



Informe sobre la posibilidad de alterar, a través de una Ley Foral, los acuerdos y condiciones alcanzados en base a la norma y según el sistema de fuentes establecido en el Estatuto de los Trabajadores, que sería el aplicable a este caso por la vinculación laboral existente entre trabajadores y empresas, cuando la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las competencias de Navarra en cuanto a la ejecución de la misma.

---

Pamplona, 11 de septiembre de 2020

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento del día 26 de agosto de 2020, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

## **INFORME**

**Sobre la posibilidad o no de alterar, a través de una Ley Foral, los acuerdos y condiciones alcanzados en base a la norma y según el sistema de fuentes establecido en el Estatuto de los Trabajadores, que sería el aplicable a este caso por la vinculación laboral existente entre trabajadores y empresas, cuando la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las competencias de Navarra en cuanto a la ejecución de la misma.**

### **I.- ANTECEDENTES**

1º.- Mediante Decreto-ley Foral 7/2020, de 22 de julio, se aprobaron medidas preventivas extraordinarias para hacer frente a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), una vez superada la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

Este decreto-ley foral fue convalidado por el Parlamento de Navarra en su sesión plenaria celebrada el 30 de julio de 2020, acordando su tramitación como proyecto de ley foral.

Como consecuencia de ello, el Pleno del Parlamento de Navarra, en la sesión celebrada el 27 de agosto de 2020 aprobó la Ley Foral 14/2020, de 1 de septiembre, por la que se aprueban medidas extraordinarias para hacer frente a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), una vez superada la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (publicada en el BON de 7 de septiembre de 2020).

En dicha sesión plenaria se debatió y finalmente aprobó e incorporó a la citada Ley Foral una enmienda presentada conjuntamente el día 21 de agosto de 2020 (número de registro 2828) por los Grupos Parlamentarios de Navarra Suma y de Geroa Bai.

2º.- Con fecha 25 de agosto de 2020, se registró por el Parlamentario Foral Sr. Alzórriz la solicitud de emisión de informe jurídico sobre si es posible modificar a través de una Ley Foral las condiciones laborales de

trabajadores vinculados con su empresa por una relación sujeta al derecho laboral, máxime cuando dichos trabajadores no se encuadran en el paraguas normativo sobre el que sí tiene competencias normativas la Comunidad Foral de Navarra y que es el régimen estatutario de las personas amparadas por el Estatuto de la Función Pública de Navarra.

La petición de informe se motiva del siguiente modo:

*“Se presenta esta solicitud, que puede ser de carácter general, debido a las dudas jurídicas que surgen a raíz de la presentación de una enmienda firmada conjuntamente por los grupos parlamentarios Geroa Bai y Navarra Suma, al "proyecto de Ley Foral por la que se aprueban medidas preventivas extraordinarias para hacer frente a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), una vez superada la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. (10-20/LEY- 00013)", a cuya redacción no se refiere la duda, sino que va dirigida a la legalidad de la aplicación de una parte de la misma por su validez jurídica en caso de ser aprobada.*

*Y ello por considerar que en la parte de la enmienda referida a la escuela concertada (excluyendo la parte de la enmienda referida a la escuela pública) existe un acuerdo firmado el 30 de junio de 2020 por la patronal y ciertos sindicatos de la escuela concertada, que modifica algunos aspectos del anterior acuerdo, que fue asumido por Gobierno de Navarra en cuanto a lo que le atañe, que es su financiación, el 15 de julio de 2020.*

*Por tanto, existe un convenio entre trabajadores y empresas, sometido a derecho laboral, que cumple todos los requisitos legales y que afecta a trabajadores que no están incluidos en el régimen estatutario navarro, quedando fuera de las competencias que tiene la Comunidad Foral de Navarra en esta materia.*

*Y ahí surge la duda por la que se plantea el informe, que es si a través de una Ley Foral se pueden alterar los acuerdos y condiciones alcanzados en base a la norma y según el sistema de fuentes establecido en el Estatuto de los Trabajadores, que sería el aplicable a este caso por la vinculación laboral existente entre trabajadores y empresas, cuando la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las competencias de Navarra en cuanto a la ejecución de la misma recogida en la LORAFNA”.*



3º.- Como consecuencia de los antecedentes expuestos se solicita a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión del presente informe en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 26 de agosto 2020.

## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.- Previo.

Con carácter previo a la cuestión sobre la que se nos consulta, resulta imprescindible aludir en primer lugar al contexto temporal en el que se emite el presente informe. Cabe recordar que el momento en el que se solicita el mismo, las dudas suscitadas se referían a una parte de la enmienda presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios de Navarra Suma y Geroa Bai (la referida a la escuela concertada). Sin embargo, y habida cuenta el escaso margen de tiempo de que se disponía, el informe se emite una vez que la Ley Foral, ha sido aprobada y publicada en el BON con la enmienda incorporada.

No es una cuestión baladí toda vez que ello, nos conduce a partir de una premisa clara que no es otra que la de presumir la legitimidad de la ley en tanto en cuanto ha sido aprobada por el legislativo foral siguiendo el trámite legalmente establecido y en consecuencia favorecida por una *potente* presunción de constitucionalidad.

En segundo lugar, resulta igualmente importante traer a colación las manifestaciones del Gobierno de Navarra al mostrar su disconformidad con el contenido de la enmienda (ahora recogido en el art. 2 de la Ley Foral 14/2020, de 1 de septiembre, por la que se aprueban medidas extraordinarias para hacer frente a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), una vez superada la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad) habida cuenta que simplemente aluden a la mera posibilidad, - puesto que no lo afirman tajantemente-, de que una ley foral que regule condiciones laborales básicas, *podría contravenir las previsiones constitucionales y legales citadas* (se refiere a los arts. 149.1. 17ª de la Constitución Española; 3 del Estatuto de los Trabajadores y 58.1, letra b) de la LORAFNA).

Por todo lo expuesto en este fundamento jurídico primero, no podemos obviar que las circunstancias que rodean la emisión de este informe son cuanto menos extraordinarias.

## **Segundo.- Fuentes del derecho del trabajo. Competencia en materia laboral.**

A tenor de lo dispuesto en el art. 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (en adelante TRET), el Derecho del Trabajo resulta de aplicación a las relaciones laborales que surgen respecto de los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario.

Pues bien, por cuanto ahora nos interesa, las fuentes jurídicas de tales relaciones laborales se encuentran enumeradas en el art. 3.1 del TRET. En concreto, dispone aquél que "los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan:

- a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado.
- b) Por los convenios colectivos.
- c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos antes expresados.
- d) Por los usos y costumbres locales y profesionales."

A su vez, el artículo 149.1.17ª de la CE, determina que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas."

Asimismo, la LORAFNA recoge en su artículo 58 .1, letra b), que corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia "laboral, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales sin perjuicio de la alta inspección de éste."

Dicho lo cual y sin cuestionar la competencia exclusiva del Estado en materia laboral, proclamada en el art. 149.1.17ª, sin perjuicio como hemos dicho de su ejecución por parte de los órganos de las CCAA, debemos señalar que la amplitud y complejidad del mundo laboral y de su normativa es tal que, ni siquiera resulta tarea fácil o pacífica en la doctrina el hecho de

definir el contenido de “materia laboral”. Y es que, como dijo el propio Tribunal Constitucional a propósito de la materia mercantil *“el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento jurídico no es de modo alguno preciso, y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva”* (STC de 16 de diciembre de 1981). Santamaría Pastor concluye que, el Alto Tribunal, sin tomar parte, aparentemente, en dicha polémica y empleando como base “naciones intrínsecas a la propia constitución”, afirma que el adjetivo *laboral* no puede ser entendido como “indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo” sino que es necesario “dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral (STC 35/2982, de 14 de junio) y no cualquier otra.

Formular por tanto, una definición de un ámbito tan complejo como el laboral es arriesgado, y obliga necesariamente a realizar múltiples matizaciones.

Precisamente por ello, y ya refiriéndonos al asunto que se nos plantea, consideramos que la enmienda presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios de Navarra Suma y Geroa Bai y cuyo contenido resultó aprobado e incorporado como artículo 2 a la citada Ley Foral 14/2020, no se refiere tanto a regular “materia laboral” pues no incide en la regulación de la jubilación parcial y por lo tanto no se están alterando ni modificando condiciones laborales básicas recogidas en el Estatuto de los Trabajadores o cuestiones reguladas en la Ley de la Seguridad Social sino que más bien, el Parlamento de Navarra, con la aprobación del artículo 2 de esta Ley Foral, se está comprometiendo legalmente a dar la cobertura económica necesaria para ejecutar las medidas contempladas, en tanto en cuanto el legislativo foral es el órgano competente para aprobar los presupuestos generales de Navarra.

Desde este punto de vista, no creemos por tanto que mediante la citada ley foral se estén alterando o modificando las condiciones laborales de trabajadores vinculados con su empresa por una relación sujeta al derecho laboral, sino que más bien, el Parlamento de Navarra, al aprobar la citada norma se está erigiendo como una suerte de garante, se está comprometiendo a dar apoyo presupuestario a las citadas medidas, sin que



podamos entender que exista una invasión competencial, más si cabe al recordar que no se está yendo en contra de las condiciones laborales básicas reguladas en el Estatuto de Trabajadores.

### III.-CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

**Única.-** Resulta indiscutible que el Estado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.17ª de la Constitución española ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por parte de los órganos de las CCAA.

Dicho precepto se ve complementado por el artículo 58 .1, letra b) de la LORAFNA, según el cual, corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia "laboral, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales sin perjuicio de la alta inspección de éste."

Ello no obstante, en tanto en cuanto, el legislativo foral es el órgano competente para aprobar los presupuestos generales de Navarra, con la aprobación del artículo 2 de esta Ley Foral, se está comprometiendo legalmente a dar el apoyo presupuestario para la ejecución de las citadas medidas, sin que podamos entender que exista una invasión competencial.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 11 de septiembre de 2020

LA LETRADA,

Isabel Cañas Palacios.

CONFORME:

LA LETRADA MAYOR,



Silvia Doménech Alegre