jurídico, por lo que no se formula objeción alguna.

A tenor de lo previsto en el artículo 18 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, las previsiones del presente proyecto de Decreto Foral no son aplicables al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en tanto no se proceda a la modificación legal de su régimen específico. Sorprende por tanto, que en el informe del Servicio de Personal de la Dirección General de Función Pública no se haya hecho mención a la necesidad de esa modificación legal, la cual, en aras a conseguir la aplicación a este personal de las determinaciones para los supuestos de incapacidad temporal que nos ocupan, el proyecto de Ley Foral de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 93, de 7 de octubre de 2002) pretende la modificación de

dicho régimen de modo que el personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea quede afectado por las previsiones respecto de la determinación de los conceptos retributivos computables para los supuestos de incapacidad temporal.

Se observa un error gramatical al citar, en el párrafo cuarto del preámbulo del proyecto de Decreto Foral el Acuerdo de 15 de abril de 2002, el “apartado 1.B), relativo a las medidas retributivas de carácter general”, debe decir “apartado 2.B”.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se determinan los conceptos retributivos computables para el señalamiento de la prestación económica por incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se considera ajustado al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de su no aplicación al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en tanto no se proceda a la modificación de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, que regula su régimen específico, actualmente en tramitación.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.