



**Parlamento de Navarra**

## **SERVICIOS JURÍDICOS**

Informe emitido a petición de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 2 de julio de 2012 y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 20 de julio de 2012, 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.

---

*Pamplona, 10 de septiembre de 2012.*



Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 2 de julio de 2012 y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 20 de julio de 2012, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

## **INFORME**

### **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**

#### **I**

### **ANTECEDENTES**

#### **I.1**

*“1.- En sesión celebrada el día 20 de julio de 2012, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:*

*Visto el escrito presentado por el Ilmo. Sr. D. Samuel Caro Sádaba y por la Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Maite Esporrín Las Heras, en el que solicitan la emisión de un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara en relación con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la*

*estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, SE ACUERDA:*

*1.º Solicitar la emisión de un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara en relación con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en los términos contenidos en el citado escrito.*

*2.º Trasladar este Acuerdo a los Servicios Jurídicos de la Cámara junto con el escrito del Sr. Caro y de la Sra. Esporrín”.*

*2.- “En sesión celebrada el día 2 de julio de 2012, la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:*

*Visto el escrito presentado por el Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra solicitando la emisión de un informe jurídico, sobre la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, SE ACUERDA:*

*1.º Solicitar la emisión de informe de los 'Servicios Jurídicos de la Cámara 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, invade 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, a efectos de la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad.*

*2.º Trasladar este Acuerdo a los Servicios Jurídicos de la Cámara”.*

## **I.2**

**1.º** El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de *medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, establece en su Título I un conjunto de **medidas de reordenación y racionalización de las administraciones públicas.**

Entre las medidas que afectan a las competencias de la Comunidad foral de Navarra, pueden destacarse:

“-Artículo 2. Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público.

1. En el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22. Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes.

2. Para hacer efectivo lo dispuesto en el apartado anterior, se adoptarán las siguientes medidas:

2.1 El personal funcionario no percibirá en el mes de diciembre las cantidades a que se refiere el artículo 22.Cinco.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 en concepto de sueldo y trienios.

Tampoco se percibirá las cuantías correspondientes al resto de los conceptos retributivos que integran tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre, pudiendo, en este caso, acordarse por cada Administración competente que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

2.2 El personal laboral no percibirá las cantidades en concepto de gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad o paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre del año 2012. Esta reducción comprenderá la de todos los conceptos retributivos que forman parte de dicha paga de acuerdo con los convenios colectivos que resulten de aplicación.

La aplicación directa de esta medida se realizará en la nómina del mes de diciembre de 2012, sin perjuicio de que pueda alterarse la distribución definitiva de la reducción en los ámbitos correspondientes mediante la negociación colectiva, pudiendo, en este caso, acordarse que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

La reducción retributiva establecida en el apartado 1 de este artículo será también de aplicación al personal laboral de alta dirección, al personal con contrato mercantil y al no acogido a convenio colectivo que no tenga la consideración de alto cargo.

3. La reducción retributiva contenida en los apartados anteriores será de aplicación, asimismo, al personal de las fundaciones del sector público y de los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones que integran el sector público, así como al del Banco de España y personal directivo y resto de personal de las mutuas de accidentes de trabajo y

enfermedades profesionales de la Seguridad Social y de sus entidades y centros mancomunados.

4. Las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de acuerdo con lo dispuesto en este artículo se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

5. En aquellos casos en que no se contemple expresamente en su régimen retributivo la percepción de pagas extraordinarias o se perciban más de dos al año se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento. Dicha reducción se prorrateará entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

6. Lo dispuesto en los apartados anteriores no será de aplicación a aquellos empleados públicos cuyas retribuciones por jornada completa, excluidos incentivos al rendimiento, no alcancen en cómputo anual 1,5 veces el salario mínimo interprofesional establecido en el Real Decreto 1888/2011, de 30 de diciembre.

7. El presente artículo tiene *carácter básico* dictándose al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 156.1 de la Constitución.

La Exposición de motivos del *Decreto-Ley 20/2012*, explica la medida en los términos que siguen:

“ Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos”.

-Artículo 8. *Modificación de los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público y medidas sobre días adicionales.*

Uno. Se modifica el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público en los siguientes términos:

“Artículo 48. Permisos de los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

a) Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.

Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad.

b) Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.

c) Para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine.

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

e) Para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas.

f) Por lactancia de un hijo menor de doce meses tendrá derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada o, en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad. Este derecho podrá ser ejercido indistintamente por uno u otro de los progenitores, en el caso de que ambos trabajen.

Igualmente la funcionaria podrá solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente.

Este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple.

g) Por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la funcionaria o el funcionario tendrá derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de dos horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras.

Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

h) Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida.

Dos. Se modifica el artículo 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que queda redactado de la siguiente manera:

“ Artículo 50. Vacaciones de los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor.

A los efectos de lo previsto en el presente artículo, no se considerarán como días hábiles los sábados, sin perjuicio de las adaptaciones que se establezcan para los horarios especiales”.

Tres. Desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, quedan suspendidos y sin efecto los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral, suscritos por las Administraciones Públicas y sus Organismos y Entidades, vinculados o dependientes de las mismas que no se ajusten a lo previsto en este artículo, en particular, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza.

Disposición adicional cuarta. *Aplicación del Título I del presente Real Decreto-ley a los Poderes Públicos.*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, según el cual los principios rectores establecidos en la misma vinculan a todos los poderes públicos y, en aplicación, en particular, del principio de transparencia regulado en el artículo 6 de la misma, los órganos constitucionales o estatutarios a los que no les resulten de aplicación directa las medidas establecidas en el presente real decreto-ley en atención a su autonomía, remitirán información sobre las iniciativas emprendidas, en su caso, por los mismos para el cumplimiento de las medidas de racionalización previstas en el Título I de este Real Decreto-ley, tanto para los miembros de los citados órganos como para el personal que preste sus servicios en los mismos.

Disposición transitoria primera.

“Lo dispuesto en este Real Decreto-ley sobre vacaciones y días de asuntos particulares, días adicionales a los días de libre disposición o de similar

naturaleza, no impedirá que el personal funcionario, estatutario y laboral disfrute los días correspondientes al año 2012, conforme a la normativa vigente hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley”.

**2.º** El Título V del Decreto-Ley 20/2012, establece, a su vez un conjunto de medidas sobre distribución comercial, entre las que se introduce una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos.

La Exposición de Motivos del Decreto-Ley, señala:

“ La reducción de restricciones en este ámbito ha sido una recomendación reiterada de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementan las posibilidades de compra del consumidor y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral”.

## TÍTULO V

Medidas de liberalización comercial y de fomento de la internacionalización empresarial

*Artículo 27 Modificación de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.*

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, queda modificada como sigue:

Uno. El apartado 1 del artículo 3 queda redactado del siguiente modo:

“ 1. El horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 90 horas”.

Dos. El artículo 4 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 4. Domingos y festivos.

1. El número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de *dieciséis*.



2. Las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de *díez* el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

3. Cada comerciante determinará libremente el horario correspondiente a cada domingo o día festivo en que ejerza su actividad.

4. La determinación de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con el mínimo anual antes señalado, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

5. Para la determinación de los domingos y festivos de apertura a los que se refieren los apartados 1 y 2, las Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria al atractivo comercial de los días para los consumidores, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La apertura en al menos un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más días festivos continuados.

b) La apertura en los domingos y festivos correspondientes a los períodos de rebajas.

c) La apertura en los domingos y festivos de mayor afluencia turística en la Comunidad Autónoma.

d) La apertura en los domingos o festivos de la campaña de Navidad”.

Tres. El artículo 5 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 5. Establecimientos con régimen especial de horarios.

1. Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

2. También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional los establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente.

3. Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios.

4. A los efectos de lo establecido en el apartado 1, las Comunidades Autónomas, a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes, determinarán las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial. Se considerarán zonas de gran afluencia turística, aquellas áreas coincidentes con la totalidad del municipio o parte del mismo en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Existencia de una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativamente, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.

b) Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.

c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas.

d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.

e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.

f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.

g) Cuando concurran circunstancias especiales que así lo justifiquen.

5. En todo caso, en los municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística aplicando los criterios previstos en el apartado anterior.

6. Las oficinas de farmacia, así como los estancos, se regirán por su normativa específica, aplicándose en su defecto las disposiciones de esta Ley.

7. Dentro de los límites marcados por la presente Ley, las Comunidades Autónomas podrán regular específicamente los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.»

Cuatro. La disposición adicional primera queda redactada del siguiente modo:

“Disposición adicional primera. Régimen de libertad de horarios.

En caso de que las Comunidades Autónomas decidan no hacer uso de la opción que les confiere el apartado 1 del artículo 3, se entenderá que los comerciantes disponen de plena libertad para determinar las horas de apertura de sus establecimientos”.

Cinco. La disposición adicional segunda queda redactada del siguiente modo:

*“Disposición adicional segunda. Libertad de elección de domingos y festivos”.*

Disposición final tercera. Adaptación de los calendarios comerciales de las Comunidades Autónomas.

Desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, las Comunidades Autónomas pondrán en marcha los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir de 2013, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por este real decreto-ley.

Disposición final cuarta. Títulos competenciales.

**El Título I de este real decreto-ley tiene carácter básico en virtud del artículo 149.1.13, 149.1.18.<sup>a</sup> y 156.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.**

....

**El Título V se dicta al amparo del artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.**

**3.º** La ley 2/2012, de 29 de junio, Presupuestos Generales del Estado para 2012, establece:

“Disposición Adicional Septuagésima Primera. Jornada general del trabajo en el Sector Público.

Uno. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, 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”.

A estos efectos conforman el Sector Público:

a) *La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.*

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el art. 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

e) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

f) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a e) del presente apartado sea superior al 50%.

Asimismo, las jornadas especiales existentes o que se puedan establecer, experimentarán los cambios que fueran necesarios en su caso para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria.

En todo caso, las modificaciones de jornada que se lleven a efecto como consecuencia del establecimiento de esta medida, no supondrán incremento retributivo alguno.

Dos. Con esta misma fecha, queda suspendida 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 indicados en el apartado anterior, que contradigan lo previsto en este artículo.

Tres. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de los arts. 149.1.7<sup>a</sup>, 149.1.13<sup>a</sup> y 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución española.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### PRIMERO

El objeto del presente Informe tiene por finalidad determinar el grado de repercusión del Real Decreto-Ley 20/2012 desde un punto de vista jurídico en el sistema competencial del régimen foral navarro, singularmente en lo referido al ámbito de las *restricciones de derechos estatutarios* y lo atinente a la modificación de la legislación del Estado en materia de libertad de horarios comerciales, establecidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

Debe señalarse, como cuestión previa, que los Servicios Jurídicos de la Cámara han emitido el 8 Febrero y el 3 marzo de 2012 sendos Informes sobre el régimen competencial establecido en el Amejoramiento del Fuero (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de *Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*), a propósito del examen del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de noviembre. A lo allí expuesto, con carácter general, nos remitimos a fin de evitar repeticiones innecesarias.

### SEGUNDO

Las modificaciones más relevantes en materia funcional son las siguientes:

- *Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público.*
- *Permisos y vacaciones: Artículo 8. Modificación de los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público y medidas sobre días adicionales*

Se abordan, estos dos aspectos, porque son los que potencialmente pueden colisionar con las competencias forales, habida cuenta de su

calificación como *materia básica o legislación básica* con la que el Estado identifica sus competencias ex art 149.1. 13. y 156 CE.

### TERCERO

La medida más discutida por su novedad y gravedad desde el punto de vista del reconocimiento del *Estatuto del empleado público* establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril -toda ella básica- (pero en sentido diverso del entendimiento clásico del binomio bases -desarrollo ex art 149.1 CE), es la supresión de una de las pagas extraordinarias que dicha legislación reconoce en su Art. 22.4 (las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe...) y que el Real Decreto-Ley denomina *paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012* (Art.2 del D-ley 20/12)

Esta referencia al carácter básico de la Ley 7/2007, es capital para entender el sesgo del Decreto-Ley 20/2012, habida cuenta que la mencionada ley 7/2007 constituye un ejemplo de nuevo entendimiento de la legislación básica del Estado en materia de Función Pública, tal como se expone en su Exposición de Motivos, sobre la base de la idea de que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy como *un sistema homogéneo* sino que cada administración autonómica debe poder configurar su propia política de personal, lo que comporta una significativa reducción de la *densidad normativa* de lo básico en esta materia. Dicho, en corto, significa el entendimiento de la legislación estatal como un mínimo de regulación estatal –muy mínimo- que las CC.AA deben ajustar a su territorio y a su particular sistema de función pública.

Lamentablemente dicha Ley no ha sido desarrollada en muchas de las novedades que contempla ni por el Estado ni por todas las CC.AA, entre ellas nuestra Comunidad Foral. Y por dicha razón el Decreto-ley 20/2012, introduce un suerte de modificación de modo tácito y silente sin referirse explícitamente al art 22.4, al suprimir una de las pagas extraordinarias, modificando, sin embargo, expresamente algunos otros preceptos del Estatuto del empleado Público como son los artículos 32, 48 y 50 (8 del Decreto-Ley).

Podría señalarse, por tanto, desde una perspectiva estatal –necesaria para su cabal comprensión foral- que este Decreto ley 20/2012, constituye una modificación puntual de algunos preceptos de la Ley 7/2007, pero no

de la finalidad y *telos* de la Ley. Pudiéndose señalar, a modo de reflexión general, que la modificación de varios preceptos de la ley 7/2007 por el Decreto-ley desconectados del sentido *in totum* de aquélla, pudiera posibilitar interpretaciones contrarias a la finalidad buscada. Dicho de otro modo, el legislador del Decreto ley al modificar subrepticamente el art 22. 4 y de modo expreso los artículos arriba citados, no cambia el sentido de la Ley básica de mínimos que constituye la gran novedad de la ley 7/2007.

Seguramente esa es la razón por la que el art. 2 del Decreto-Ley no modifica el art. 22.4 de la Ley 7/2007 e invoca directamente los artículos 149.13 y 156 CE, sin hacer invocación expresa en el 2.7 del Decreto Ley del art. 149.1.18 CE, queriendo significar que se trata de una *medida económica* ajena a las bases de la Función Pública, lo que constituye una actuación cuando menos discutible que el Estado elija, de modo selectivo, el título competencial que más le interese, obviando o pretendiendo desconocer el contenido del Art. 149.1.18 CE y su desarrollo por el legislador ordinario (Ley 7/2007), en materia de retribuciones de los funcionarios públicos.

En definitiva, que desde un punto de vista estrictamente constitucional puede discutirse que el Estado sin modificar el Art. 22.4 de la Ley 7/2007, intente configurar la supresión de la paga de extraordinaria de diciembre como una modificación del artículo 22.Cinco.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 en concepto de sueldo y trienios, en los términos que siguen:

*“1. En el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22. Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes.*

*2. Para hacer efectivo lo dispuesto en el apartado anterior, se adoptarán las siguientes medidas:*

*2.1 El personal funcionario **no percibirá en el mes de diciembre las cantidades a que se refiere el artículo 22.Cinco.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio**, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 en concepto de sueldo y trienios”.*

Dicho de otro modo, el Estado a través del Decreto Ley pretende configurar la medida de supresión *de un derecho retributivo reconocido en el Estatuto del Empleado público* con carácter básico como una suerte de medida económica anclada en las mencionadas bases de los Arts. 149.1.1 13 y 156.1 CE.

Esta medida constitucionalmente arriesgada tiene, sin embargo, su fundamento en el momento histórico presente en cierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional que avala este tipo de medidas referidas principalmente a las *retribuciones económicas y otros aspectos económicos de los empleados públicos* (SSTC 148/2006, de 9 de mayo y 178/2006, 195/2006 y 297/2006), como son la congelación de la masa salarial o del aumento de las plantillas a través de la oferta pública de empleo, máxime en unos momentos en lo que las propias decisiones del Estado están condicionadas por los compromisos en torno al déficit público que deriva de los Tratados Comunitarios.

En definitiva, -como dijimos en nuestro *Informe* de 3 de marzo pasado- *“en esta materia atinente a las retribuciones de los empleados públicos y a aspectos económicos que tienen que ver con el conjunto del déficit público, el título competencial ex Art. 49.1 b) en relación con el Art. 39.1 del Amejoramiento, se manifiesta como lábil e insuficiente al superponerse su contenido estrictamente de régimen de función pública con otros títulos competenciales de contenido económico, en los términos en que se manifestó la STC 148/2006, 9 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997):*

” teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas Administraciones públicas, también *cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión*, puesto que se trata de una *medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general* que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países que integran la Unión Europea.

El indudable impacto de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones públicas en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido,



como la *restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas*, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Consiguientemente, no es posible aceptar esta última alegación de los Letrados forales. Descartada esta última posibilidad, y a la luz de los fundamentos jurídicos anteriores, debemos concluir reconociendo que la disposición impugnada vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE”.

Por todo, lo expuesto puede concluirse, que la medida contemplada en el Art 2 del Real Decreto-Ley 20/2012 de suprimir la paga extraordinaria de diciembre, tiene su fundamento constitucional en los títulos del Estado ex art. 149.1.13 y 156 CE. Dichos títulos se superponen al de Bases estatales en materia de función pública ex art 149.1 18 CE tal como ha sido desarrollado por las Cortes Generales a través de la citada Ley 7/2007, de la que el legislador extraordinario del Decreto-Ley parece olvidarse en este punto, al primar el carácter económico de la medida y a la competencia foral reconocida en el art. 49.1 b) del Amejoramiento

Desde el punto de vista de su traslación de la medida de orden económico por el Parlamento de Navarra a través de una *Ley Foral*, debe tenerse presente que debe modificarse, al menos con carácter transitorio para el ejercicio de 2012, el derecho a las dos pagas extraordinarias que reconoce el Art. 39.3 del *Estatuto de Personal de las Administraciones Públicas de Navarra (Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra)* y debe modificarse también la ley de Presupuestos Generales de Navarra, en la medida que la determinación de las retribuciones de los funcionarios públicos se actualizan en la ley de presupuestos para 2012, debiendo destacarse en este punto que el Gobierno no puede utilizar el instrumento del Decreto ley Foral contemplado en el art. 22 bis del Amejoramiento (Ley 13/1982, de 16 de agosto, modificada por la LO 10/2010, de 27 de octubre), porque el Decreto Ley Foral no es instrumento apto para modificar la ley de Presupuestos de Navarra.

Un hipotético recurso de inconstitucionalidad contra el art 2 del Decreto-Ley 20/2012, debiera tener presente, desde un punto de vista formal la *inidoneidad* constitucional del Decreto-Ley tanto para modificar un derecho retributivo de los funcionarios públicos como la ley de Presupuestos vigente. Dicho argumento, sin embargo, no es definitivo; como tampoco está definitivamente resuelto en el estadio actual de la

jurisprudencia constitucional, si un Decreto-Ley puede modificar a mitad de ejercicio una medida tan drástica como la supresión de un derecho retributivo básico de los funcionarios públicos cobijable bajo la reserva de ley formal ex art 103.3 (en conexión con el art 23.2 CE como ha reconocido la jurisprudencia constitucional), desde la perspectiva de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE); o si la insuficiente motivación de la exposición de motivos del Decreto-ley en torno a la urgencia y necesidad de las medidas adoptadas (art. 86.1 CE) son determinantes para desbaratar por medio de un Decreto-Ley económico las bases del sistema anteriormente señalado, ya que conforme a la doctrina constitucional sobre el Decreto-ley, la urgencia debe fundamentarse, ya sea través de su motivación en la Exposición de Motivos o en los informes o documentos económicos que justifiquen la perentoriedad de la medida aportados en el expediente de elaboración del Decreto-Ley o de su deducibilidad del debate parlamentario. Siendo, en todo caso, carga procesal del Gobierno el justificar la urgencia y necesidad de la legislación de urgencia.

La jurisprudencia del TC sobre la prevalencia de los títulos de contenido económico sobre otros derivados de la tradicional competencia histórica de Navarra sobre funcionarios públicos, parecen inclinar en el momento histórico presente, la eficacia de una medida estatal, con las dudas expresadas, para validar una medida como la contemplada en el art. 2 del Decreto Ley 20/2012. Ahora bien, pertenece al ámbito de la oportunidad política en la que este Informe ni quiere ni puede entrar a valorar, si una medida que afecta tan de lleno al núcleo de la tradicional competencia del régimen foral sobre función pública (que tuvo un pronunciamiento a las tesis de Navarra en la STC 140/1990) puede ser admitida sin más por la Comunidad Foral. Máxime cuando el riesgo que se corre en términos jurisdiccionales es una sentencia de contenido declarativo sin repercusiones económicas como ocurrió en los supuestos antes referidos de incremento porcentual de las retribuciones en las SSTC 148/2006, de 9 de mayo y 178/2006, 195/2006 y 297/2006.

#### **CUARTO**

La regulación de los *Permisos y vacaciones: Artículo 8. Modificación de los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público y medidas sobre días adicionales, adquieren un perfil*

*diverso de lo expuesto sobre la medida económica de supresión de la paga extraordinaria de diciembre.*

Como hemos señalado más arriba la Exposición de Motivos declara que *“se reducen los días de libre disposición. Además, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones.*

*Se homogeniza, asimismo, el régimen de permisos para todas las Administraciones Públicas.*

*Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido por las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.*

*Igualmente, en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público”.*

Dicha regulación modifica, por tanto el Art. 48 de la *Ley Básica 7/2007, de empleado Público* relativo a los permisos de los funcionarios públicos, en los términos más arriba transcritos y el art. 50 sobre vacaciones de los funcionarios públicos, debiendo tenerse presente las dos disposiciones más arriba citadas, esto es la **adicional cuarta**, como la transitoria primera, en cuya virtud, se reconoce la no aplicación de dicha modificaciones para determinados órganos estatutarios y por otra se reconoce que su aplicación es para el 2013, ya que la mencionada disposición **transitoria primera** excluye su aplicación para 2012, al considerar que lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 20/2102 *“no impedirá que el personal funcionario, estatutario y laboral disfrute los días correspondientes al año 2012, conforme a la normativa vigente hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley”.*

De lo expuesto puede desprenderse dos *ideas-fuerza* determinantes para la correcta interpretación del Decreto-ley estudiado.

La primera y principal tiene que ver con la naturaleza y alcance de la Ley 7/2007, que es toda ella una ley básica. Pero con la importante particularidad de que es una ley de mínimos, de tal suerte que dado su carácter *principal* o básico necesita del desarrollo por Ley Foral. Debe recordarse a este propósito que la Ley Básica 7/2007 no ha sido desarrollada por la Comunidad Foral, estando vigente como es sabido el Decreto Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el *Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra*.

En consecuencia, la primera conclusión es que la modificación de los artículos 48 y 50 se inserta en el contexto de la Ley 7/2007, lo que dado su carácter básico no se configura más que como una ley de mínimos, de baja *densidad normativa*, que debe ser complementada por Navarra.

En segundo lugar, el Decreto-ley no cambia el carácter y naturaleza de toda la ley 7/2007, porque afecta a la reserva de ley formal ex Art. 103.3 de la CE. Dicho de otro modo, las medidas puntuales que el Decreto-ley adopta en relación con la modificación de la 7/2007, no puede contrariar la reserva formal explícita que luce en el Art. 103.3 de la CE.

Por ello, dada la transitoriedad de su regulación y el sistema diverso de permisos y vacaciones con el de Navarra, regulados de manera habilitante en los artículos 36 1 ) y f) 38 en el *Estatuto del personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra* es lícito dudar de la eficacia del contenido del Decreto-ley, máxime cuando el Art. 49. 1 b del *Amejoramiento* refuerza la interpretación de que Navarra solo está obligada a respetar lo *derechos y obligaciones esenciales* de la legislación básica del Estado, lo que otorga *un amplio margen de apreciación foral* en la línea aquí sí determinante de la doctrina de la STC 140/1990.

A título ejemplificativo se dirá que en Navarra no existen los días de permiso llamados en la jerga funcional *moscosos*, en honor al Ministro socialista de origen navarro que los impulsó, Javier Moscoso del Prado, "*ni tampoco a los "canosos"*", en virtud de la antigüedad tan caros a la legislación comunitaria, donde la veteranía es un grado.

En definitiva, las mencionadas modificaciones no alteran ni modifican las competencias de Navarra en esta materia, porque el Decreto-Ley es *ineficaz* en esta materia de vacaciones y licencias en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

## QUINTO.

Se aborda, ahora, por unidad temática, el alcance de *Disposición Adicional Septuagésima Primera* de la ley 2/2012, de 29 de junio, Presupuestos Generales del Estado para 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*, la disposición *tiene carácter básico* y se dicta al amparo de los arts. 149.1.7<sup>a</sup>, 149.1.13<sup>a</sup> y 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución española.

En este punto, cabe recordar que en el Informe emitido por los servicios jurídicos de la cámara, ya se informó sobre el contenido del Art. 4 del Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de *medidas urgentes en materia presupuestaria tributaria y financiera para la corrección del déficit público*.

Allí dijimos lo siguiente:

“...la Comunidad Foral ostenta las competencias exclusiva sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos, siempre que se respeten los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos, tal como interpretó la STC 140/1990, de 2 de septiembre:

No cabe duda que respecto de Navarra dicha actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (arts. 2 y 39 LORAFNA), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, fundamento jurídico 6.º, que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico.

El art. 49.1, b), LORAFNA, se inserta claramente dentro de este último supuesto. Efectúa una atribución de competencia en favor de Navarra «en virtud de su régimen foral», remitiendo dicha competencia a la categoría comprendida en el apartado a) del art. 39.1 LORAFNA. Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer

apartado («Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias»), lo que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 LORAFNA). Nos hallamos, pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico».

Con posterioridad a la emisión de dicho Informe, la Ley Foral, 13/2012, de 21 de junio, *de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*, ha establecido, entre otras medidas, lo siguiente: .

“Artículo 4. Jornada de trabajo.

1. Durante el año 2012, la jornada de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra tendrá una duración de *treinta y siete horas y media semanales de promedio*, equivalente a un cómputo anual de 1.628 horas.

2. Una vez aplicada la correspondiente compensación horaria sobre el cómputo anual de la jornada fijada en el apartado anterior, los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra que trabajen con el régimen de turnos señalados a continuación tendrán la siguiente jornada de presencia real:

A) Turno de mañanas, tardes y noches: 1.493 horas.

B) Jornada flexible (guarderío forestal): 1.548 horas.

C) Turno fijo de noches: 1.571 horas.

D) Turno de mañanas y tardes con trabajo en domingos y festivos: 1.590 horas.

E) Jornada partida con trabajo en domingos y festivos: 1.605 horas.

3. Las compensaciones horarias fijadas en el apartado anterior, junto con las económicas establecidas por el trabajo a turnos, en horario nocturno y en día festivo, recogen todas las circunstancias y especificidades que puedan ser atribuibles a los diferentes puestos de trabajo; entre ellas, la turnicidad, la necesidad de intercambio de información entre los turnos, etc.

4. La distribución del cómputo anual de la jornada de trabajo se realizará por cada Administración Pública en función de las necesidades de los diferentes servicios. Previa la oportuna negociación en la Mesa que corresponda y respetando en todo caso el cómputo anual establecido, en determinados ámbitos o colectivos de empleados la jornada podrá tener una distribución diferente a la que se establezca con carácter general, siempre que así se justifique para una adecuada prestación de los correspondientes servicios.

5. La previsión contenida en este artículo conlleva la suspensión de la aplicación de los artículos 1 y 2 del Decreto Foral 624/1999, de 27 de diciembre, por el que se determina el cómputo anual de la jornada de trabajo

de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, así como las compensaciones horarias para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos”.

Habida cuenta de tal regulación foral de la jornada de trabajo 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, debe señalarse la carencia de objeto pronunciarse sobre si regulación vulnera las competencias de Navarra en la materia.

## SEXTO.

Finalmente, el TÍTULO V del Decreto-Ley contiene una serie de medidas de liberalización comercial y de fomento de la internacionalización empresarial, entre las que destacan la modificación del apartado 1 del artículo 3 de la *Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales*, consistente en determinar que el horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas **a menos de 90 horas**, así como la del art 4 sobre número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público *será de dieciséis*, estableciéndose que las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de *diez* el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

La ley regula también la libertad de horarios correspondientes a domingos o festivos por cada comerciante.

La nueva regulación se cierra con el contenido de la *“Disposición adicional primera”* que *establece la libertad para determinar las horas de apertura de sus establecimientos* en el caso de que las Comunidades Autónomas decidan no hacer uso de la opción que les confiere el apartado 1 del artículo 3 y de la «Disposición adicional segunda sobre adaptación de los calendarios comerciales de las Comunidades Autónomas, que señalar, *“las Comunidades Autónomas pondrán en marcha los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios domingos y festivos en que los*

*comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir de 2013, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por este real decreto-ley*". Es decir que hasta el 2013 no entran en vigor las nuevas disposiciones en materia de libertad de horarios.

La regulación de la libertad de horarios comerciales es una cuestión que conecta con la *libertad de empresa* regulada en el artículo 38 de la CE y sobre la que Navarra ostenta las competencias contempladas en el Art. 56.1 d) del Amejoramiento en los términos señalados, entre otras, en la SSTC 124/2003, de 19 de junio y 157/2004, de 21 de septiembre.

La citada competencia sobre comercio interior y defensa del consumidor y del usuario se ostenta de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica y política económica en los términos del art. 149.1.11 y 13 CE.

Se trata, por tanto, de una competencia exclusiva de desarrollo en el marco de la legislación del Estado ex art. 149.1.11 y 13, sobre la que se proyecta también, la libertad de empresa, aunque tal como declaró la STC 225/1993, de 8 de julio, la libertad de horarios no constituye desarrollo del Art. 38 CE, no derivando de la libertad de empresa otra exigencia que la de un régimen de horarios comerciales que "*permita el inicio y mantenimiento de la actividad empresarial, exento de limitaciones irracionales, desproporcionadas o arbitrarias*".

No es la competencia sobre comercio interior, a diferencia, de la competencia sobre funcionarios públicos, una competencia exclusiva reforzada por el título de la historicidad, sino una competencia atribuida en el marco de la regulación contemplada en la CE y en el Amejoramiento.

Como ha recordado la reciente STC 26/2012, de 1 de marzo, reiterando la doctrina de la STC 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 2, respecto a la asunción autonómica de la competencia en materia de comercio interior, esta última no puede dejar de atemperarse, de acuerdo a lo previsto en los propios Estatutos de Autonomía (aquí el Amejoramiento) a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, lo que significa que las competencias asumidas han de respetar las competencias del Estado relacionadas en el art. 149.1 CE en especial



aquellas explícitamente mencionadas por el texto estatutario en relación con las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de comercio interior pues sólo entonces será dable reconocer que la autonómica se ha actualizado en el respeto a su marco delimitador propio, constitucional y estatutario.

Lo expuesto es suficiente para determinar que la regulación contemplada en el Real Decreto-ley 20/2012, no vulnera las competencias de Navarra, al establecer un margen para el ejercicio de sus competencias en la materia legislativa de desarrollo consistente en poder legislar sobre:

1. La prohibición de la actividad comercial en días laborales por encima 90 horas, lo que otorga un margen competencial propio sobre determinadas tiendas “**open day**” o “**after hours**” .

2. La regulación de la apertura de festivos modificando en sentido alcista o reductor en atención a las necesidades comerciales autonómicas el número mínimo de 16 días al año.

Puede considerarse más discutible, la regulación de los horarios de los establecimientos **con régimen especial de horarios**, entre los que se incluyen, los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas **tiendas de conveniencia** (superficie útil no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios, por ejemplo los establecimientos VIPS, inexistentes en Navarra), así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, Tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional y los **establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados**, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente.

Sin embargo, pueden considerarse incluidas dentro de las competencias en materia económica antes citada (**art 149.1.11 y 13 CE**), en unos momentos de crisis económica en que se pretende estimular la demanda al menos desde el punto de vista de la apertura de establecimientos y liberalización de horarios incentivadores del consumo, debiendo recordarse que la Constitución -incluida la noción de Constitución Económica- constituye un amplio marco de coincidencias, que permite a los gobiernos alternantes llevar a cabo una política más liberal o más intervencionista, ambas posibles en el contexto y marco regulador de la Constitución de 1978 como señaló la jurisprudencia del TC desde los años ochenta del pasado siglo XX al iniciar su labor de definición del Derecho Constitucional en nuestro Estado.

Finalmente el contenido supletorio de la disposición adicional primera entendible como *cláusula pro libertate* a favor de la regulación estatal no vulnera las competencias de Navarra, porque siempre podrá legislar en el marco de las competencias reconocidas.

### III

## CONCLUSIONES

**1º.-** El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio contiene en relación con los derechos reconocidos estatutariamente en la Ley Básica 7/2007, de 12 de abril, *del Estatuto del Empleado Público* medidas constitucionalmente arriesgadas fundadas en la afectación de la existencia de la reserva formal de ley ex Art. 103.3 en conexión con el Art 23.2 CE, que solo la fuerza del Decreto-ley permiten calificar como básicas. Dicha afectación puede vulnerar los límites formales y materiales del Decreto-Ley 20/2012, en los términos señalados en el *epígrafe II tercero* de este Informe.

**2º.-** La Ley 7/2007, de 12 de abril, es toda ella una Ley básica, pero con baja densidad normativa que exige su desarrollo formal y material por Ley de las CC.AA (incluida la Foral de Navarra) y cuyo Art. 22.4 referido a la paga extraordinaria de diciembre se ve modificado de forma tácita o silente, bajo la *prevalencia y desplazamiento* que el Estado otorga a los

títulos competenciales económicos (art 149.1.11 y 156.1 CE) sobre el del régimen estatutario de los funcionarios (art 149.1.18 CE).

**3ª.-** La jurisprudencia del TC avala en el momento histórico presente la adopción de medidas que afecten al conjunto de gastos de personal de las administraciones públicas como una medida de política económica que puede calificarse de básica al amparo de los mencionados artículos 149.1.11 y 1.13 y 156 CE, sin perjuicio de que la definición de lo qué es básico solo corresponde hacerlo al Estado en línea de principio, pues el control de lo que sea básico o legislación básica corresponde en último término al TC.

Toda disposición básica, requiere de su desarrollo normativo por las instituciones forales en función de las distintas potestades legislativas o reglamentarias en juego. En el caso de la materia funcional todo desarrollo que afecte a la reserva de ley foral contemplada en el *Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra* o que afecte a materia presupuestaria, debe ineluctablemente ser implementada por Ley Foral.

**4º.-** La jurisprudencia sobre la competencia exclusiva de carácter histórico ex art. 49. 1 b) del Amejoramiento sobre el régimen estatutario de los *funcionarios públicos* presenta un perfil *ambivalente*, no siempre satisfactorio para Navarra en cuanto Comunidad Histórica.

Pertenece, sin embargo, a lo mejor de la tradición foral no aquietarse ante abusos o ejercicios competenciales que afecten al contenido intangible del régimen foral, como puede ser en materia de funcionarios, pues aunque coyunturalmente tengan respaldo en decisiones de los órganos jurisdiccionales del Estado, pueden modificarse por la fuerza suasoria de la convicción jurídica o por la fuerza normativa de lo fáctico. La jurisprudencia constitucional es por definición evolutiva.

**5º.-** La regulación que el Decreto-Ley lleva a cabo en materia de permisos y vacaciones no vulnera las competencias forales en los términos expresados en el *epígrafe II Cuarto* del presente Informe.

**6º.-** 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 la competencias de Navarra en la materia. Todo ello en los términos que se expresan en el *epígrafe II quinto* de este Informe.

**7º.-** En materia de *horarios comerciales* la regulación contemplada en el Real Decreto-ley 20/2012, no vulnera las competencias de Navarra, al establecerse un *margen* para el ejercicio de sus competencias en la materia legislativa de desarrollo consistente en poder legislar tanto sobre horarios como sobre apertura de domingos y festivos en los términos detallados que se expresan en el *epígrafe II Sexto* de este Informe.

En tal sentido debe señalarse que la Constitución –incluida la noción de *Constitución Económica*- constituye un amplio marco de coincidencias, que permite a los gobiernos alternantes llevar a cabo una política más liberal o más intervencionista, ambas posibles en el contexto y marco regulador de la Constitución de 1978, como señaló la jurisprudencia del TC desde los años ochenta del pasado siglo XX al iniciar su labor de definición del Derecho Constitucional en España.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 10 de septiembre de 2012  
EL LETRADO,

Manuel Pulido Quecedo

CONFORME:  
EL LETRADO MAYOR,

Pablo Díez Lago.