Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

Permisos y licencias en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. El debate está servido. por @javaduc

Publicado el 2 de marzo de 2020

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/permisos-y-licencias-en-el-ambito-territorial-de-la-comunidad-valenciana-el-debate-esta-servido-por-javaduc/

Régimen jurídico de los permisos y licencias en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. El debate está servido.

Autor: Miguel H. Javaloyes Ducha, Secretario del Ayuntamiento de Xirivella.

La entrada en vigor del Decreto 42/2019, de 22 de marzo, del Consell, de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Generalitat [1] ha generado un cierto nivel de controversia a la hora de interpretar el régimen jurídico de los permisos y licencias , especialmente por las particularidades que recoge el artículo 7 de dicho Decreto 42/2019 y su posible (o no) aplicación en el ámbito local, ya que dicho artículo 7 no parte de la regulación de permisos, sino de la reducción de jornada.

A tal efecto, el art. 142 del aún vigente Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Loca [2]l, en adelante, TRRL, señala expresamente que *«Los funcionarios de la Administración local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado.»*, mientras que el art. 94 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que «*La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada.»*

Si bien queda claro que el régimen de jornada aplicable a los funcionarios de la Administración Local se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal, y a pesar de la reciente Sentencia núm. 16/2020 del juzgado de lo contencioso administrativo número 2 de Alicante , conviene traer a colación el criterio del Tribunal Constitucional y de una interesante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, a la vista del debate generado.

En primer lugar, la **STC Tribunal Constitucional (Pleno), S 09-07-2015, nº 156/2015, BOE 194/2015, de 14 de Agosto de 2015, rec. 5741/2012 afirma en su FJ 8:** [3]*« (…) En el caso de autos, las medidas que se adoptan en materia de permisos y de vacaciones tienen un carácter estructural y permanente y no tratan de dar solución a una problemática transitoria, por lo que, con claridad, la nueva regulación de referencia responde al título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.18ª CE .*

Encuadrada, pues, la cuestión controvertida en la materia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre aquella se traduce en que "en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18ª CE , la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12 ; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4 ; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1 ; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8 " [STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8].

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido, en el art. 47.2.1 EAA , como competencia compartida, "el régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 76 de este Estatuto" que establece que "en materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del art. 149.1.18.ª de la Constitución", afirmándose, a continuación, que "corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local:…b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas".

De una interpretación conjunta de los preceptos recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, este Tribunal ha interpretado que "al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma…el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial" (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8) .

Establecido lo anterior, este Tribunal ha afirmado, igualmente, que “en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18ª CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administración públicas” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c)].

De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local.

Igualmente, hemos señalado que, en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por al art. 149.1.18ª CE , cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3 ; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4 ; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2 y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6 , entre otras).

Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

Asimismo, debemos señalar que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Así, corresponde al Estado fijar los concretos supuestos en los que cabe reconocer permisos, licencias o vacaciones a los funcionarios públicos (por fallecimiento, por accidente o enfermedad de familiares, por traslados de domicilio, para concurrir a exámenes etc…) estableciendo un régimen común de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo. Por tanto, en esta materia corresponde al Estado, en el ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE), la determinación de los diferentes supuestos por los que pueden ser concedidos permisos o licencias a dicho personal del sector público, cualquiera que sea la Administración a la que pertenezcan. En consecuencia, entra dentro de lo básico y del título competencial invocado la fijación por el Estado de los diferentes permisos, licencias y vacaciones que contiene la nueva redacción de los arts. 48 y 50 EBEP.

Ahora bien, el título competencial del art. 149.1.18ª CE no puede amparar una regulación que agote el contenido de los referidos permisos, licencias o vacaciones hasta el punto de no permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia. Las Comunidades Autónomas y, particularmente en lo que atañe a este recurso, la de Andalucía, ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de función pública (arts. 47.2.1 y 76 EAA), por lo que, habrá de disponer también ésta de un ámbito competencial propio que le permita desarrollar y aplicar el régimen estatutario de los funcionarios públicos al desenvolvimiento de sus actuaciones públicas y al ejercicio de sus competencias.

Ello no supone otra cosa que la aplicación al caso de la doctrina de este Tribunal que afirma que "una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, FJ 1 ; y STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2) ".

Así, como ya hemos dicho, si bien corresponde al Estado ex art. 149.1.18ª CE determinar los concretos y precisos supuestos que permiten a un funcionario público ser beneficiario de la concesión de un permiso, licencia o vacación, en cuanto que con esta iniciativa legislativa no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcionarial, cual es el atinente a los derechos, la controversia competencial puede suscitarse en aquellos supuestos en que la normativa estatal pueda agotar el régimen jurídico sobre este aspecto sustancial del régimen funcionarial impidiendo toda posibilidad de desarrollo y ejecución por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente para los cuerpos de funcionarios públicos dependientes de su Administración o de la Administración Local de su territorio. Tal es la denuncia que formula el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ahora recurrente.

Se trata, por tanto y a la vista del texto introducido en los arts. 48 y 50 EBEP por el precitado art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 , de determinar si el nuevo sistema de permisos y licencias que modifica el anterior régimen sobrepasa o no los límites de lo básico afectando al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma recurrente.

En este sentido y en una inicial aproximación al texto de ambos preceptos se advierte que un primer grupo de apartados del modificado art. 48 EBEP se limitan a establecer el concepto y la finalidad por la que pueden ser concedidos los permisos a los funcionarios públicos, sin agregar ninguna otra precisión o límite. Se trata de los apartados encabezados con las letras c), d), e), h) y j) del art. 48 EBEP, que ciñen su texto a la mera descripción del concepto y finalidad por la que se puede conceder un permiso al funcionario público. En los citados apartados la determinación del supuesto lleva implícita la duración del permiso y, por tanto, se apoya en la existencia de un planteamiento de homogeneización común a todas las administraciones públicas, que no rebasa los límites de lo básico, siendo respetuoso con el título competencial del art. 149.1.18ª CE .

Mayor atención requiere el análisis del resto de apartados del art. 48 y del art. 50, ambos del EBEP , pues el argumento que aporta la recurrente para sostener la invasión de la norma estatal en el ámbito de las competencias propias de desarrollo y ejecución es que el régimen de los permisos contenidos en los mencionados preceptos es tan prolijo en detalles, particularmente en lo que respecta a su duración y condiciones de ejercicio, que impide toda posibilidad de desarrollo normativo y ejecución, invadiendo, por tanto, el ámbito de sus competencias.

Ciertamente, el nuevo régimen jurídico de los permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos difiere notablemente del anterior en el que, de una parte, la precedente redacción del art. 48.1, que se corresponde con el actual art. 48 apartado único, le proporcionaba a la materia un tratamiento de normativa supletoria “en defecto de legislación aplicable” (art. 48.1 EBEP), y, de otro lado, el anterior art. 50 , regulador de los permisos de vacaciones, concedía a las administraciones públicas un amplio margen de libertad para la fijación del número de días hábiles de vacaciones a partir de un mínimo fijado en el precepto.

Ahora bien, la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica.

Pues bien, a la luz de estos planteamientos la recurrente plantea que la normativa estatal ha agotado toda posibilidad de desarrollo normativo localizando su impugnación en que los dos preceptos del EBEP introducidos por el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 establecen una duración determinada sin posibilidad de modificación alguna del número de días que se prevén para cada tipo de permiso o licencia.

Sin embargo, la duración de tales permisos o licencias de los funcionarios públicos entra dentro de lo básico, correspondiendo al Estado su fijación, en la medida en que, a través de las bases, se establece un régimen común, tanto de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo, como de la duración de aquellos. Con tal planteamiento no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en este aspecto sustancial del régimen funcionarial que es el de los permisos y vacaciones, sin que tal delimitación impida a las Comunidades Autónomas el margen de actuación necesario para el desarrollo y ejecución de dichas bases, pues permite a aquellas optar por fijar la forma y manera de su utilización estableciendo, por ejemplo, si los permisos del art. 48 o los turnos de vacaciones del art. 50 EBEP pueden, los primeros, disfrutarse dentro o fuera de determinadas fechas del calendario anual o sin unirlos a los de vacaciones; y los segundos, en determinados períodos de tiempo, por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos etc. Es decir, la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las Comunidades Autónomas de la normativa básica sobre esta materia.

En definitiva, la nueva regulación halla su fundamento en la competencia del Estado sobre las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y posibilita un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, por lo que la impugnación en este punto debe ser desestimada.»

Por su parte, la **Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de fecha 14 de diciembre de 2.018, número 589/2018, núm. rec 403/2016, ponente: Millán Hernandis, María Alicia** [4], afirma en su FJ 1: » *(…) Para dar respuesta a esta cuestión debemos partir de la regulación legal de este tipo de permisos, que la actualidad se contiene en el artículo 48 del Estatuto Básico del Empleado Público; Ley estatal 7/2007, de 12 abril (EBEP),según el cual:*

«Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos: (…)

d) para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, durante los días de su celebración».

Este artículo fue modificado por el art. 8 del Real Decreto-Ley estatal 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Con anterioridad a la reforma, el art. 48 del EBEP fijaba el contenido y duración mínima de los permisos, en defecto de regulación propia de la Administración competente. En el caso de las Entidades Locales, aquella regulación propia de la Administración competente era la regulación autonómica, por así disponerlo el art. 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (TRRL). Este artículo es norma básica: Disposición Final 4ª Real Decreto Ley estatal 20/2012.

Así que en nuestro caso, antes de la reforma del EBEP del año 2012, los permisos aplicables a los funcionarios del Ayuntamiento eran los regulados por el Decreto valenciano 175/2006. Tras la reforma, el legislador estatal sustrae la competencia a las Comunidades Autónomas para regular el tema de permisos, ya que el EBEP contiene una regulación completa y máxima, y además imperativa: «los permisos serán (…)».

Así las cosas, el marco normativo es el art. 48 EBEP .

El art. 48 d) EBEP tiene una redacción idéntica al anterior artículo 30.1.d) de la Ley estatal 30/1084, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, Ley parcialmente derogada tras la entrada en vigor del EBEP en 2007 . Aquella Ley 30/1984 regulaba el permiso por asistencia a exámenes de forma idéntica al actual art. 48 EBEP . Por tanto, podemos considerar plenamente aplicable la jurisprudencia relativa al permiso dictada con ocasión de la Ley estatal 30/1984. (…)» .

Mientras que en su FJ 3 afirma dicha Sentencia que *» TERCERO.- A la vista de los términos del debate, conviene referirse en primer término a la sentencia del TC 156/15 de 9 de julio ,dictada en el recurso de*

inconstitucionalidad núm. 5741-2012 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

En concreto, en el fundamento jurídico 8 de la citada STC 156/2015 el Tribunal rechazó que el régimen de licencias y permisos introducido por el art. 8 del Real Decreto-ley 20/2012 haya supuesto una extralimitación competencial del Estado. Según recuerda la Sentencia y fundamento citados, es cierto que:

«El nuevo régimen jurídico de los permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos difiere notablemente del anterior, en el que … la precedente redacción del art. 48.1, que se corresponde con el actual art. 48 apartado único, le proporcionaba a la materia un tratamiento de normativa supletoria `en defecto de legislación aplicable» (art. 48.1 LEEP)». Sin embargo, ello no se consideró determinante de la inconstitucionalidad de ese nuevo régimen jurídico, pues «la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica».

Con apoyo en esta premisa, la citada STC 156/2015 , FJ 8 , encontró amparo en los citados principios de igualdad y solidaridad para la nueva regulación de los permisos y licencias de los funcionarios públicos establecida por el art. 8.1 del Real Decreto-ley 20/2012 , descartando así su denunciada inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

«Pues bien, a la luz de estos planteamientos la recurrente plantea que la normativa estatal ha agotado toda posibilidad de desarrollo normativo localizando su impugnación en que los dos preceptos de la Ley del estatuto básico del empleado público introducidos por el art. 8 del Real Decreto-ley 20/2012 establecen una duración determinada sin posibilidad de modificación alguna del número de días que se prevén para cada tipo de permiso o licencia.

Sin embargo, la duración de tales permisos o licencias de los funcionarios públicos entra dentro de lo básico, correspondiendo al Estado su fijación, en la medida en que, a través de las bases, se establece un régimen común, tanto de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo, como de la duración de aquellos. Con tal planteamiento no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en este aspecto sustancial del régimen funcionarial que es el de los permisos y vacaciones, sin que tal delimitación impida a las Comunidades Autónomas el margen de actuación necesario para el desarrollo y ejecución de dichas bases, pues permite a aquellas optar por fijar la forma y manera de su utilización estableciendo, por ejemplo, si los permisos del art. 48 o los turnos de vacaciones del art. 50 LEEP pueden, los primeros, disfrutarse dentro o fuera de determinadas fechas del calendario anual o sin unirlos a los de vacaciones; y los segundos, en determinados períodos de tiempo, por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos etc. Es decir, la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las Comunidades Autónomas de la normativa básica sobre esta materia.

En definitiva, la nueva regulación halla su fundamento en la competencia del Estado sobre las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y posibilita un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, por lo que la impugnación en este punto debe ser desestimada.»

La sentencia también señala:

«En este sentido y en una inicial aproximación al texto de ambos preceptos se advierte que un primer grupo de apartados del modificado art. 48 LEEP se limitan a establecer el concepto y la finalidad por la que pueden ser concedidos los permisos a los funcionarios públicos, sin agregar ninguna otra precisión o límite. Se trata de los apartados encabezados con las letras c), d), e), h) y j) del art. 48 LEEP, que ciñen su texto a la mera descripción del concepto y finalidad por la que se puede conceder un permiso al funcionario público. En los citados apartados la determinación del supuesto lleva implícita la duración del permiso y, por tanto, se apoya en la existencia de un planteamiento de homogeneización común a todas las administraciones públicas, que no rebasa los límites de lo básico, siendo respetuoso con el título competencial del art. 149.1.18 CE .»

Por su parte, la Sentencia del TSJ de la Com. Valenciana 589/2018 prosigue afirmando en su FJ 4 : » CUARTO.- Por tanto, con anterioridad a la reforma por el art. 8 del RDL 20/2012 , el art. 48 EBEP fijaba el contenido y duración mínima de los permisos en defecto de regulación propia de la Administración competente (que en este caso, función pública local, era la regulación autonómica por así disponerlo el art. 142 RDLeg 781/1986, Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local). Con la reforma mediante el RDL 20/2012 el art. 48 EBEP regula el régimen común tanto de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada a puesto de trabajo, como de la duración de aquéllos.

En su consecuencia la Sentencia de instancia no ha vulnerado el art. 48 EBEP , pues lo que ha hecho es aplicar la doctrina legal emanada del Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de junio de 1996 , Recurso de Casación en Interés de Ley, recaída en torno a la interpretación del art. 30.1.d) de la ley 30/84 , con idéntica redacción a la del art. 48 del EBEP tras su reforma por el art. 8 RDL 20/12 .»

A la espera de nuevos pronunciamientos judiciales, y a pesar de la claridad del marco normativo estatal, el debate está servido.
Excelente aportación de nuestro amigo Miguel H. Javaloyes que sin duda pasa directamente a nuestro fondo de armario

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/648165-d-42-2019-de-22-mar-ca-valenciana-regulacion-de-las-condiciones-de-trabajo.html

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865&p=20160715&tn=1#art142

[3] https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24541

[4] http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6290e0dba523dd65/20190206

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/permisos-y-licencias-en-el-ambito-territorial-de-la-comunidad-valenciana-el-debate-esta-servido-por-javaduc/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572