

**Expediente:** 56/2009

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

**Dictamen:** 3/2009, de 19 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 19 de enero de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 1 de diciembre de 2009 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 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 sobre el proyecto de Decreto Foral por el que aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2008.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

- a) Orden Foral 234/2008, de 11 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto.
- b) Primer borrador del Proyecto.
- c) Convocatoria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y certificación del acta de la reunión celebrada el 25 de junio de 2008 por la citada Mesa General de Negociación.
- d) Certificación del acta de la sesión celebrada por la Comisión Foral de Régimen Local el 12 de septiembre de 2008.
- e) Informe-propuesta del Director General de la Función Pública, de 29 de octubre de 2008.
- f) Memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, elaboradas por el Director General de Función Pública, de 29 de octubre de 2008.
- g) Informe sobre el impacto por razón de sexo elaborado por el Director General de Función Pública, de 29 de octubre de 2008.
- h) Segundo borrador del Proyecto.
- i) Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 10 de noviembre de 2008.
- j) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, y elevación por la misma de propuesta de Acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto a efectos de petición de emisión de dictamen por el Consejo de Navarra, ambos con fecha 18 de noviembre de 2008.
- k) Informe-propuesta de la Dirección General de la Función Pública de toma en consideración por parte del Gobierno de Navarra del

Proyecto, a efectos de su remisión al Consejo de Navarra, de 29 de octubre de 2008.

- l) Certificación de examen del Proyecto por la Comisión de Coordinación, de 20 de noviembre de 2008
- m) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 24 de noviembre de 2008, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
- n) Texto del Proyecto (dos copias).

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta comprende, de un lado, el texto del proyecto de Decreto Foral de aprobación del Reglamento, integrado por una exposición de motivos, un artículo único, una disposición transitoria, otra derogatoria y dos finales; y, de otro, el “Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra”, integrado por 31 artículos ordenados en cinco capítulos.

La exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral ofrece su justificación en los términos siguientes: “Existiendo la voluntad de que la regulación reglamentaria de las vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios, en desarrollo del Estatuto del Personal, vuelva a tener un ámbito de aplicación general a las Administraciones Públicas de Navarra, incluidas las entidades locales, así como la necesidad de introducir algunas reformas en su regulación derivadas de las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, procede dictar un nuevo Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra que sustituya a la regulación existente actualmente

sobre la materia”. Su artículo primero aprueba el Reglamento de desarrollo. La disposición transitoria única contempla su aplicación a las licencias y permisos vigentes, iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que en dicha fecha no haya finalizado su disfrute y en relación tan solo con el resto del periodo que le quede por disfrutar al empleado. La disposición derogatoria única establece las normas que deroga, así como cuantas “otras disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en este Decreto Foral”. La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para que pueda dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral; y la segunda, determina la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Reglamento de desarrollo se inicia con un Capítulo I (“Disposiciones Generales”) que determina el objeto (artículo 1) y ámbito de aplicación del Reglamento (artículo 2), así como el régimen de concesión de las vacaciones (artículo 3) y la competencia para la misma (artículo 4).

El Capítulo II está dedicado a las vacaciones: su duración (artículo 5), régimen de disfrute (artículo 6) e interrupción de las mismas (artículo 7).

En el Capítulo III se regulan las licencias retribuidas: por exámenes (artículo 8), por matrimonio o unión estable (artículo 9), por parto (artículo 10), por adopción o acogimiento (artículo 11), disfrute a tiempo parcial de la licencia retribuida por parto, adopción o acogimiento (artículo 12) y licencia retribuida por riesgo durante el embarazo y por lactancia natural (artículo 13).

En el Capítulo IV se contemplan las licencias no retribuidas por asuntos propios: su duración y régimen (artículo 14), sus especificidades en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (artículo 15).

El Capítulo V dedica su atención a los permisos retribuidos: por paternidad (artículo 16), por lactancia de hijos menores de doce meses (artículo 17), para sometimiento a técnicas de fecundación asistida (artículo

18), para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto (artículo 19), por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria (artículo 20), para la atención de hijos tratados en centros de educación especial (artículo 21), por el fallecimiento de familiares (artículo 22) y por la enfermedad de familiares (artículo 23). Se contemplan, también, otros permisos retribuidos por el fallecimiento o la enfermedad de familiares (artículo 24) y su límite en el caso de enfermedad (artículo 25), por cirugía mayor ambulatoria de familiares (artículo 26), por traslado de domicilio (artículo 27), permiso retribuido para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal (artículo 28), permiso retribuido por ser candidato en las elecciones (artículo 29), permiso retribuido por asuntos particulares (artículo 30). Finalmente, como último precepto del Capítulo y del Reglamento, el artículo 31 se dedica a la justificación de los permisos retribuidos.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar determinados aspectos del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. El nuevo Proyecto que se examina constituye desarrollo reglamentario de las previsiones legales contenidas en los artículos 36.1.e), f) y g) y 38 del TREP, al amparo

de la habilitación conferida al Gobierno de Navarra en la disposición adicional primera de la citada norma.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente el informe sobre el impacto por razón de sexo, así como las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, todos ellos elaborados por el Director General de la Función Pública, así como el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y el informe favorable de la Secretaría General Técnica del mismo Departamento que justifica la necesidad, conveniencia y corrección del Proyecto. Igualmente, el Proyecto ha sido examinado por la Comisión de Coordinación en sesión celebrada el 20 de noviembre de 2008, según certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de igual fecha.

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el 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) que, por lo que aquí nos concierne, se limita a señalar –en su artículo 36.1- que los funcionarios en situación de servicio activo tendrán, entre otros, derecho a: “... e) vacaciones anuales retribuidas... f) licencias retribuidas por estudios, matrimonio y maternidad y a licencias retribuidas por asuntos propios... g) permisos retribuidos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen”. En su artículo 38 se prevé que “reglamentariamente se

determinará la duración de las vacaciones anuales retribuidas de los funcionarios, así como la de las licencias a que se refiere el párrafo f) del apartado 1 del artículo 36". Por otra parte, la Disposición Adicional Primera del TREP "faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Estatuto, y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por el mismo."

Según el artículo 83.6, letra a), del TREP serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias relativas a la participación, "a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación". Y, en efecto, en la exposición de motivos del texto normativo en examen se afirma que "de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, el Proyecto ha sido sometido a la negociación colectiva con los representantes sindicales en la Mesa General de Negociación": En el expediente obra certificación del acta de la reunión de 25 de junio de la Mesa General de Negociación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, uno de cuyos puntos del orden del día, y así figura en el acta, fue "Proyecto de DF de aprobación del reglamento de vacaciones, licencias y permisos de las Administraciones Públicas".

El Proyecto fue, igualmente, informado por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión celebrada el 12 de septiembre de 2008, según consta en la certificación de la misma fecha expedida por la Secretaria de dicha Comisión.

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

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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.

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular el TREP, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen desarrolla el artículo 36.1.e), f) y g) del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En consecuencia, el citado Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la Ley



Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente) y el rango es el adecuado.

### ***B) Justificación***

El dictado del Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de que la regulación reglamentaria de las vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios, en desarrollo del Estatuto del Personal, vuelva a tener un ámbito de aplicación general a las Administraciones Públicas de Navarra, incluidas las entidades locales, así como en la necesidad de introducir algunas reformas en su regulación derivadas tanto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, como del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril.

### ***C) Contenido del Proyecto***

En cuanto al fondo del Proyecto consultado, nada ha de objetarse al Decreto Foral que se ciñe, de un lado, a una exposición de motivos justificadora de la norma, a un artículo único, que aprueba el Reglamento, y a una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales.

En cuanto a la disposición transitoria prevé que lo contenido en el Reglamento se aplique a las licencias y permisos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que en dicha fecha no haya finalizado su disfrute y en relación tan solo con el resto del periodo que le quede por disfrutar al empleado.

De la disposición derogatoria lo más reseñable es que deroga, entre otras normas, el anterior Decreto Foral 348/2000, que resultaba aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Las dos disposiciones finales no ofrecen tampoco objeción alguna, pues se dedican a contemplar la facultad de desarrollar y aplicar el Decreto Foral, que se concede al Consejero de Presidencia,

Justicia e Interior, y la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Como observación puramente formal, procede advertir que los títulos que preceden, tanto a la disposición transitoria, como a la derogatoria, van en plural, cuando se refieren a disposiciones únicas.

Respecto del Reglamento, cuya estructura y epígrafes ya han sido expuestos en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico no ofrece reproche alguno.

En los artículos 1 y 2 se contienen el objeto y el ámbito de aplicación del mismo. Las vacaciones, licencias y permisos previstos en el TREP constituyen el objeto de la norma; y su ámbito alcanza, a diferencia del texto anterior que ahora se deroga, a los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Para la concesión de las vacaciones, licencias y permisos, deberán ser solicitados por los interesados, salvo causa justificada, con diez días de antelación, y aquélla deberá salvaguardar las necesidades del servicio (artículo 3). La competencia corresponderá, dentro de cada Administración Pública, al órgano que prevea su normativa específica (artículo 4). Nada que objetar.

La duración de las vacaciones será de veintisiete días laborables por cada año completo de servicio activo, o de los días proporcionales si el servicio ha sido menor; se prevén, también, vacaciones para empleados cuya distribución de jornada sea diferente a la general, en cuyo caso se actuará en correspondencia con la duración de la jornada diaria (artículo 5). No ofrece tal previsión tacha jurídica alguna.

El artículo 6 contempla el régimen de disfrute de las vacaciones ubicándolo en cada periodo anual -en verano, al menos la mitad de las mismas- y ofreciendo ciertas salvedades cuando se acumulen a licencias por parto, adopción, permisos por lactancia, etc, en cuyo caso podrán traspasar el límite del disfrute en el año, en consonancia con lo prevenido en

el artículo 59 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; se contempla una especificidad para el funcionario docente o asistencial dependiente del Departamento de Educación, siendo el curso escolar la referencia tanto en orden a la exigencia del servicio activo, como al periodo del disfrute (artículo 6). El artículo 7 que, junto con los artículos 5 y 6 componen el Capítulo II, prevé la interrupción de las vacaciones en determinados casos de enfermedad o accidente. No se aprecia en ellos tacha alguna de legalidad.

Los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 -que conforman el Capítulo III del Reglamento- contienen normas relativas a licencias retribuidas y tampoco ofrecen reparos de legalidad. La licencia retribuida por exámenes (artículo 8) deberá ser justificada mediante la certificación correspondiente de haber llevado a cabo el examen o prueba pertinente.

En el artículo 9 se prevé la licencia retribuida por matrimonio o “unión estable”, con la misma necesidad de acreditación de tal situación. La llamada por el Reglamento “unión estable” -que con más corrección debiera decirse “pareja estable”, tanto en éste como en otros preceptos de la norma, para ajustarse a la Ley Foral 6/2000- podrá acreditarse, en consonancia con lo previsto en la Ley Foral 6/2006, a través de cualquier medio de prueba acreditado en Derecho.

El artículo 10 regula la licencia retribuida por parto, contemplándose el supuesto de que ambos progenitores sean trabajadores y el reparto que entre ellos puedan hacer del periodo de descanso, con los correspondientes justificantes o pruebas de su situación.

La licencia retribuida por adopción o acogimiento se recoge en el artículo 11 y prevé el cómputo del plazo de la licencia según distintas situaciones, así como el hecho de que ambos progenitores trabajen, atendiendo en este caso al principio de igualdad efectiva entre mujer y hombre desarrollado en la Ley Orgánica 3/2007 y, muy en particular, en su Título V; no obstante, el párrafo 1 del artículo 11 del Reglamento quedaría mejor redactado y contribuirá a su más inequívoca comprensión si cuando

se alude al acogimiento se pusiera por este orden “simple, permanente y preadoptivo”.

El artículo 12 contempla el disfrute a tiempo parcial de la licencia retribuida por parto, adopción o acogimiento, y contiene normas sobre el régimen de disfrute de dicha licencia.

El artículo 13 regula la licencia retribuida por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural, llevando a cabo una remisión a la normativa de prevención de riesgos laborales por lo que se refiere al riesgo durante el embarazo y extendiendo la misma al periodo de lactancia natural.

El Capítulo IV contiene dos artículos, el 14 y el 15, referidos ambos a las licencias no retribuidas por asuntos propios. Se establece en ellos la duración y régimen de las mismas, así como las especificidades del régimen de este tipo de licencias en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Ninguno de estos preceptos plantea reparo jurídico alguno.

En el Capítulo V se contienen reglas relativas a permisos retribuidos. En el artículo 16 se contempla el permiso retribuido por paternidad, compatible con las licencias retribuidas por parto, adopción o acogimiento. Se disfruta durante quince días por el nacimiento, adopción o acogimiento, a partir de la fecha del nacimiento, de la resolución judicial o de la resolución administrativa que establece la adopción o el acogimiento.

Se prevé, igualmente, en el artículo 17, el permiso retribuido por lactancia de hijos menores de doce meses, que podrá disfrutarse indistintamente por cualquiera de los progenitores si ambos trabajan.

Se regula, también, el permiso retribuido para someterse a técnicas de fecundación asistida “durante el tiempo indispensable para su realización y previa justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo” (artículo 18).

El artículo 19 regula el permiso retribuido para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto dentro de la jornada de trabajo.

Igualmente está previsto permiso retribuido por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria, cuyas faltas de asistencia al trabajo por tal motivo tendrán la consideración de justificadas “por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención de salud” (artículo 20).

Se contempla, también, permiso retribuido para la atención de hijos tratados en centros de educación especial a fin de asistir a reuniones de coordinación del centro de educación especial (artículo 21).

Los artículos 22, 23 y 24, establecen permisos retribuidos por el fallecimiento o enfermedad de determinados familiares, con un límite para estos permisos: no se podrá conceder permiso retribuido “hasta que transcurra al menos un mes desde la finalización del disfrute de otro permiso concedido por el mismo sujeto causante y por la misma causa”; quedan excluidos de este límite el cónyuge o pareja estable y familiares de primer grado de consanguinidad (artículo 25).

Igualmente se han previsto permisos retribuidos por cirugía mayor ambulatoria de familiares (artículo 26), por traslado de domicilio (artículo 27), para cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal (artículo 28), por ser candidato en las elecciones (artículo 29) y por asuntos particulares (artículo 30).

Concluye la normativa reglamentaria con el artículo 31 que exige que los solicitantes de los permisos retribuidos regulados en los artículos 16 a 29 del Reglamento deberán aportar al órgano competente de la Administración Pública respectiva la documentación acreditativa de que reúnen los requisitos para la concesión de los mismos.

Todos los artículos que conforman el Capítulo V resultan conformes con la legalidad vigente.

En conclusión, ninguno de los preceptos examinados plantea cuestiones de legalidad por lo que el Reglamento proyectado complementa de forma adecuada el TREP y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.