

**Expediente:** 47/2000  
**Órgano:** Comisión Permanente  
**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.  
**Dictamen:** 38/2000, de 9 de octubre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 9 de octubre de 2000,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, integrada por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Enrique Rubio Torrano

emite el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **I.1.- Formulación y tramitación de la consulta.**

Con fecha 13 de septiembre de 2000 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, en ausencia de su Presidente, mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la

Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN).

A la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- a) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de agosto de 2000, por el que se acuerda tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.
- b) Informe de la Dirección General de Función Pública, de fecha 22 de mayo de 2000, sobre el proyecto de un nuevo Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.
- c) Proyecto de Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración el proyecto de Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra.
- d) Proyecto de Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

- e) Acuerdo suscrito el 4 de abril de 2000 entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001.
- f) Certificado de la obtención de informe desfavorable de los representantes de la Administración Local, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2000 por la Comisión Foral de Régimen Local, al 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.
- g) Escrito de la Dirección General de Función Pública, de fecha 28 de junio de 2000, dirigido al Sr. Vicepresidente del Gobierno de Navarra, proponiendo dejar sin efecto el Acuerdo adoptado el 5 de junio de 2000, que tomaba en consideración el proyecto de un nuevo Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, a los efectos de la emisión del preceptivo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra.
- h) Proyecto de Acuerdo del Gobierno de Navarra, en el sentido propuesto por la Dirección General de Función Pública y reproducido en la letra g).
- i) Informe de fecha 3 de agosto de 2000, emitido por la Dirección General de Función Pública, en relación con el proyecto de Decreto Foral, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la

Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

- j) Informe de fecha 11 de agosto de 2000, emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el proyecto de Decreto Foral mencionado en la anterior letra i).
- k) Proyecto de Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración el último proyecto de Decreto Foral citado.
- l) Texto del proyecto de Decreto Foral elevado al Gobierno de Navarra por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra a través del Acuerdo de 21 de agosto de 2000 ya citado.

A la vista del expediente remitido, se solicitó, por escrito del Presidente del Consejo de 20 de septiembre de 2000 –presentado el día 22 - que se completase el mismo, con el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de enero de 2000, al que hace referencia el informe emitido el 11 de agosto de 2000 por el Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. El 26 de septiembre de 2000 se recibe en el Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra acompañando el documento solicitado.

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el art. 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, excepción hecha de las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento

en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

## **I.2.- Consulta.**

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la aprobación del mencionado Decreto Foral.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1.- Objeto y carácter del dictamen.**

El escrito de solicitud de dictamen, al igual que el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 de agosto de 2000, que toma en consideración el proyecto de Decreto Foral señalado, hacen mención del artículo 17.1.a) de la LFCN, según el cual *la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

El Acuerdo suscrito el 4 de abril de 2000 entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001 –causa inmediata del contenido fundamental del proyecto de este Decreto Foral– ordena -dentro de sus apartado 7 y, en particular, para los denominados permisos retribuidos- que *la nueva regulación acordada de los mismos será de aplicación a los empleados de las Administraciones Públicas de Navarra, previo informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local en lo que afecta a los empleados de las entidades locales.*

En el momento presente y, como consecuencia de la adopción de informe negativo de la representación municipal de la Comisión Foral de Régimen Local respecto de un proyecto de Reglamento tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de junio de 2000, se somete, con fecha 13 de septiembre de 2000, a dictamen del Consejo de Navarra un nuevo proyecto de Decreto Foral, que, en su actual propuesta regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable -exclusivamente- a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Nos encontramos así con una propuesta de regulación reglamentaria que -según afirma la Secretaría Técnica del Departamento que formula su propuesta- se dicta en uso del mandato contenido en el art. 36 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Por su parte, en el preámbulo de este proyecto de Decreto Foral se hace referencia, igualmente, a la Disposición Adicional Primera del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Delimitado el ámbito del Reglamento objeto de estudio, se hace necesario resolver, con carácter previo, si el proyecto de Decreto Foral objeto del presente dictamen es un reglamento o disposición de carácter general dictado en ejecución de la ley, a los efectos de determinar si es, o no, preceptiva la consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Navarra.

En este punto, debemos acudir, como hizo este Consejo en los dictámenes 1 y 29/2000, a la doctrina jurisprudencial establecida por el

Tribunal Supremo respecto de igual trámite consultivo ante el Consejo de Estado.

Recogíamos en el citado dictamen 1/2000 del Consejo de Navarra la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), de 25 de octubre de 1991, según la cual deben entenderse por reglamentos ejecutivos de leyes, los que *-de forma directa o inmediata- ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de éstos o de aquellos*, lo que le lleva a concluir que *el dictamen del Consejo de Estado (será) preceptivo – como se ha razonado- en todo Reglamento –sea Real Decreto u Orden Ministerial- siempre que pretenda desarrollar en forma directa o inmediata uno o varios preceptos legales o con fuerza de ley.*

Similar concepción de la noción de reglamento ejecutivo se recoge en la STS, de 30 de junio de 1996, razonando que *la jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.*

La traslación de esta doctrina jurisprudencial sobre la noción de reglamentos ejecutivos, principalmente aquí en su concepción formal, a la naturaleza del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra, conduce a la aplicación al presente caso del art. 17.1.a) de la

LFCN y, por tanto, a la conclusión del carácter preceptivo del dictamen a emitir por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra.

Así, el reiterado proyecto de Decreto Foral viene a desarrollar, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, algunos de los derechos de los funcionarios en servicio activo previstos en el art. 36 de dicho Decreto Foral Legislativo, si bien sólo referidos a una parte de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra: los pertenecientes a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

En definitiva, la Comisión Permanente del Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 17.1.a) de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

## **II.2.- Marco Jurídico.**

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 63.2- así como de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra –en particular, los artículos 51, 59 y 60- el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de



los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En el preámbulo del proyecto de Decreto Foral en estudio se destaca que, con el mismo se persigue *reunir en una única disposición el régimen jurídico de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a tales funcionarios, incluyendo, asimismo, las modificaciones contenidas en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 4 de abril de 2000, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001*. El referido Acuerdo entre la Administración y los sindicatos (publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 64, de 26 de mayo de 2000) es resultado de la capacidad de negociación colectiva y de participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, recogidas en el Capítulo XI (particularmente en los artículos 83 y 84) del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Así, el apartado 7 del citado Acuerdo lleva por rúbrica “Vacaciones, permisos y excedencias”, recogándose en el mismo los diferentes aspectos –sobre la materia a que se refiere el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta- acordados por los firmantes.

La elevación por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del mencionado apartado 7 del Acuerdo –en lo que aquí afecta- al rango normativo que corresponde (el reglamentario), además de la pretensión de reunir en una única disposición el régimen jurídico sobre la

materia, constituye la finalidad del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra.

De otro lado, se deben tener presente -como así ha sido- dos leyes de reciente aparición: la Ley 39/ 1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; y la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, cuyo art. 13.1 equipara éstas a los cónyuges a efectos de licencias y permisos.

Además de estas dos leyes citadas, las disposiciones a tener en cuenta, en el ámbito normativo de la Comunidad Foral de Navarra, son: el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y el Decreto Foral 121/1985, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de vacaciones, licencias y permisos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Este último Reglamento ha sido objeto de diversas modificaciones, destacando las producidas por los Decretos Forales 79/1989, de 13 de abril; 105/1990, de 2 de mayo; 232/1996, de 3 de junio; 107/1998, de 30 de marzo y 72/2000, de 14 de febrero.

El Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, vino a integrar, articulándolas sistemáticamente en un texto refundido único, las múltiples y dispersas disposiciones de rango legal hasta entonces existentes, con incidencia en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado inicialmente por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo.

La delimitación expuesta del marco normativo quedaría incompleta si no se justificase la propia competencia en la materia de la Comunidad Foral

de Navarra. Esta, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos (art. 49.1.b de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra –en adelante, LORAFNA-); reconocimiento competencial en términos bien diferentes a los resultantes del régimen común dado que la competencia de Navarra se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica o foral, limitada por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales fijados por la legislación básica estatal; sin que constituyan a tal efecto límites cualesquiera previsiones contenidas en dicha normativa básica.

Las competencias históricas o forales son todas aquellas ya ejercidas por Navarra e integrantes de su Régimen Foral, garantizadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978. Aquellas aparecen limitadas por el principio de unidad constitucional y por los límites específicos fijados por la LORAFNA. Así lo ha señalado, en relación con la materia que ahora nos ocupa, la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, cuya doctrina ha sido referenciada en nuestros dictámenes 19 y 27/2000, dándose aquí por reproducida.

Así, lo que debe subrayarse es la competencia histórica o foral y exclusiva de Navarra en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos. Ello justifica y ampara el dictado de disposiciones normativas de la naturaleza de la sometida en este momento a dictamen del Consejo; y sobre todo, si se tiene en cuenta que se trata de una disposición reglamentaria que viene a modificar y sustituir otras ya

existentes, y respecto de las que no se han suscitado conflictos competenciales.

Respecto del órgano que ha de proceder a la aprobación del proyecto de Decreto Foral, en aplicación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria (art. 4.1), adoptando sus disposiciones la forma de Decreto Foral (art. 55.1).

### **II.3.- El procedimiento de tramitación del proyecto de Decreto Foral.**

Conforme al art. 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, *las disposiciones reglamentarias ....se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo.* El art. 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que *los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación;* y, en su párrafo segundo, *que el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación;* contempla, igualmente, que durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el BON-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley puedan formular alegaciones.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la

regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

Como ya se ha señalado, el Proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta, en términos generales, a las exigencias descritas. Así se incorporaron al expediente los informes emitidos por la Dirección General de Función Pública y por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a lo que debe añadirse, que este proyecto de Decreto Foral es, en parte, consecuencia de la obligación de la Administración de elevar al rango reglamentario determinados aspectos incluidos en el apartado 7 del antes citado Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 4 de abril de 2000.

#### **II.4.- La adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral.**

La Disposición Adicional Primera del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, *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.*

De otro lado, tanto la citada Ley 39/1999, de 5 de noviembre, como la también reseñada Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, que se refieren a aspectos

regulados en este Reglamento, han sido tenidas en cuenta por el Decreto Foral ahora examinado.

Por su parte, el artículo 36.2 del mismo Decreto Foral Legislativo 251/1993 determina que *el ejercicio de los derechos a los que se refiere el apartado anterior –vacaciones anuales retribuidas, licencias retribuidas por estudios, matrimonio y maternidad, licencias no retribuidas por asuntos propios, etc. –se ajustará a lo establecido en el presente Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias.*

En efecto, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra se propone establecer –aunque de forma limitada a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos- con rango de reglamento el régimen jurídico de varios de los derechos de los funcionarios previstos y meramente enunciados en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

La nueva regulación propuesta encuentra, además, apoyo inmediato en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos el día 4 de abril de 2000, sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000-2001, donde se recogen diversas modificaciones del régimen de vacaciones, licencias y permisos, que la Administración debe elevar al rango normativo correspondiente.

En el plano sustantivo, el análisis del proyecto de Decreto Foral y su contraste con el marco normativo que se ha descrito permiten concluir la inexistencia de reparos o tachas de ilegalidad y, por tanto, su adecuación al ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Decreto Foral, por el que se regula el régimen de las vacaciones, licencias y permisos aplicable a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.