

**Expediente:** 18/2012

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

**Dictamen:** 41/2012, de 8 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 8 de noviembre de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario Accidental; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1ª. Formulación de la consulta**

El día 16 de julio de 2012 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.d) de la LFCN, “sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, por invadir las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta sobre el régimen estatutario de sus funcionarios públicos, en virtud del artículo 49.1.b) de la LORAFNA”.

#### **1.2ª. Expediente remitido**

A efectos de la presente consulta, el Parlamento de Navarra ha remitido a este Consejo de Navarra exclusivamente el escrito de 2 de julio de 2012 en el que el Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra solicita, a través del Presidente del Parlamento, la emisión de informe por este Consejo de Navarra sobre “si la Disposición Adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, referida a la jornada general del trabajo en el Sector Público, hace injerencia en el sistema competencial del régimen foral navarro, a efectos de la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad”. A esa solicitud le siguió, según se deduce del escrito de petición de nuestro dictamen formulado por el Presidente del Parlamento de Navarra, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 2 de julio, aprobando dicha solicitud, si bien no consta en el expediente el texto de dicho acuerdo.

En todo caso, se ha integrado en el expediente por este órgano consultivo una copia del informe emitido por los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra “sobre las medidas establecidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, en relación con los recortes que afectan a los funcionarios públicos y a la liberalización de los horarios comerciales y la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, referida a la jornada general del trabajo en el sector público”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen de este Consejo de Navarra para que se pronuncie sobre la eventual inconstitucionalidad de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, por vulnerar las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre el régimen estatutario de sus funcionarios, debiendo por tanto circunscribirse nuestro dictamen a la disposición claramente delimitada en la consulta formulada y, además,

exclusivamente desde la perspectiva de la posible invasión en las competencias de la Comunidad Foral en la materia que se nos señala.

En cuanto al carácter del dictamen hemos de reseñar que ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.d) de la LFCN, que establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

## **II.2ª. Tramitación del expediente**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse, además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

Por escrito del Presidente del Consejo de Navarra, de 18 de julio de 2012, se solicitó al Parlamento de Navarra que se completara el expediente administrativo remitido mediante la incorporación de los antecedentes, motivaciones e informes que existieran, advirtiéndose la ausencia de los informes emitidos por los servicios jurídicos propios del Parlamento relacionados con el objeto de la consulta.

Mediante escrito de 26 de septiembre de 2012, el Presidente del Parlamento de Navarra comunica a este Consejo que el asunto objeto de la consulta “está incluido en el informe de los Servicios Jurídicos de 10 de septiembre de 2012, que ha sido remitido al Consejo de Navarra el pasado día 18 de septiembre”. En el citado informe se concluye que “la regulación foral de la jornada de trabajo llevada a cabo por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, en su art. 4 de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, coincidente en lo esencial con

el carácter básico del contenido de la Disposición Adicional Septuagésima Primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, Presupuestos Generales del Estado para 2012, determinan la innecesariedad de un pronunciamiento hipotético sobre si tal regulación vulnera las competencias de Navarra en la materia. Todo ello en los términos que se expresan en el epígrafe II quinto de este Informe”.

### **II.3ª. La disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012: modificaciones sobre el régimen jurídico preexistente**

La mencionada disposición, y sin necesidad al objeto de este informe de transcribir íntegramente aquí su texto, bajo la rubrica “jornada general del trabajo en el Sector Público” se estructura en tres distintos apartados. En el apartado uno determina que “la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”, definiéndose el ámbito subjetivo del denominado “Sector Público” e integrando en él, en lo que aquí importa, no sólo a la Administración General del Estado, sino también a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las entidades integrantes de la Administración Local, además de a los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, universidades públicas, otras entidades de derecho público vinculadas a entidades integradas en el sector público, consorcios, y fundaciones y sociedades mercantiles atendiendo a la participación pública en el patrimonio fundacional o en el capital social. Junto a todo ello, se establece la adaptación de las jornadas especiales que puedan existir a la modificación dispuesta en la jornada ordinaria. Finalmente, proscribiremos que las modificaciones de jornada que sean consecuencia de esta medida supongan incremento retributivo alguno.

En el apartado dos se dispone la suspensión de la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector Público, que contradigan las previsiones contenidas en el precepto.

Por último, el apartado tres de la mencionada disposición establece el carácter básico de la disposición, invocando los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 de la CE, apartados 7, 13 y 18.

Como consecuencia del citado precepto se altera sustancialmente el régimen jurídico preexistente en cuanto se viene a establecer, con carácter general y de mínimos, una jornada laboral uniforme que abarca a todo el sector público, en los términos en que define éste la propia disposición y en el que se integran las Administraciones Públicas de Navarra, extendiendo su ámbito de aplicación subjetivo no sólo al personal funcionario sino a todo el personal cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica que le una al sector público, suspendiendo a ese objeto la eficacia de cualesquiera acuerdos que, resultado de la negociación colectiva, contengan determinaciones contrarias a la jornada general impuesta.

Esa determinación cuantitativa de la jornada de trabajo, así como su pretensión de aplicación general a un ámbito de sujeción que resulta notablemente ampliado respecto de sus precedentes normativos, supone una notable novedad respecto de la normativa básica aplicable a los empleados públicos.

En efecto, sin remontarnos en exceso en el tiempo y situándonos exclusivamente en las normas de carácter general sin adentrarse en la normativa específica de determinados empleados públicos atendiendo al sector de actividad en la que prestan sus servicios, debe señalarse que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, solo regulaba en su artículo 30 los permisos y licencias, además sin carácter básico salvo contadas excepciones (art. 1.3). Si nos situamos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en la que se comprenden las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 1.2) y se determinan las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (artículo 1.2), encontramos que su artículo 47 establece que “las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”, añadiendo respecto del personal laboral que “para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo

establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente” (artículo 51), contemplándose en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores que la duración de la jornada será la pactada en los convenios colectivos o en los contratos de trabajo, estableciéndose una jornada máxima de cuarenta horas de promedio en cómputo anual. Es más, ni siquiera el más reciente, y urgente, Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia, presupuestaria, tributaria y financiera, contempló esa extensión a todas las Administraciones Públicas de las determinaciones que, para la reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableció en su artículo 4, en cuanto que si bien se contenía una regulación de la jornada ordinaria análoga a la contemplada en la disposición adicional que nos ocupa, su ámbito de aplicación quedó circunscrito al sector público estatal y, en consecuencia, quedaba en el ámbito de las competencias en materia de autoorganización y función pública de la correspondiente Administración la determinación de la jornada de trabajo de sus empleados.

Así lo ha hecho pacíficamente la Comunidad Foral de Navarra al amparo, sustancialmente, de las competencias reconocidas en el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, salvaguardadas específicamente en la disposición adicional tercera del ya citado Estatuto Básico del Empleado Público, en cuanto que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se realizará “en los términos establecidos en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” y, en todo caso, sin colisión competencial alguna en cuanto que, como se ha dicho, la normativa básica estatal en materia de función pública remite a las distintas Administraciones las competencias y facultades en orden a la determinación cuantitativa de la jornada laboral y el establecimiento de sus especialidades, entre otras cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo de los empleados públicos.

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, norma principal de aplicación a todas las Administraciones Públicas de Navarra en materia de función pública, sin perjuicio de las especialidades establecidas en leyes forales singulares para determinados colectivos de funcionarios o servicios públicos específicos, establece en su artículo 59 que la “jornada correspondiente a los distintos puestos de trabajo se determinará reglamentariamente”, teniendo en cómputo anual “la misma duración para todos los funcionarios”, habilitando igualmente al reglamento para establecer supuestos de reducción de jornada. Es el Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, el que establece con carácter general la jornada laboral de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra que, en cómputo anual, se sitúa en las 1.592 horas efectivas, quedando en el ámbito de las facultades de autoorganización de las Administraciones Públicas el establecimiento del correspondiente calendario laboral, jornada diaria y otras condiciones vinculadas al tiempo de prestación del trabajo, si bien en ese mismo Decreto Foral se establece, exclusivamente para el personal al servicio de la Administración Foral y sus organismos autónomos, que la jornada diaria de trabajo tendrá “una duración de 7 horas y 20 minutos”.

No obstante ello, la jornada establecida en el mencionado Decreto Foral tiene actualmente suspendida su eficacia y aplicación como consecuencia de la reciente Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas, en la que “como consecuencia de las medidas adoptadas con carácter general para todo el sector público” se establece en su artículo cuarto, y durante el año 2012, una jornada de trabajo con una “duración de treinta y siete horas y media semanales de promedio, equivalente a un cómputo anual de 1.628 horas”, disponiendo el apartado 5 del citado precepto la suspensión de la aplicación de los artículos 1 y 2 del antecitado Decreto Foral. En esa misma ley foral, su disposición adicional primera contempla también la extensión de la jornada que establece al personal estatutario y al de régimen laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos remitiendo a las restantes Administraciones Públicas de Navarra la aplicación a su personal laboral de

las diferentes medidas con sujeción a los criterios generales fijados en la Ley Foral.

#### **II.4. La injerencia de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 en las competencias de la Comunidad Foral en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos**

Como ya se ha dicho, la mencionada disposición adicional invoca expresamente los títulos competenciales que entiende el Estado aplicables para justificar su aprobación y aplicación general al “sector público”, siendo aquellos los referidos a la competencia exclusiva estatal en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7ª), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), y bases del régimen estatutario de los funcionarios (artículo 149.1.18ª).

Ante supuestos análogos de invocación múltiple de títulos competenciales la doctrina constitucional mantiene como criterios a ponderar para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los variados títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (SSTC 153/1989, de 5 de octubre, y 197/1996, de 28 de noviembre), sin que pueda entenderse que los títulos competenciales son “equivalentes o intercambiables (STC 197/1996, F. 4), y preponderando la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, y 212/2005, de 21 de julio, F. 3, entre otras), aunque a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, F. 4; y 14/2004, de 13 de febrero, F. 5).

En relación a la competencia estatal en materia de legislación laboral, tiene establecido la doctrina del Tribunal Constitucional que “la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral» (STC 33/1981, de 5 de noviembre). Además, ha señalado que «la expresión "legislación" que define la competencia exclusiva del Estado en



materia laboral ha de ser entendida "en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas" (STC 35/1982, de 14 de junio)) afirmando que la exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral determina que "ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal" (STC 195/1996, de 28 de noviembre; 51/2006, de 16 de febrero). Junto a ello, la doctrina constitucional ha delimitado que el concepto de legislación laboral "no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo «laboral» se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral, aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios..." (STC 35/1982), incluyendo también la concerniente a "la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral (STC 95/2002, de 25 de abril).

Desde esta última perspectiva no parece que pueda encontrarse en la competencia estatal sobre legislación laboral la competencia prevalente que habilita al Estado para pretender establecer en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra una jornada mínima con carácter general, puesto que, con independencia de que la disposición adicional cuestionada extiende su ámbito subjetivo de aplicación no sólo al personal laboral sino también al personal funcionario, no resulta pacífico que la determinación de la jornada mínima a realizar por el personal laboral de las Administraciones Públicas de Navarra pueda identificarse con la regulación de los derechos de los trabajadores, o con una regulación directa de las relaciones entre empresarios y trabajadores, máxime si se tiene en cuenta que esa regulación del elemento temporal de las relaciones laborales ya se encuentra en el Estatuto de los Trabajadores, en el que se establece la

jornada máxima de trabajo entre otros aspectos relacionados, y en la misma legislación básica estatal, por cuanto el artículo 51 del EBEP remite las cuestiones relacionadas con la jornada de trabajo del personal laboral al régimen establecido para los funcionarios públicos, en los artículos 47 y siguientes del mismo texto legal, debiendo recordarse que este precepto remite a la Administración Pública respectiva la determinación de la jornada y cuya cuantificación deberá venir precedida de la correspondiente negociación colectiva. En todo caso, y como luego diremos, no resulta objetable que el objetivo y la finalidad perseguida por la disposición adicional que analizamos no se encuentra en una pretensión regulatoria de las relaciones entre trabajadores y empresarios, o entre el personal laboral y la Administración en su condición de empleadora, encontrándose en su caso su justificación en la política de contención del gasto público a cuya consecución se orienta la citada disposición al igual que otros preceptos contenidos en la Ley de Presupuestos en la que se integra (así artículos 22 y 23, que disponen la prohibición de incrementos retributivos y las restricciones a la incorporación de nuevo personal).

Se invoca también en la propia disposición adicional la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos atribuida al Estado en el artículo 149.1.18ª de la CE.

Confronta con esa competencia la reconocida a la Comunidad Foral en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, conforme a la cual le corresponde la competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos. Sobre el significado de la competencia foral ya es un lugar común acudir a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, conforme a la cual la Comunidad Foral ostenta una mayor competencia en materia de función pública en relación a la que tienen atribuida las Comunidades Autónomas puesto que, al contrario que éstas, el límite al ejercicio de sus competencias no viene representado por la legislación básica estatal sino que ese límite debe reconducirse al respeto de los derechos y obligaciones esenciales que se desprenda de esa

legislación básica. En palabras del Tribunal Constitucional, debe tenerse presente que:

“... no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a los «derechos y obligaciones esenciales». Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional...”.

Frente a esa competencia foral, la competencia del Estado en la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios se ha delimitado por la doctrina constitucional (STC 1/2003, de 16 de enero) en relación a la determinación:

“...de ese común denominador normativo que son las bases en la materia relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (y en concreto en relación con sus dos ámbitos particularmente afectados por los preceptos de la Ley extremeña 5/1995 ahora enjuiciados, esto es los relativos a las situaciones administrativas y a la pérdida de la condición funcional), pero el ejercicio de tal función normativa habrá de efectuarse, en cada caso, respetando, por un lado, la dimensión formal ligada al concepto constitucional de bases, ya que “[S]ólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 6); y, por otro lado, “esa regulación normativa uniforme, a la que responde la noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, 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 (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 44/1982, de 8 de julio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)” (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 13)”.

Sobre qué deba entenderse por régimen estatutario de los funcionarios públicos el mismo Tribunal Constitucional tiene establecido (STC 37/2002, de 14 de febrero) que:

“...se trata de una expresión cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en la que ha de entenderse comprendida, 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 responsabilidades 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 Administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18 CE) habrá de ser la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de la Administración pública. De manera que "las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos" y dicha normación, en virtud de la reserva constitucional del art. 103.3 CE, "habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos incluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda".

Trasladando la doctrina expuesta a la disposición adicional que contemplamos puede concluirse que la cuantificación de la jornada de trabajo en las Administraciones Públicas no se integra entre aquellos elementos que la doctrina constitucional ha considerado básicos en la definición del régimen estatutario, ni tampoco lo ha hecho nunca el legislador estatal por cuanto, como hemos visto, nunca la legislación básica en la materia ha descendido al establecimiento de una jornada mínima de aplicación general en todas las Administraciones Públicas sino que, por el contrario, ha remitido su determinación a éstas en cuanto facultad integrada en sus implícitas potestades de autoorganización para la mejor prestación de sus servicios y cumplimiento de sus funciones.

En todo caso, y con independencia de lo expuesto, puede concluirse que el establecimiento de una jornada mínima de prestación de servicios por

los empleados públicos no se integra entre los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos que deba respetar la Comunidad Foral en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública, por lo que la invocación del artículo 149.1.18ª no apodera al Estado para pretender el establecimiento de una jornada uniforme en las Administraciones Públicas de Navarra.

El tercer título competencial invocado para justificar la competencia del Estado es el contenido en el artículo 149.1.13ª, es decir, la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre cuyas dificultades aplicativas en situaciones de convergencia con las competencias de la Comunidad Foral de Navarra se ha ocupado recientemente este Consejo en su Dictamen de 25 de junio de 2012, en el que ya se realizó una extensa exposición de la interpretación que ha merecido ese precepto en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Señalamos entonces como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional atribuye un particular significado a las bases de la planificación general de la actividad económica, en el que no queda reflejado milimétricamente el concepto genérico de bases, entendidas como común denominador normativo de aplicación a todo el Estado, destacando que las bases del artículo 149.1.13ª son algo distinto de la legislación básica en cuanto que incluyen no sólo las normas que permitan dar unidad a la legislación autonómica en una determinada materia, sino que abarcan también aquellas otras normas útiles para alcanzar los fines concretos que el Estado se propone lograr con su actividad planificadora, de modo que la regulación de los medios para alcanzar dichos fines se convierte en competencia estatal por obra del artículo 149.1.13ª de la Constitución, dado que, como dice la STC 18/2011 de 3 marzo, en su fundamento 6, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura "las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 95/1986, F. 4 y, en los

mismos términos, STC 188/1989, F. 4, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989”, habiéndose “considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas”, con fundamento en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (artículo 149.1.13 de la Constitución Española) y en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 de la Constitución (STC 62/2001, de 1 de marzo).

Contemplando la doctrina constitucional advertíamos en nuestro anterior dictamen cómo las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica constituyen, de este modo, un título competencial con una fuerte capacidad expansiva, deteniéndonos en ofrecer ejemplos de ello y en los que se ha extendido el concepto de bases del art. 149.1.13ª hasta aquellos preceptos que aisladamente considerados no pueden considerarse materialmente básicos pero que forman parte de un todo en el que sí pueden merecer dicha consideración (STC 179/1985, de 19 de diciembre); o se ha admitido que la mejora de las condiciones de vida de la población agraria puede ser una finalidad que justifique la intervención del Estado con normas que afecten a competencias autonómicas (STC 213/1994, de 14 de julio) e igualmente que son fines perseguibles mediante la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica la modernización, la promoción industrial y tecnológica, la innovación y la mejora de la competitividad (STC 175/2003, de 30 septiembre); siendo constitucionalmente válidas las “actuaciones singulares directas por razones de urgencia para prevenir naturales perjuicios irreversibles al interés general” (STC 133/1997, de 16 de julio).

En definitiva, pusimos de manifiesto también que “la interpretación que debe darse del artículo 149.1.13ª de la Constitución Española es ajena al ámbito material en que dicha competencia se ejerza, siempre que se trate de materias que tengan influencia en los objetivos de la política económica general”, afirmando con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, que “basta con que una materia tenga una incidencia relevante en la economía en general o en alguno de sus sectores (STC 124/2003, F. 3; STC 118/1996, F. 10; STC 65/1998, F. 7, entre otras), para que el Estado pueda invocar la

titularidad de la competencia para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El Estado puede adoptar cualquier medida indispensable o complemento necesario para la consecución de objetivos esenciales para la economía nacional (STC 197/1996 de 28 noviembre, F. 17)".

En particular, la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica se ha considerado título competencial legítimo del Estado para establecer la congelación de las retribuciones de los funcionarios públicos, manteniendo el Tribunal Constitucional "la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11)", resultando "justificada desde un punto de vista competencial, en la medida en que existe una relación evidente entre la decisión de congelar las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general" (STC 222/2006, de 6 de julio).

Y desde análoga perspectiva la STC 178/2006, de 6 de junio, justifica las medidas restrictivas de la oferta pública de empleo impuestas con amparo en el artículo 149.1.13ª en cuanto que "tratándose de una norma que limita cuantitativa y sectorialmente las plazas de personal de nuevo ingreso que las diversas Administraciones públicas pueden convocar durante el año 1997, no es posible considerar que constituye una base del régimen estatutario de la función pública dictada en ejercicio del art. 149.1.18 CE. En efecto, como ha señalado este Tribunal con ocasión de los límites de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas contenidos en las Leyes de presupuestos generales del Estado (por todas, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), cualquiera que sea la extensión que se otorgue al concepto "régimen estatutario de los funcionarios", no cabe incluir en el mismo una medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como la contenida en el art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado, que tampoco

afecta directamente a la relación de servicio que delimita dicho régimen”, añadiendo que si “hemos reconocido que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) justifican que el Estado pueda establecer topes máximos a dichas retribuciones, también debe aceptarse que el mismo pueda limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, las autonómicas. Así, desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como hemos reconocido en el caso de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), "a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público", como es el capítulo de personal”.

En todo caso, es también doctrina constitucional consolidada la que precisa que el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5; 235/1999, de 20 de diciembre; y 95/2001, de 5 de abril , F. 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, F. 7, y 77/2004, de 29 de abril, F. 4)), «sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas» (STC 124/2003, de 19 de junio [RTC 2003, 124] , F. 6).

Una vez expuesta la doctrina constitucional más relevante sobre la competencia estatal ex art. 149.1.13<sup>a</sup> debemos pronunciarnos sobre si esa competencia justifica la aplicabilidad en la Comunidad Foral de Navarra de



una disposición que impone a las Administraciones Públicas de Navarra una jornada mínima uniforme para todas ellas con preterición de las disposiciones que integran el régimen estatutario de sus funcionarios y que han sido establecidas en ejercicio de la competencia histórica de la Comunidad Foral en materia de función pública.

Al respecto, es opinión de este Consejo de Navarra, como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral que debe velar por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, que una disposición orientada a establecer un mínimo de jornada ordinaria del personal al servicio de las Administraciones Públicas, aun siendo una medida que despliega un determinado efecto económico, no tiene empero, por su propia naturaleza, una incidencia inmediata, directa y significativa sobre la actividad económica general, no acredita unos efectos relevantes para el conjunto de la economía, ni tampoco vienen a ordenar globalmente un sector de esa actividad económica ni, en definitiva, puede considerarse un elemento indispensable para alcanzar fines de política económica, sin que la mera invocación finalista del ahorro económico que conlleve sea justificación suficiente para integrarla en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía ni, tampoco, para que esa concepción finalista de las medidas adoptadas por el legislador estatal le permita preterir unos títulos competenciales más específicos de la Comunidad Foral en materia de función pública, hasta el punto de llegar al vaciamiento competencial de las Administración Públicas de Navarra en orden a la determinación de la jornada de sus empleados, contradiciendo la normativa foral que, por el contrario y al igual que contemplan las normas básicas estatales en materia de función pública, atribuye a las facultades de autoorganización de esas Administraciones la determinación de las condiciones temporales de prestación de servicios por su personal.

Frente a ello no puede bastar, a nuestro juicio, con que la disposición adicional septuagésima primera, aunque la exposición de motivos de la Ley en la que se integra carezca de una mención expresa justificativa al

respecto, se cuente entre las medidas que, como la congelación retributiva o las restricciones a la incorporación de personal que contemplan los artículos 22 y 23 de la misma ley, están orientadas a la contención del gasto público en el ámbito de la nómina de personal y a la obtención del presumido ahorro derivado del incremento de jornada laboral sin el correlativo incremento retributivo en el sector público no estatal, puesto que el objeto directo de la regulación no es de contenido económico sino que, por su propia naturaleza, se inserta con naturalidad en el ámbito de la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos sin que, además, implique efecto retributivo alguno. Y desde parecida perspectiva, tampoco la regulación concreta que establece comporta un efecto inmediato y directo sobre el gasto público efectivo, al contrario del que conllevan medidas de congelación retributiva o de plantillas, careciendo por tanto de la relevancia económica directa exigida por el Tribunal Constitucional para justificar una pretendida prevalencia de la competencia estatal ex artículo 149.1.13<sup>a</sup> sobre la más específica competencia foral en materia de función pública.

Por tanto, aun estando orientada a la contención del gasto público en materia de personal y perseguir el ahorro derivado del incremento de jornada sin aumentar las retribuciones, la mencionada disposición regula el elemento temporal de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, sin afectar a su régimen retributivo, siendo la jornada de trabajo un elemento integrante del régimen estatutario de los funcionarios públicos, entrando en juego la competencia más específica en la materia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos sin que resulte aquí aplicable la aplicación de la competencia más general de la ordenación general de la economía.

Desde esa perspectiva, y en respuesta a la consulta formulada a este Consejo de Navarra, resultaría procedente la interposición del recurso de inconstitucionalidad en cuanto la disposición adicional septuagésima primera podría invadir las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública. No obstante ello, y como ya hemos reflejado anteriormente, la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas, establece

en Navarra en materia de jornada una regulación análoga a la disposición estatal considerada en este dictamen, de donde pudiera concluirse en la inexistencia de colisión normativa alguna ni tampoco de un eventual conflicto competencial ante la evidencia de la aplicación en la Comunidad Foral de la citada ley foral.

### **III. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas y en los términos expresados en este dictamen, el Consejo de Navarra considera que la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, en cuanto establece una jornada general mínima de todos los empleados del Sector Público, integrando en este a las Administraciones Públicas de Navarra, vulnera las competencias de la Comunidad Foral en materia de función pública.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.