

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 192/2016 (HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

Referencia:	192/2016
Procedencia:	HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Asunto:	Recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
Fecha de aprobación:	7/4/2016

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 7 de abril de 2016, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "En cumplimiento de una Orden de V. E. de 23 de febrero de 2016, con registro de entrada el día 7 de marzo siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 16 de diciembre de 2015 fue publicada la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consta de una exposición de motivos, dos artículos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

Señala la parte introductoria, en lo que al recurso cuya interposición se pretende, que, ante el escenario de grave crisis económica, una de las medidas económicas adoptadas por el Gobierno Regional consistió en aumentar de treinta y cinco a treinta y siete horas y media la jornada semanal de los empleados públicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ello ha supuesto, indica la

exposición de motivos, una destrucción de puestos de trabajo que ha repercutido en la calidad de los servicios públicos básicos que presta la Administración, por lo que se procede a recuperar la jornada semanal de treinta y cinco horas.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, la ley se estructura en dos artículos mediante los que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015.

La ley se completa con dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

SEGUNDO.- Consta en el expediente la propuesta de Acuerdo por el que el Consejo de Ministros solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ("Ley 7/2015"), conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la referida ley orgánica, a efectos de que se produzca la suspensión del precepto cuya impugnación se propone.

Tras un breve análisis de la norma aprobada, su objeto y finalidad, el Acuerdo indica que el establecimiento de una jornada general de trabajo de todo el personal al servicio de las Administraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de treinta y cinco horas semanales de promedio contraviene lo articulado por el Estado a través de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que establece 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, dictada con carácter básico al amparo de los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución.

En primer lugar, se considera que la reducción de la jornada laboral a treinta y cinco horas semanales vulnera el artículo 149.1.18ª CE ("bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas"). Tal contravención se entiende de acuerdo con la constante jurisprudencia constitucional al respecto (por todas, STC 99/1987, de 11 de junio), conforme a la cual tales bases se corresponden con "la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en 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 Administraciones Públicas". En este sentido, más recientemente, la STC 156/2015, de 9 de julio, ha precisado el alcance del carácter básico al establecer 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".

En segundo lugar, se entiende que el artículo 1 de la Ley 7/2015 también contraviene el artículo 149.1.7ª CE ("Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas") y el artículo 149.1.13ª CE ("Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"), por cuanto la disposición impugnada, que afecta a todos los empleados públicos de la Comunidad

Autónoma de Castilla La-Mancha, choca con la regulación prevista en la mencionada disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que prevé una jornada semanal de treinta y siete horas y media para todo el personal que preste sus servicios en las Administraciones públicas del territorio nacional (no solo para los funcionarios), extendiéndose esta previsión al personal al servicio de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha que percibe sus retribuciones conforme al Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Insalud.

En definitiva, a la vista de lo anterior, se llega a la conclusión de que el artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, vulnera las competencias atribuidas al Estado por los artículos 149.1.7ª, 13ª y 18ª de la Constitución.

Por último, se hace constar que la propuesta de Acuerdo ha sido elaborada por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de conformidad con los informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y se indica que, tras la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC -a través del cual no se ha podido alcanzar un acuerdo acerca de las discrepancias suscitadas-, el plazo para formular el recurso de inconstitucionalidad expira el 16 de septiembre de 2016.

TERCERO.- Figuran también en el expediente, además de una copia de la ley de referencia, sendos informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que dan cuenta de las contradicciones entre la normativa autonómica y la estatal, y el informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 23 de febrero de 2016, en el que se analizan los motivos en que se sustenta la impugnación pretendida en términos coincidentes con los de la propuesta de Acuerdo a que se refiere el antecedente anterior.

Y, en tal estado el expediente, V. E. dispuso su remisión al Consejo de Estado para dictamen.

I. La consulta se efectúa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".

II. La cuestión que se suscita en el expediente radica en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición por el Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

III. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha venido a dictar la ley cuya impugnación se pretende en ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que ostenta en materia de "régimen estatutario de sus funcionarios",

conforme al artículo 31.1.1ª de su Estatuto de Autonomía ("Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"), en relación con el artículo 39.3 ("Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad").

El artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha establecido, mediante la regulación contenida en sus tres apartados, una jornada general de trabajo de treinta y cinco horas semanales de promedio para todo el personal al servicio de las Administraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cualquiera que sea su régimen jurídico, sector sanitario incluido, en clara contraposición con el régimen diseñado por el Estado a través de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que establece 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. Esta disposición fue dictada con carácter básico al amparo de los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Procede, por lo tanto, determinar si la norma autonómica tiene encaje en el sistema constitucional de competencias.

El alcance de la competencia reservada por la Constitución al Estado en el artículo 149.1.18ª CE ha sido analizado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional. Ese Tribunal parte de la premisa de que esta reserva competencial carece de contornos que puedan 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 Administraciones públicas" (por todas, STC 99/1987, de 11 de junio).

Así, 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. En este sentido, se ha señalado que la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por el artículo 149.1.18ª CE permite al mismo regular el régimen de las retribuciones y establecer las previsiones relativas a los permisos y vacaciones 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)".

Ahora bien, debe recordarse que la competencia reservada al Estado halla su límite en su carácter básico, no pudiendo agotar la regulación en la materia, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional también ha precisado 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)".

El artículo 1 de la Ley 7/2015 fija una jornada de trabajo semanal para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dos horas y media inferior a la prevista por el legislador estatal para todo el Sector Público. Resulta acreditado, pues, que tal previsión vulnera las normas básicas dictadas en la materia por el Estado y, con ello, el principio de igualdad que pretende garantizar aquella regulación básica estatal, por lo que procede su impugnación por vulnerarse las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.18ª CE.

A mayor abundamiento, el precepto cuya impugnación se pretende vulnera también la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.13ª CE ("Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"), habida cuenta de que el aumento de la jornada laboral semanal formó parte de un conjunto de medidas adoptadas para garantizar la estabilidad presupuestaria desde la aprobación del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El Tribunal Constitucional (SSTC 94/2015, de 14 de mayo, o 18/2016, de 4 de febrero) entiende, efectivamente, que este tipo de límites, "por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público", habrán de figurar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que se encomienda al Gobierno de la Nación, "correspondiendo en todo caso al Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE), la función de garante último y responsable ad extra del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria".

En fin, debe también recordarse que las previsiones estatales se adecúan al reparto constitucional previsto por el artículo 149.1.7ª CE, puesto 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, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos (...). La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre "legislación laboral" ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, 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 111/2012, de 24 de mayo).

De lo anterior se concluye que la regulación autonómica prevista en el artículo 1 de la Ley 7/2015 vulnera las competencias reservadas al Estado por los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución.

A la vista de todo ello, debe concluirse que existen fundamentos para proceder a la impugnación pretendida, respecto al artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Y, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la

permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 7 de abril de 2016

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.