

Expediente Núm. 228/2015
Dictamen Núm. 228/2015

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 23 de diciembre de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de diciembre de 2015 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos 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, que no son otros que dar entrada en el Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias,

sus organismos y entes públicos, aprobado por Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, a las previsiones derivadas de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo referente a la posibilidad de que las Administraciones públicas establezcan días adicionales de permiso por asuntos particulares y de vacaciones para sus funcionarios públicos en función de los años de servicio.

Desde otro punto de vista, en el preámbulo se señala también como finalidad de la reforma propuesta la de proceder a introducir en la norma objeto de modificación determinados cambios en materias tales como el permiso por cuidado de hijo afectado por cáncer u otra enfermedad grave, el permiso de lactancia y las ausencias por razón de enfermedad, que en su redacción originaria han dado lugar a aspectos controvertidos en su interpretación y aplicación y a los que se pretende poner fin.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición adicional única y una disposición final única.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos", incorpora en cinco apartados la modificación proyectada en el articulado del citado Reglamento.

En el apartado uno del artículo único se da una nueva redacción al apartado 2 del artículo 1 -"Objeto y ámbito de aplicación"- del Reglamento aprobado por el Decreto 72/2013, de 11 de septiembre (en adelante Reglamento). Esta modificación opera en el único sentido de adaptar, por razones de coherencia, la redacción actual de este precepto a la que resulta de las operadas en el resto del articulado del Reglamento y que van apareciendo en los apartados siguientes.

El apartado dos da una nueva redacción al apartado 1 del artículo 9 -"Vacaciones"- del Reglamento. En este punto la reforma proyectada persigue

aumentar el número anual de días hábiles de vacaciones a disfrutar por el personal funcionario en función de sus años de servicio.

En el apartado tres se recogen un total de tres modificaciones que afectan al artículo 11 -"Permisos retribuidos"- del Reglamento. La primera supone añadir un segundo párrafo al actual apartado 1, en el que se reconoce el derecho al personal funcionario a disfrutar de dos días adicionales de permiso por asuntos particulares al cumplir su sexto trienio, que se verán incrementados en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo. La segunda regula, en un nuevo apartado 1 bis, los criterios que posibilitan, en los permisos por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave, que el personal funcionario pueda ver aumentado su derecho a la reducción de jornada con percepción de las retribuciones íntegras, y ello siempre con el límite máximo del 75 por 100, y los supuestos en los que se podrá autorizar la acumulación de esta reducción en jornadas completas. La última modificación del artículo 11 tiene por objeto adaptar, por razones de coherencia, la redacción actual de su apartado 3 a la que resulta de la prevista para la nueva redacción del apartado 1 del mismo artículo.

El apartado cuatro del artículo único contempla dos modificaciones del artículo 14 -"Disposiciones comunes a las reducciones de jornada, los permisos y las medidas de flexibilidad horaria"- del Reglamento. La primera da una nueva redacción al párrafo primero del apartado 1 para salvaguardar la coherencia del texto con la nueva redacción que se propone para el apartado 1 del artículo 11. La segunda añade un nuevo apartado 7 en el que se recogen diversas consideraciones en relación con el disfrute por parte del personal funcionario de lo que aparece conceptualizado como "permiso de lactancia".

El apartado cinco de este artículo prevé dos modificaciones en la redacción del artículo 16 -"Justificación de ausencias"- del Reglamento. La primera da nueva redacción a los párrafos segundo y tercero del apartado 7 con el fin de mantener la concordancia con la supresión en el párrafo tercero de la posibilidad -hasta ahora existente- de que la justificación de las ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a una situación de

incapacidad temporal pudiera hacerse mediante “declaración responsable suscrita por el interesado”. La segunda añade un nuevo párrafo al apartado 8, en el que se establecen las consecuencias derivadas, en forma de deducción proporcional de haberes, del incumplimiento por parte del personal funcionario de la obligación de presentar en plazo el correspondiente parte de baja.

Completan el proyecto de Decreto una disposición adicional y otra final. La disposición adicional única determina la posibilidad de que los días adicionales de vacaciones y de asuntos particulares que, como consecuencia de la aprobación de la reforma, se hubieran generado en el ejercicio de 2015 puedan ser disfrutados durante los años 2016, 2017 y 2018, y ello en “los términos que se determinen en las disposiciones de desarrollo del mismo y respetando en todo caso las necesidades del servicio y la garantía en la prestación del servicio público correspondiente”. Finalmente, la disposición final única fija la entrada en vigor del Decreto proyectado el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con la remisión, en fecha 5 de octubre de 2015, de un escrito del Director General de la Función Pública de la Consejería de Hacienda y Sector Público a la Secretaria General Técnica de la misma Consejería, adjuntando un proyecto de “Decreto de primera modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos”. Acompaña, igualmente, un informe justificativo de la necesidad de la norma y una tabla de vigencias.

Figura entre la documentación incorporada al expediente remitido un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas” debidamente cumplimentado.

El día 7 de octubre de 2015 la Consejera de Hacienda y Sector Público dicta Resolución por la que se acuerda el inicio al procedimiento para la elaboración de la disposición.

Asimismo, consta en el expediente que el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración fue informado favorablemente por la Comisión Superior de Personal en la reunión celebrada el día 30 de octubre de 2015.

Obran en él, además, diversas certificaciones sobre las negociaciones de las que fue objeto la norma en elaboración en los diferentes ámbitos a los que fue sometida a lo largo del mes de octubre de 2015. Concretamente, a la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General del Principado de Asturias los días 6, 14 y 27; a la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Estatutario de la Administración del Principado de Asturias los días 6, 15 y 27; a la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Docente de la Administración del Principado de Asturias los días 6 y 15; a la Mesa Sectorial de Negociación de Personal de Justicia de la Administración del Principado de Asturias los días 6 y 14; a la Mesa General de Negociación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias el día 6, y a la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias los días 7, 16 y 27.

Según las certificaciones incorporadas a la documentación remitida, la Junta de Personal Funcionario Docente de Centros no Universitarios y la Junta de Personal de la Administración de Justicia, en sesiones celebradas, respectivamente, los días 6 y 13 de noviembre de 2015, y las Juntas de Personal de las diferentes Áreas Sanitarias a lo largo del día 9 de noviembre de 2015, trataron, como punto del orden del día, el relativo al proyecto de Decreto al que se contrae el presente dictamen. Figura entre aquella también una certificación del Jefe de la Sección de Mesa de Negociación II en la que consta que la Junta de Personal Funcionario de la Administración del Principado de Asturias, convocada a los mismos efectos para el 4 de noviembre de 2015, no aceptó la celebración de la reunión.

Con fecha 30 de octubre de 2015, la Consejera de Hacienda y Sector Público dicta Resolución por la que se acuerda someter el proyecto de Decreto

en elaboración “a audiencia a las organizaciones sindicales con representación entre los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias”.

Dentro del plazo concedido presentan alegaciones las siguientes organizaciones: el Sindicato Médico Profesional de Asturias (SIMPA), el Sector de Administración Autónoma de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (FSP-UGT), el Sindicato de Enfermería de Asturias (SATSE) y la Corriente Sindical de Izquierdas (CSI).

El día 24 de noviembre de 2015 el Director General de la Función Pública remite a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora un informe razonado sobre las alegaciones recibidas.

Con fecha 25 de noviembre de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración 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 pertinentes. No consta que se haya realizado observación alguna.

El día 3 de diciembre de 2015, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno del Director General de Presupuestos, emite informe a la vista de la memoria económica firmada ese mismo día por el Director General de la Función Pública -que figura incorporada al expediente- y del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende. En él indica, “en cuanto a la valoración de las posibles repercusiones económicas y presupuestarias que se deriven del presente Decreto”, que la memoria económica aportada por el centro gestor estima que el coste recaerá principalmente en el Servicio de Salud del Principado de Asturias y en el organismo ERA, y su importe asciende a unos 4,9 millones de euros anuales, por razón de las coberturas temporales de puestos de trabajo./ La entrada en vigor del Decreto está prevista para el 1 de enero de 2016, por lo que señalan, respecto a su financiación, que se asumirá con los créditos que a tal efecto se consignen en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2016 y deberá tenerse en cuenta en la presupuestación de los que se aprueben para los ejercicios 2017 y 2018”.

El expediente se completa con el informe suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora el 4 de diciembre de 2015 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 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).

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 9 de diciembre de 2015, según diligencia extendida al efecto en la misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión. En ella consta que en la citada reunión se acordó "la remisión al Consejo Consultivo del `proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos´, con el objeto de recabar el preceptivo dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de diciembre de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

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 de primera modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba

el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos 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.

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 de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

En el expediente remitido constan un informe-memoria justificativo de la necesidad de la reforma, una memoria económica y una tabla de vigencias, así como las certificaciones acreditativas del tratamiento de la misma en el ámbito de las diferentes Mesas Sectoriales y Generales de la Comunidad Autónoma. Figura igualmente 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 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, debiendo valorarse positivamente el pormenorizado examen de las alegaciones presentadas por diversas organizaciones sindicales que se realiza en un informe de la Dirección General de la Función Pública.

Asimismo, se han incorporado al expediente la certificación de la Comisión Superior de Personal y el preceptivo informe de la Dirección General

de Presupuestos. Finalmente, se ha emitido un informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la tramitación efectuada y 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 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 en el artículo 32.1 de la mencionada Ley. No obstante, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo insiste una vez más 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.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo dispuesto 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 “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 señalado 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 ahora interesan, 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 ha visto modificada en numerosas ocasiones, la última de ellas, y que se encuentra en la base del proyecto que ahora se somete a nuestra consideración, la dispuesta por el artículo 2 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito en el Presupuesto del Estado y se adoptan otras Medidas en Materia de Empleo Público y de Estímulo a la Economía. Tal ha sido el caudal modificativo que ha afectado a la Ley 7/2007 que, coincidiendo con la tramitación del presente proyecto de Decreto, en el Boletín Oficial del Estado de 31 de octubre de 2015 se ha publicado el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituye el texto consolidado en la materia y deroga de manera expresa la propia Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

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 preceptúa, en su artículo 68.1, 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".

En este marco legal el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias -que con la aprobación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que

se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, fijó en un único texto las materias que constituyen su objeto-afrenta ahora su primera y puntual modificación.

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, debemos concluir que 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 afecta, de acuerdo con la legislación 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.

Sin perjuicio de la observación de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la puntual y limitada modificación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general establece, en relación con el contenido del preámbulo, que el mismo “responderá al porqué, a la justificación de la disposición” y que “declarará breve y concisamente sus objetivos”.

Esta finalidad aparece sobradamente alcanzada con el texto que se recoge en el preámbulo del proyecto sometido a nuestra consideración, a pesar de lo cual las circunstancias han querido que a lo largo de su elaboración, y consecuentemente con anterioridad a la aprobación definitiva del Decreto, la normativa citada en él -en concreto, la propia Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la última de las modificaciones operadas en la misma; esto es, la que deriva del artículo 2 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito en el Presupuesto del Estado y se adoptan otras Medidas en Materia de Empleo Público y de Estímulo a la Economía- se haya visto derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituye en la actualidad, como ya hemos acotado, el texto consolidado en la materia.

En estas condiciones, la redacción definitiva del preámbulo deberá reflejar de modo adecuado las disposiciones legales vigentes en la materia.

III. Parte dispositiva.

En este apartado el Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular.

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 considerada la observación contenida 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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.