Expediente Núm. 142/2013
Dictamen Núm. 161/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo, Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de julio de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

"El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 27 de junio de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Jornada de Trabajo, Vacaciones, Permisos, Ausencias y Medidas de Flexibilidad Horaria de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que establece los presupuestos normativos de la regulación que aborda, recogida principalmente en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, con cita de las diversas modificaciones a las que se ha visto sometido dicho texto legal como consecuencia de la aprobación por parte del

legislador estatal de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2012; del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, y de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2013. Reflejo y consecuencia de la imprescindible adecuación de la normativa autonómica a la estatal de referencia, se deja constancia de la aprobación por parte de las instituciones del Principado de Asturias de diferentes normas, tales como la Ley del Principado de Asturias 4/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Personal, Tributaria y Presupuestaria, y el Decreto 203/2012, de 8 de octubre, de Segunda Modificación del Decreto 6/2004, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen de Jornada, Horario, Permisos, Licencias y Vacaciones del Personal de la Administración del Principado de Asturias.

En este contexto normativo, en el preámbulo de la norma en elaboración se indica que su objetivo fundamental es el de abordar la regulación de las diferentes materias afectadas "con carácter unitario y buscando el establecimiento, respetando sus peculiaridades, de un régimen común aplicable a los diferentes colectivos de personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos".

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición derogatoria única y una disposición final única, incorporándose a continuación el Reglamento que se aprueba.

El artículo único tiene por objeto la aprobación del Reglamento de jornada de trabajo, vacaciones, permisos, ausencias y medidas de flexibilidad horaria de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.

La disposición derogatoria única establece la derogación del "Decreto 6/2004, de 22 de enero (…), así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma se opongan a lo previsto en la presente norma".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Por su parte, la disposición final única establece la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

El Reglamento que se aprueba se estructura en seis capítulos, con un total de 20 artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final única.

El capítulo I del Reglamento, titulado "Disposiciones generales", regula en un su único artículo -el 1- lo que constituye su "Objeto y ámbito de aplicación".

El capítulo II, "Régimen de jornada y horarios", comprende los artículos 2 a 8, y se dedica a la regulación de la "Jornada general y horarios", el "Régimen de dedicación especial", el "Descanso entre jornadas y durante la jornada", los "Días festivos", los "Horarios especiales", el "Calendario laboral" y las "Reducciones de jornada".

El capítulo III, "Vacaciones", se estructura en dos artículos -el 9 y el 10- que abordan, respectivamente, las "Vacaciones" y el "Calendario vacacional".

Por su parte, el capítulo IV, "Régimen de permisos, flexibilidad horaria y disposiciones comunes", se ocupa, en un total de 4 artículos, de los "Permisos retribuidos", de los "Permisos no retribuidos", de las "Medidas de flexibilidad horaria" y de las "Disposiciones comunes a las reducciones de jornada, los permisos y las medidas de flexibilidad horaria".

El capítulo V, dedicado a regular la "Incapacidad temporal y régimen de ausencias", contempla en sus tres artículos la "Prestación económica complementaria", la "Justificación de ausencias" y el "Control de cumplimiento".

Finalmente, el capítulo VI, "Régimen de formación del personal", completa la parte articulada del Reglamento, y alude a la "Actualización y perfeccionamiento profesional", a la "Designación de asistentes a cursos" y al "Tiempo de asistencia a cursos".

Las tres disposiciones transitorias del proyecto de Reglamento se ocupan, respectivamente, de la regulación, con tal carácter, del régimen de "la prestación económica complementaria en situaciones de incapacidad temporal", de "las ausencias" y de "las reducciones de jornada".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Cierra el texto del Reglamento una disposición final única que "habilita al titular de la Consejería competente en materia de función pública, al titular de la Consejería competente en materia de educación y al titular de la Dirección Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias, para dictar, en sus respectivos ámbitos, cuantas disposiciones resulten necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente reglamento".

2. Contenido del expediente

El expediente se abre con una nota interior dirigida por el Director General de la Función Pública, de fecha 11 de febrero de 2013, a la Secretaría General Técnica, a la que se adjunta un informe justificativo de la necesidad de proceder a la tramitación de la norma proyectada.

Ese mismo día, la titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público comunica al Director General de la Función Pública la necesidad de que por su parte, y a los efectos pretendidos, se remita la correspondiente propuesta normativa acompañada de los estudios e informes previos, así como de una memoria económica.

En este estado de tramitación, se incorpora al expediente un anteproyecto de la norma en elaboración y una memoria económica, firmada por el Director General de la Función Pública el 22 de febrero de 2013. Se adjuntan, asimismo, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Mediante Resolución de la titular de la Consejería de Hacienda y Sector Público, de 26 de febrero de 2013, se acuerda "iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto por el que se aprueba el Reglamento de jornada de trabajo, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos".

Con fecha 18 de marzo de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite informe en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En dicho informe, sobre la base de las estimaciones que figuran en la memoria económica firmada por el Director General de la Función Pública el 22 de febrero de 2013, se señala que la nueva regulación que se proyecta podría suponer un ahorro de 5.930.000 euros, con arreglo al siguiente desglose: 5.000.000 € por el "cambio en el régimen de jornada", 500.000 € por "ajustes en cuanto a permisos y licencias" y 430.000 € por la "restricción del pago de la prestación económica complementaria" en incapacidad temporal.

Obra incorporado al expediente remitido un escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 4 de marzo de 2013, al que se adjunta un escrito del representante legal del sindicato "ANPE-ASTURIAS", de fecha 28 de febrero de 2013, relativo a la conveniencia de modificar "la normativa autonómica sobre permisos y licencias retribuidas", para incluir explícitamente el derecho del padre a disfrutar del permiso de lactancia "si la madre no trabaja". Figuran asimismo en el expediente una serie de observaciones que sobre el texto proyectado formula, mediante escrito de 6 de febrero de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Se acompañan también las observaciones que al texto en elaboración plantea el Secretario General Técnico de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos el 4 de abril de 2013.

Según certificaciones emitidas por la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales el 11 de abril de 2013, tanto la Junta de Personal Funcionario como la Junta de Personal de Justicia trataron, en sesión celebrada el 9 de abril de 2013, como punto del orden del día, entre otros, el relativo al proyecto de Decreto al que se contrae el presente dictamen.

Obran igualmente en el expediente diversas certificaciones, emitidas el 11 de abril de 2013, sobre la negociación de la que fue objeto la norma en elaboración en los diferentes ámbitos a los que fue sometida, concretamente a Mesa Sectorial de Negociación del Personal de la Administración General del Principado de Asturias los días 4 y 20 de marzo y 5 de abril de 2013, a la Mesa

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Sectorial de Negociación del Personal Docente de la Administración del Principado de Asturias los días 5 y 21 de marzo y 4 de abril de 2013, a la Mesa Sectorial de Negociación del Personal de Justicia de la Administración del Principado de Asturias los días 5 y 21 de marzo y 4 de abril de 2013, a la Mesa Sectorial de Negociación del Personal Estatutario del Principado de Asturias los días 20 de marzo y 5 de abril de 2013 y a la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias los día 8 y 11 de abril de 2013.

Con fecha 17 de abril de 2013, la titular de la Consejería de Hacienda y Sector Público dicta Resolución por la que se acuerda "someter el proyecto de Decreto (…) a audiencia a las organizaciones sindicales con representación entre los funcionarios del Principado de Asturias por un plazo de diez días, al objeto de que formulen las alegaciones que estimen oportunas".

Dentro del plazo concedido, presentan alegaciones las siguientes organizaciones: el Sector de Justicia de Comisiones Obreras de Asturias; el Sector de la Administración Autonómica de Comisiones Obreras de Asturias; ANPE ASTURIAS, Sindicato Independiente; Unión de Sindicatos Independientes del Principado de Asturias (USIPA), y el Sindicato Médico Profesional de Asturias (SIMPA).

El día 22 de abril de 2013, el Director de Recursos Humanos del Servicio de Salud del Principado de Asturias emite certificación acreditativa de que el texto en elaboración fue tratado, en reuniones celebradas los días 17 y 18 de abril, por los siguientes órganos: Juntas de Personal de las ocho Áreas Sanitarias; Comités de Empresa de las Áreas Sanitarias III, IV y V; Delegados de Personal "de las Áreas Sanitarias I, II, VI, VII y VII" *(sic)*; Comité de Empresa del "Hospital General de Asturias"; Comité de Empresa de los Servicios de Salud Mental; Comité de Empresa del Hospital del Oriente de Asturias, y Delegados de Personal del Hospital Monte Naranco.

El proyecto de Decreto es informado favorablemente por unanimidad de los miembros presentes en la reunión de la Comisión Superior de Personal

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

celebrada el día 22 de abril de 2013, según certifica la Secretaria de la citada Comisión el 25 de ese mismo mes.

Con fecha 16 de mayo de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas, a cuyo efecto adjunta el texto de la norma en elaboración. Dentro de este trámite, presentan observaciones los titulares de la Secretaría General Técnica de las Consejerías de Agroganadería y Recursos Autóctonos, de Presidencia y de Economía y Empleo.

El día 6 de junio de 2013, el Director General de la Función Pública emite informe sobre las observaciones planteadas por las referidas Consejerías.

Con fecha 7 de junio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite el informe a que se refiere el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

El proyecto es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el día 13 de junio de 2013, según consta en la certificación expedida en esa misma fecha por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, en la que se indica que el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente y que "se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen". Se adjunta a dicha certificación un escrito en el que se señala que, no obstante el carácter favorable del informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Economía y Empleo y Agroganadería y Recursos Autóctonos se reiteran "en las observaciones de fondo realizadas a dicho Decreto en el trámite de alegaciones y que se incorporan como anexo a la presente acta. Dichas observaciones no han sido tenidas en cuenta por la Dirección General de la Función Pública en la redacción del Decreto, ni se

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

entiende que hayan quedado desvirtuadas por el informe emitido por parte de dicha Dirección General, analizado en la reunión".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de junio de 2013, registrado de entrada el día 3 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Jornada de Trabajo, Vacaciones, Permisos, Ausencias y Medidas de Flexibilidad Horaria de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, adjuntando a tal fin copia autentificada del expediente.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de jornada de trabajo, vacaciones, permisos, ausencias y medidas de flexibilidad horaria de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Consta en el expediente remitido que se han incorporado al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto un informe justificativo de la necesidad de la norma, una memoria económica y una tabla de vigencias, así como certificados acreditativos del tratamiento de la reforma proyectada en las diferentes Mesas Sectoriales existentes en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias y en la Mesa General de Negociación de la Función Pública del Principado de Asturias. Figura igualmente en el expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 2 de julio de 1992.

En el curso del procedimiento, se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite audiencia de las organizaciones sindicales y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para observaciones. Han de valorarse positivamente los notables esfuerzos desarrollados por el titular del centro directivo proponente -la Dirección General de la Función Pública- de tratar de dar cumplida respuesta a las numerosas alegaciones presentadas por las organizaciones sindicales en este trámite, y que se recogen en las correspondientes actas de las múltiples reuniones llevadas a cabo a tal efecto. En esa misma línea, se valora también de manera positiva la realización por esa Dirección General de un informe motivado sobre la estimación o desestimación de las observaciones formuladas por otras Consejerías.

Asimismo se han incorporado al expediente los informes preceptivos aplicables al presente supuesto, en este caso los de la Comisión Superior de Personal y de la Dirección General de Presupuestos. Finalmente, se ha emitido

informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y ello a pesar de que existen en el expediente documentos -datados antes de la resolución de inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma- que evidencian que el órgano proponente habría anticipado la tramitación de la reforma proyectada sin contar con la resolución de inicio de la titular de la Consejería instructora exigida por el artículo 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. No obstante, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo insiste en la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y especialmente la competencia del Consejero o Consejera correspondiente por razón de la materia para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.13.ª y 18.ª de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en materia de "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y "Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios".

Por su parte, corresponde al Principado de Asturias, a tenor de lo dispuesto en los artículos 10.1.1 y 15.3 de su Estatuto de Autonomía, entre otras cuestiones, el establecimiento, de acuerdo con la legislación del Estado, del régimen estatutario de sus funcionarios como forma de concreción del ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y

funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Como particularidad, y en lo que se refiere a la aplicación de determinados aspectos de la norma en elaboración al personal al servicio de la Administración de Justicia del Principado de Asturias, la competencia autonómica, a los efectos que nos interesa, deriva de lo establecido en el artículo 41.1 del Estatuto de Autonomía, en relación con los artículos 502.2; 504.5, párrafo noveno, y 505.1, todos ellos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En el marco de distribución competencial descrito, el Estado aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; norma cuya redacción inicial se modificó, en diversos aspectos referidos a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, como consecuencia de la aprobación de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2012, así como del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad. Desde otro punto de vista, si bien situados en la perspectiva de la imposibilidad de cumplimiento de la jornada de trabajo por causa de enfermedad o accidente, y con independencia de que la misma dé o no lugar a una situación de incapacidad temporal, tanto el Real Decreto-ley 20/2012, ya citado, como la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2013, han introducido cambios de relevancia en la materia.

Por su parte, el Principado de Asturias, en el ejercicio de las competencias anteriormente citadas y de acuerdo con la legislación del Estado, aprobó en su momento la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, que en su artículo 68.1 preceptúa que "La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias y el régimen general de horarios para su cumplimiento se determinarán reglamentariamente por el Consejo de Gobierno". Este mismo texto legal, en su artículo 75, en la redacción dada a este precepto por el apartado 2 del artículo 1 de la recientemente aprobada Ley del Principado de Asturias 4/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Personal, Tributaria y Presupuestaria, remite al desarrollo

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

reglamentario la determinación de aquellos supuestos en los que la prestación reconocida por la Seguridad Social en las situaciones de incapacidad temporal pueda ser complementada hasta alcanzar el cien por cien de las retribuciones que viniera percibiendo el personal afectado hasta el momento de ser declarado en tal situación.

En el marco legal -estatal y autonómico- descrito, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que tras la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 4/2012, de 28 de diciembre, y del Decreto 203/2012, de 8 de octubre, de Segunda Modificación del Decreto 6/2004, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen de Jornada, Horario, Permisos, Licencias y Vacaciones del Personal de la Administración del Principado de Asturias, había incorporado al ordenamiento jurídico autonómico lo que de novedoso se imponía por aplicación de la normativa estatal en la materia, afronta ahora una revisión en su conjunto del Decreto 6/2004 citado con el propósito declarado de abordar la regulación "con carácter unitario" de las materias que constituyen su objeto.

Con base en lo razonado, y teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía en lo que

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

afecta, de acuerdo con la legislación básica del Estado, al régimen estatutario de sus funcionarios públicos, y ello como forma de concreción del ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

II. Técnica normativa.

En el proyecto remitido se opta por distinguir entre el Decreto aprobatorio y el propio Reglamento, formula esta que, aun sin resultar estrictamente necesaria en atención al contenido del Reglamento, se considera adecuada.

En general, la técnica normativa aplicada en la redacción del proyecto de Decreto no ofrece reparos, con independencia de lo que puntualmente se señale sobre la redacción de algún concreto artículo o disposición.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El proyecto sometido a la consideración de este Consejo lleva por título Decreto "por el que se aprueba el Reglamento de jornada de trabajo, vacaciones, permisos, ausencias y medidas de flexibilidad horaria de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos", y ello tras el añadido introducido a lo largo de su tramitación, toda vez que en las primeras versiones del mismo no aparecían las cuestiones relativas a "ausencias y medidas de flexibilidad horaria" que sí figuran en la final.

El título finalmente propuesto reformula el enunciado del artículo 1.1 del Reglamento que se aprueba y que constituye su objeto, aun cuando deja fuera de él cuestiones tales como la incapacidad temporal y el régimen de formación del personal, materias también abordadas en el proyecto. La denominación responde en esencia a lo establecido al respecto en las Directrices de técnica normativa, al suponer una "indicación (…) precisa y completa" de la norma en

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

elaboración. No obstante, recordamos que la Guía citada también requiere brevedad a los títulos -"procurando huir de fórmulas excesivamente largas"-, recomendación que se nos antoja no luce en el título propuesto.

II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en el apartado de Directrices de técnica normativa, "Estructura y forma de proyectos de disposiciones de carácter general", en la parte correspondiente a sistemática, y respecto a la parte expositiva -preámbulo-, establece, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo "responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos"; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente y satisfactoria en el texto proyectado.

Se echa en falta, sin embargo, una referencia a la competencia que ostenta el Principado de Asturias en materia de régimen estatutario de sus funcionarios y a la habilitación al Consejo de Gobierno para dictar el reglamento proyectado, para lo que, a estos efectos, y atendiendo al carácter heterogéneo de las cuestiones reguladas, resultaría suficiente con un cita somera de los títulos competenciales ya expuestos y una mención, en lo relativo a la aplicación de determinados aspectos al personal al servicio de la Administración de Justicia del Principado de Asturias, de los artículos 502.2; 504.5, párrafo noveno, y 505.1, todos ellos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

III. Parte dispositiva del proyecto de Decreto.

Aunque suponga adelantarnos a las observaciones de carácter singular respecto a la parte dispositiva del Reglamento, y aun cuando existe en relación con ello una práctica dispar en nuestro ordenamiento jurídico, resulta aconsejable traer a la parte dispositiva del proyecto de Decreto la disposición final única del Reglamento -relativa a la "Habilitación normativa"-, de la que pasaría a formar parte como una disposición final primera, ya que se trata de

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

una habilitación normativa para el desarrollo del propio Decreto y del Reglamento que aprueba el mismo, que como tal se integra en aquel.

La proyectada disposición final única, relativa a la "entrada en vigor", establece la entrada en vigor del Decreto "el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*". Hemos reiterado en nuestros dictámenes que la supresión de la común *vacatio legis* del Código Civil resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma. A este respecto, sin juzgar la pertinencia de las razones argüidas por el centro directivo proponente frente a una observación formulada en este sentido por parte de la Consejería de Presidencia, entendemos que, de persistir, aquellas explicaciones deberían encontrar reflejo en el preámbulo del Decreto.

IV. Sobre el proyecto de Reglamento.

El artículo 1 del Reglamento, "objeto y ámbito de aplicación", recoge en su apartado 1 su objeto, con plena coincidencia con el título del Reglamento. Ya hemos dejado fijada antes nuestra posición en lo referente al título, debiendo reiterar ahora la conveniencia de que en la versión definitiva de este apartado encontraran acomodo todas las materias que se abordan en el Reglamento, sugiriendo como hilo conductor y guía de la oración a construir el propio enunciado de los diferentes capítulos.

El apartado 2 del artículo 1 se ocupa de la capital cuestión de precisar el ámbito de aplicación personal de la norma proyectada, y ello en unos términos que suponen una alteración sustancial de la normativa actualmente en vigor en la materia, constituida por el Decreto 6/2004, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen de Jornada, Horario, Permisos, Licencias y Vacaciones del Personal de la Administración del Principado de Asturias, y que la norma en elaboración deroga expresamente.

Frente a las exclusiones contenidas en la norma derogada, relativas "al personal funcionario docente" y al "personal funcionario que preste servicio en instituciones y establecimientos sanitarios", la proyectada, tras una inicial

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

proclamación de su vocación universal, entendida esta en el sentido de resultar aplicable "al personal funcionario de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos", procede a matizar de manera notable, y con fórmulas diversas, la universalidad enunciada. Esta técnica ha de ser depurada en orden a la evitación de posibles inseguridades jurídicas, germen de conflictos en todo punto indeseables y que no quedan totalmente descartados con la redacción propuesta, dada su ambigüedad e inconsistencia sistemática, como ejemplificamos a continuación.

Así, comenzando por las "especificidades" que se señalan para el "personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia del Principado de Asturias", se indica en la letra a) del apartado 2 del artículo 1 del proyecto de Reglamento que "únicamente se regirá por lo previsto en el presente reglamento, en cuanto al régimen de disfrute y concesión de vacaciones y permisos y a la regulación de la prestación económica complementaria en situación de incapacidad temporal y régimen de ausencias". Sin embargo, esta redacción no es congruente con lo dispuesto en diferentes artículos del Reglamento, todos ellos titulados, y en el que no existe ninguno denominado "régimen de disfrute y concesión de vacaciones y permisos"; en su capítulo III, que bajo la rúbrica común de "Vacaciones" acoge los artículos 9, "Vacaciones", y 10, "Calendario vacacional", y en el capítulo IV, "Régimen de permisos, flexibilidad horaria y disposiciones comunes", en el que encuentran cabida los artículos 11, "Permisos retribuidos"; 12, "Permisos no retribuidos"; 13 "Medidas de flexibilidad horaria", y 14, "Disposiciones comunes a las reducciones de jornada, los permisos y las medidas de flexibilidad horaria". Por ello, la fórmula genérica utilizada suscita dudas razonables acerca de si incluye estos artículos en su integridad o solo en parte. El problema se agudiza si tenemos presente que este personal, que mantiene en su regulación el derecho a disfrutar de "licencias", como figura distinta de la de "permisos", "tendrá derecho a iguales permisos y con la misma extensión que los establecidos en la normativa vigente aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado", tal y como dispone el artículo 503.1 de la Ley Orgánica 6/1985.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Por su parte, la letra b) del apartado 2 de este artículo 1 del proyecto regula las especificidades de la aplicación del Reglamento al colectivo de "personal funcionario docente al servicio de la Administración del Principado de Asturias que preste sus servicios en centros educativos vinculados al calendario escolar". Para este colectivo se parte de una regla general -la aplicabilidad de lo "previsto en el presente reglamento"- que inmediatamente se modula, y no solo en el precepto ahora considerado, sino en otros posteriores.

Por lo que se refiere a las concretas "especificidades" de la aplicación del Reglamento al "personal funcionario docente al servicio de la Administración del Principado de Asturias que preste sus servicios en centros educativos vinculados al calendario escolar", el precepto señala que, "no obstante, no le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 2 a 7, excepto el apartado 7 del artículo 2, en el artículo 10 y en el capítulo VI". Es decir, el Reglamento fija una regla general de aplicación que coexiste con concretos artículos que la exceptúan, sin perjuicio de que a lo largo del mismo otros artículos -el 8-, pese a la enunciada regla general, determinen que de sus nueve apartados solo resulte aplicable uno de ellos (el 8); excepciones que se contienen igualmente y con distintas formulaciones en los artículos 9, 11, 12, 13 y 14.

Situación similar, aunque de menor intensidad, se observa en relación con las especificidades de la aplicación del Reglamento al "personal estatutario y funcionario que preste servicios en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias". Para este colectivo la regla general preceptúa la aplicación íntegra del artículo 10, que contiene 9 apartados, pero este concreto artículo, en su apartado 9, excluye la aplicación a este colectivo de los apartados 3, 6, 7 y 8, y la matiza en relación con el 4.

Ante dicha situación, este Consejo Consultivo entiende que procedería optar por una sistemática distinta de la propuesta para el apartado 2 del artículo 1 del proyecto que unificara el modo en que se definen las especificidades en la aplicación del Reglamento a los diferentes colectivos incluidos en su ámbito subjetivo, y ello mediante enunciados asertivos que

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

permitan una rápida y fácil identificación de su alcance mediante la cita de qué concretos preceptos del Reglamento resultan de aplicación a cada uno de ellos.

En este mismo apartado 2 del artículo 1, las letras b) y c) no enuncian la regla general primeramente establecida de aplicación del Reglamento al colectivo del "personal funcionario docente" y del "personal estatutario y funcionario (…) del Servicio de Salud del Principado de Asturias" de una manera absoluta, sino "con las particularidades que en su caso se determinen y siempre que no contravenga su normativa específica".

La fórmula hace mención a una "normativa específica" cuya existencia la disposición proyectada, dada su vocación de aplicación universal, parece excluir, toda vez que los efectos derogatorios del Decreto que aprueba el Reglamento se extienden a "cuantas disposiciones de igual o inferior rango (…) se opongan a lo previsto en la presente norma". Además, el inciso "con las particularidades que en su caso se determinen" parece suponer una habilitación para el "desarrollo y ejecución" de la norma proyectada que ha de quedar limitada de modo estricto a tal actividad de complemento del Reglamento, pues resulta incontrovertible que este constituye un límite que no puede ser superado por la vía de una imprecisa degradación normativa.

En consecuencia, este Consejo entiende que debe suprimirse la expresión "y siempre que no contravenga su normativa específica" que figura tanto en la letra b), como en la c), del apartado 2 del artículo 1. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 8, titulado "Reducciones de jornada", da cobijo a figuras diversas que constituyen adiciones o modulaciones de la normativa estatal básica ("Además de las previstas en la legislación básica de aplicación, se reconocen las siguientes reducciones de jornada").

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

La disposición proyectada merece varias observaciones. En primer lugar, el apartado 2 regula en sus dos párrafos una posibilidad -con límites- de reducción de jornada que, si se pretende enunciar sistemáticamente de modo independiente y con carácter general, constituye una innovación de la normativa básica para la que no es posible encontrar habilitación, por lo que debe suprimirse. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. No obstante, cabe que este apartado 2 se halle vinculado al apartado 1, del que sería una modulación. De ser esta la intención del proyecto nos remitimos, respecto a su mantenimiento, a lo que se expondrá más adelante.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los apartados 3, 8 y 9 (dejando constancia de que lo dispuesto en el último de ellos resulta de difícil coordinación con lo previsto en el 3), debemos reiterar en su integridad lo expuesto en relación con el apartado 2.

Finalmente, hemos de recordar que la materia contemplada en este artículo constituye -salvando lo dispuesto en el número 7, y que supone un régimen especial de aplicación puntual razonable-, como se ha anticipado, adiciones o ampliaciones de la normativa básica regulada en el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que en su redacción original operaba como norma supletoria dejando a las Administraciones Públicas -en un apartado 1 ahora eliminado- libertad, disponibilidad y márgenes de apreciación en orden a la determinación de "los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración". Esta situación normativa se ha visto alterada de manera sustancial con la nueva redacción dada al citado artículo 48 por el apartado Uno del artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, que dispone en esta materia de modo taxativo en todas las Administraciones públicas un régimen común y una homogenización sin excepciones -declarada

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

expresamente en el preámbulo, con los efectos interpretativos que implica-. El carácter básico de esta regulación está expresamente señalado en la disposición final cuarta del referido Real Decreto-ley.

En consecuencia, la redacción propuesta para el artículo 8 del proyecto de Reglamento deberá "ajustarse" -como preceptúa el apartado Tres del artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012- a lo dispuesto en el artículo 48.h) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Dicho esto, advertimos que la redacción propuesta para el artículo 8 -como la del artículo 11, que analizaremos más adelante- guarda relación con la voluntad que el órgano proponente enuncia en la parte expositiva del proyecto de regular "con carácter más beneficioso" el régimen básico; es decir, de mejorarlo mediante la adopción de modalidades de permisos, de reducciones de jornada y de flexibilización de la misma "que supongan medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género". Para ello invoca los márgenes que deja a las Comunidades Autónomas el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público. Jurídicamente no cabe objetar este razonamiento, pero siempre que se lleve a la práctica con fundamento, como especialidades dirigidas a alcanzar la finalidad de facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y sin conexión sistemática con el artículo 48 -incidencia normativa esta última en la que incurre el proyecto sometido a consulta-.

Alternativamente, cabría también considerar que al menos los apartados 2 y 3 del artículo 8 suponen un desarrollo del artículo 47 del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo caso, para conservarlos, aunque con distinta ubicación sistemática, sería preciso darles una nueva redacción que evidencie su amparo legal. Ahora bien, habrá que ponderar la incidencia de esta

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

regulación en el régimen retributivo de los funcionarios públicos, de carácter básico.

En este mismo artículo 8, los apartados 8 y 9, en función de la formulación definitiva que adopte la redacción del apartado 2 del artículo 1 podrían resultar innecesarios.

En el artículo 9, su apartado 5, por la misma razón ya expresada anteriormente para los apartados 8 y 9 del artículo 8, podría suprimirse.

Asimismo, y en función de la formulación definitiva que se adopte para la redacción del apartado 2 del artículo 1, cabría prescindir del apartado 9 del artículo 10.

Las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 11 recogen una regulación que, con el carácter de "precisiones" -aun cuando pretendan colmar lagunas, ampararse en una supuesta imprecisión u oscuridad de la normativa básica y postular su carácter no exhaustivo o la condición de *numerus apertus* de la regulación estatal-, no se ajusta al contenido de las letras a) y b) del artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la nueva redacción dada por el apartado Uno del artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, cuya disposición final cuarta, como hemos indicado con anterioridad, señala expresamente su carácter básico. El respeto a la legislación básica exige su supresión o modificación. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. No obstante, nos remitimos a lo indicado al analizar el artículo 8 para aquellas medidas que guarden conexión fundada con la finalidad de facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

En el apartado 1 del artículo 12 del proyecto de Reglamento, la expresión "que habrán de ser debidamente motivadas" podría sustituirse por "debidamente justificadas".

Por razones ya puestas de manifiesto a lo largo de este dictamen, entiende este Consejo que, en función de la formulación definitiva que adopte la redacción del apartado 2 del artículo 1, podría suprimirse el apartado 7 de este artículo 12, y ello en el entendimiento de que la situación a la que parece querer hacerse frente en su inciso final podría ser resuelta de manera pacífica en los términos de la "Habilitación normativa" de la disposición final primera propuesta para la parte dispositiva del proyecto de Decreto.

Con base en idéntico razonamiento, en los artículos 13 y 14 cabría la supresión de los apartados 5 y 7, respectivamente.

En el apartado 2 del artículo 15, la cita que se hace del marco legal de referencia debe ser completada, dada la aplicación de este artículo al personal al servicio de la Administración de Justicia del Principado de Asturias, con la cita expresa del artículo 504.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial.

La disposición transitoria tercera, a la vista de su contenido, y de que es expresión de un mandato dirigido a la adaptación del supuesto allí contemplado a la nueva normativa, debería constituir una disposición final del Reglamento.

La disposición final única del Reglamento, como ya hemos indicado, debería ser una disposición final del proyecto Decreto que lo aprueba.

Finalmente, sería conveniente revisar puntuales aspectos ortográficos o gramaticales. Respecto a los tipográficos, la Guía autonómica señala que "no se debe colocar nunca punto al final de los títulos, por ser antiestético e

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

innecesario". Consecuentemente, debería eliminarse el punto final de los títulos de los artículos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a ……

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.