

Expte. DI-781/2003-8

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Avda. Gómez Laguna, 25
50009 ZARAGOZA**

Asunto: Resolución sobre difusión de normativa aplicable a turnos de vacaciones.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hace alusión a que D^a. María Lourdes López Fernández, funcionaria destinada en la Dirección General de Renovación Pedagógica, presentó el día 30 de abril de 2003 solicitud de primer turno de vacaciones, consignando como fecha de comienzo el día 5 de mayo de 2003 y como fecha de final el día 16 de mayo de 2003. En la solicitud se hacía constar que se trataba de 12 días de vacaciones. La instancia fue informada favorablemente por el Jefe de Ordenación e Innovación Educativa y la Secretaría General Técnica del Departamento no formuló objeción alguna.

Con motivo de la solicitud del segundo turno de vacaciones (18 días), la Secretaría General Técnica del Departamento, en escrito de fecha 24 de junio de 2003 ha expuesto que la referida funcionaria había disfrutado en el primer turno 14 días en lugar de 12, ya que siguiendo instrucciones de la Dirección General de Función Pública en dicho primer turno deben constar como disfrutados todos los días tanto laborables como no que abarca el periodo solicitado.

El escrito de queja expone que el primer turno de vacaciones de 12 días (y no de 14) ya estaba concedido en firme el día 30 de abril y que unas instrucciones posteriores de la Dirección General de Función Pública (27 de mayo de 2003) no pueden dejar sin efecto dicho acto administrativo.

SEGUNDO.- Una vez examinado el expediente de queja, asignado a la asesora Carmen Martín, con fecha 23 de julio de 2003 acordé admitirlo a trámite y con objeto de recabar información precisa al respecto dirigí un escrito a la Consejera de Educación, Cultura y Deporte.

TERCERO.- En el informe de respuesta que tuvo entrada en esta Institución el día 21 de octubre de 2003, la Consejera me comunica lo siguiente:

“D^a M^a Lourdes López Fernández, funcionaria del Cuerpo Ejecutivo General/Administrativo, y destino en la Dirección General de Renovación Pedagógica, solicitó en fecha 30-4-2003 el disfrute del primer periodo de vacaciones anuales cumplimentando el impreso de permisos y licencias de personal, en el que consta que el turno de vacaciones que solicitaba se iniciaba el 5-5-2003 (lunes) y finalizaba el 16-5-2003 (viernes). Según el cómputo efectuado por la interesada en este primer turno habría disfrutado de 12 días de vacaciones.

Asimismo, en fecha 23-6-2003 la interesada solicitó disfrutar el segundo periodo de las vacaciones anuales entre el 30-6-2003 y el 17-7-2003, resultando un segundo turno de 18 días de vacaciones.

Por Resolución de 24-6-2003 del Secretario General Técnico del Departamento de Educación y Ciencia, notificada por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico, Económico y Asuntos Generales, se comunicó a la recurrente que como consecuencia de haber solicitado las vacaciones anuales en dos periodos y el primero haber comprendido del 5-5-2003 al 18-5-2003 (domingo), el segundo periodo solicitado no se ajusta a los días disponibles para el mismo, motivando la desestimación parcial de su solicitud en que deben de computarse a efectos de vacaciones en el primer periodo de disfrute los días no laborables o festivos consecutivos al periodo vacacional.

El 21-7-2003, D^{ña}. Lourdes López Fernández interpuso recurso de alzada contra la citada Resolución, recurso que fue desestimado por Orden de 20 de agosto de 2003 de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte.

La normativa propia de la Comunidad Autónoma de Aragón que regula la materia de vacaciones del personal a su servicio está constituida por la Orden de 15 de mayo de 1995, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales por la que se dictaron instrucciones sobre vacaciones, permisos, y licencias del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el artículo 13 y 14 del VI Convenio Colectivo para el personal laboral de la Diputación General de Aragón, por la Orden de 1 de marzo de 1995, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales por la que se da publicidad al acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre aplicación al personal funcionario de la regulación sobre vacaciones, fiestas retribuidas y permisos contenidos en el convenio colectivo (B.O.A de 20-3-95) y por la Resolución 1/1996, de 25 de junio, de la Dirección General de Recursos Humanos en materia de Relaciones Laborales.

De conformidad con el artículo primero de la Orden de 15 de mayo de 1995 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales antes citada:

" 1. El personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrá derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de una vacación retribuida de un mes, o a los días que en proporción le correspondan si el tiempo servido fue menor (...).

7. Las vacaciones anuales podrán disfrutarse de forma ininterrumpida o partidas como máximo en dos periodos (...)."

Por Resolución 1/1996, de 25 de junio, en materia de relaciones laborales, se fijaron por la Dirección General de Recursos Humanos los criterios que debían seguirse tanto por los órganos decisorios como de gestión de personal en una serie de materias entre las que se incluían las vacaciones. En su Apartado Tercero. Y, se fijaron los siguientes criterios aplicables a los periodos vacacionales:

"Las vacaciones anuales pueden disfrutarse en un solo periodo o en dos, a elección del funcionario y condicionadas a las necesidades del servicio.

a) Vacaciones ininterrumpidas

Estas vacaciones pueden realizarse durante un mes natural o de fecha a fecha.

En el primer caso la duración será la del mes de disfrute, con independencia de que éste tenga 31, 30 o 28 días.

Si no se opta por un mes natural (desde su primer día a último día) el periodo de vacaciones será de fecha a fecha, debiendo incorporarse al trabajo el mismo día del mes siguiente al de comienzo.

b) Vacaciones en dos periodos

Cuando las vacaciones se disfruten en dos periodos, se requerirá el acuerdo entre el jefe de la Unidad y el personal afectado, a estos efectos los Centros Directivos de la Diputación General de Aragón se regirán por el criterio de que, salvo circunstancias excepcionales, tales períodos no serán inferiores a 7 días naturales.

Los periodos mínimos citados tienen carácter consecutivo y comprenden todos los días, tanto laborables como no, que abarcan el periodo."

Partiendo de la distribución de competencias en materia de personal efectuada por el Decreto 208/1999, de 17 de noviembre (B.O.A de 3 de diciembre), hay que señalar que el artículo 11 del citado Decreto en su apartado 1.h atribuye a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos la organización del disfrute de las vacaciones y permisos generales del personal destinado en los Servicios Centrales y de ámbito general. El ejercicio de la competencia citada ha de entenderse sometido a los límites derivados de las competencias atribuidas a la Dirección General de Función Pública. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 6 del Decreto establece que la Dirección General de Función Pública es el órgano encargado de ejecutar la política de personal de la Diputación General de Aragón y de cuidar de la correcta aplicación de las normas legales y reglamentarias para la ordenación de la Función Pública, a través de instrucciones y circulares.

En ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, la Dirección General de Función Pública en escrito de fecha 27-5-2003 reiteró que la normativa actualmente aplicable en materia de vacaciones, permisos y licencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es la contenida en la Orden de 15 de mayo de 1995 y en la Resolución 1/1996 de la Dirección General de Recursos Humanos. A continuación de dicho escrito, el 28-5-2003 la Secretaría General Técnica reiteró a todos los Servicios del Departamento la regulación vigente en materia de vacaciones.

En relación con el criterio aplicable al fraccionamiento de las vacaciones anuales en dos periodos, y la forma de cómputo de los días no

laborables que coinciden con el final del primer periodo de vacaciones, la Dirección General de Función Pública ha sentado los siguientes criterios:

En escrito de fecha 24-6-1997, la Dirección General de Función Pública, para computar los días consumidos cuando el periodo vacacional se disfruta en dos periodos, determina que "teniendo presente que las vacaciones anuales comenzarán obligatoriamente en día laborable, entendiéndose por tal el que en el centro y para el trabajador tenga esa consideración de acuerdo con el calendario laboral pactado (vid. Punto Primero, apartado 8 de la Orden de 15 de mayo de 1995, referenciada); en todo caso los 7 días o más que se pudieran disfrutar como un primer periodo han de computarse como días naturales hasta la incorporación al trabajo."

Posteriormente, en fecha 15-5-2002, la Dirección General de Función Pública reitera lo siguiente: "...conviene recordar lo establecido en el punto 3 b) respecto de las vacaciones en dos periodos los periodos mínimos citados tienen carácter consecutivo y comprenden todos los días tanto laborables como no, que abarcan el periodo".

La Secretaría General Técnica ha seguido el criterio establecido por la Dirección General de Función Pública en el cómputo de los días consumidos cuando se disfrutaban las vacaciones en dos periodos, entendiéndose que el primero de ellos ha de contarse desde el día de inicio hasta la víspera de la efectiva incorporación al puesto, criterio que no se considera aplicable al segundo de los periodos al entender que la duración de este es un resto cuyo disfrute quedarla muy mediatizado de aplicarse el mismo sistema de cómputo.

En consecuencia, en el caso de D^a María Lourdes López Fernández la aplicación de dicho criterio supone que consten como vacaciones disfrutadas en el primer turno todos los días, tanto laborables como no, que abarca el periodo solicitado desde el 5-5-2003 hasta el 18-5-2003, es decir, 14 días, sin que ello implicase una modificación de las vacaciones a disfrutar sino solo de su cómputo.

Dicho cómputo sí que tuvo repercusión a efectos de autorizar el segundo turno de vacaciones, ya que el número de días disponible para el segundo turno era de 16 días, en lugar de los 18 solicitados por la recurrente. En tal sentido se resolvió sobre la solicitud presentada por Da María Lourdes López Fernández, y se desestimó el ulterior recurso de alzada presentado por dicha funcionaria."

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Por lo que respecta al fondo de la cuestión planteada en la presente queja, relativa al cómputo como periodo vacacional de los días no laborables o festivos consecutivos a la finalización de un turno de vacaciones, en el supuesto de que éstas se disfruten de forma fraccionada, una central sindical interpuso conflicto colectivo ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, en Sentencia 1015/2001, de 9 de octubre, hace referencia a la aplicación del criterio de computar cada periodo fraccionado hasta la fecha de incorporación al trabajo en el supuesto de fraccionamiento de las vacaciones.

No es legalmente posible, por consiguiente, un pronunciamiento de esta Institución sobre el particular de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón que impide cualquier actuación de supervisión de los Tribunales de Justicia, en función de la independencia que a los mismos confiere la legislación vigente.

Segunda.- En cuanto al procedimiento seguido por la Administración aragonesa en relación con las solicitudes de los turnos de vacaciones presentadas por la interesada, se observa que en la solicitud correspondiente al primer turno, además de las preceptivas fechas de comienzo y final, que señala como 05/05/03 y 16/05/03, respectivamente, en el apartado D) del impreso oficial, relativo a MOTIVO/CAUSA la solicitante hace constar “Doce días de vacaciones anuales”, destacando la frase en negrita.

Se afirma en el escrito de queja que no hubo “*contestación en contra*” a esta solicitud cursada por el procedimiento establecido al efecto. En este sentido debemos recordar que el artículo 42.1 de la Ley 30/1992 obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Esta resolución expresa deberá adoptar forma escrita por mandato del artículo 55 de la misma Ley y habrá de ser, además, motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho al tratarse de un acto que limita derechos subjetivos o intereses legítimos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 54.1.a) de la Ley 30/1992.

Planteada por un funcionario una solicitud dentro de un procedimiento reglado (régimen de vacaciones, permisos y licencias del personal), y no estando de acuerdo la Administración con el contenido de dicha solicitud, ésta debía haber resuelto de forma expresa, motivada y dentro de plazo ofreciéndose además los recursos que el interesado podía presentar contra esa resolución.

Tercera.- La queja expone que *“rige la costumbre de que si no hay contestación se considera autorizada la petición”*.

El Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, tiene por objeto la adecuación a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de gestión del personal incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Este texto legal hace mención específica de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca. Las solicitudes de vacaciones figuran entre los supuestos de eficacia estimatoria estableciendo al respecto que las solicitudes de vacaciones en período ordinario se podrán entender estimadas una vez transcurrido el plazo máximo de resolución que se señala: un mes. La ulterior Ley 8/2001, de 31 de mayo, aprobada por las Cortes de Aragón, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación nada determina en referencia al tema que nos ocupa relativo a solicitudes de vacaciones.

En consecuencia, estamos a lo dispuesto en la normativa estatal y en aplicación de la misma, transcurrido el plazo de un mes sin que se hubiera dictado resolución expresa en un procedimiento de solicitud de vacaciones en período ordinario, tal solicitud se entendería estimada por silencio administrativo. Sin embargo no es éste el caso que nos ocupa habida cuenta de lo establecido en la Orden de 15 de mayo de 1995, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se dictan instrucciones sobre vacaciones, permisos y licencias del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo Primero.2 de la citada Orden determina que las vacaciones anuales se disfrutarán preferentemente en el período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de septiembre. Cabe por tanto considerar que la solicitud formulada señalando como fecha de comienzo el día 05/05/03 y final 16/05/03 no corresponde al período ordinario de vacaciones.

En este caso, debemos atenernos a lo dispuesto en el R.D. 1777/1994 para aquellos casos no mencionados específicamente como supuestos de eficacia desestimatoria ni como supuestos de eficacia estimatoria. En estos casos, el R.D. establece que el plazo máximo para resolver los procedimientos no mencionados será el fijado por su normativa específica y, en su defecto, el general previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 ... Y puntualiza que *“La falta de resolución expresa en dicho plazo permitirá entender estimada las solicitudes formuladas”*.

En la queja que nos ocupa, el Jefe de la Unidad Administrativa informa favorablemente la concesión por no afectar negativamente a las necesidades del Servicio sin que se efectúe comunicación alguna a la interesada sobre el desacuerdo de la Administración con la fecha que consta en la solicitud de finalización del turno ni con el cómputo de días del período fraccionado reflejado por la interesada en el impreso oficial.

En virtud de la normativa de aplicación anteriormente expuesta, la falta de resolución expresa hace entender estimada la solicitud en los términos en que esta había sido formulada. Sin embargo, la afectada tiene conocimiento de que no se han contabilizado los días de vacaciones plasmados en su petición al recibir una comunicación relativa a su solicitud de segundo turno.

Cuarta.- En respuesta a la solicitud cursada para el segundo periodo fraccionado, se remite a la interesada una comunicación del siguiente tenor literal:

“Ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica su solicitud de segundo turno de vacaciones, cumplimentada en el impreso de permisos y licencias de personal con fecha 23 de junio de 2003.

En la referida solicitud hace constar que el segundo turno de vacaciones que solicita se inicia el 30 de junio y finaliza el 17 de julio próximo, completando dieciocho días de vacaciones.

En su solicitud del primer turno de vacaciones indicó como fecha de inicio el 5 de mayo pasado y la finalización el 16 del mismo mes. Sin embargo, y atendiendo a las instrucciones de 27 de mayo de 2003 de la Dirección General de la Función Pública, que reiteran que la normativa aplicable a las vacaciones anuales es la contenida en la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 15 de mayo de 1995 y la Resolución 1/1996, de 25 de junio, en materia de Relaciones Laborales, de la Dirección General de la Función Pública, constan como vacaciones disfrutadas en el primer turno todos los días, tanto laborales como no, que abarca el período solicitado, desde el 5 al 18 de mayo.

En consecuencia, su solicitud de segundo turno de vacaciones no se ajusta a los días disponibles para el mismo.”

El tercer párrafo de esta desestimación contiene toda la información que se debió transmitir a la afectada en el momento en que presentó su solicitud de primer turno de vacaciones, dado que la Administración no la aceptaba tal como había sido presentada.

Por otra parte, esta denegación del número de días solicitados para el segundo turno de vacaciones se ha realizado a través de un escrito en el que no constan los recursos que el interesado puede presentar contra esa decisión adoptada que afecta a sus intereses. Es preciso insistir en la necesidad de que en la notificación de una resolución de la Administración conste el preceptivo ofrecimiento de recursos. Solamente de esta manera quedarán garantizados los derechos que el ciudadano ostente en el procedimiento.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

RECOMENDACIÓN

- 1.-** Que su Departamento adopte las medidas oportunas a fin de revisar su actuación en relación con el procedimiento de solicitud de vacaciones objeto del presente expediente.
- 2.-** Que se arbitren los medios necesarios que posibiliten el cumplimiento de la obligación que impone la Ley 30/1992 de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, con indicación de los recursos que procedan contra la resolución adoptada.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

11 de Noviembre de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE