

Competencia para reducir la jornada de trabajo de los empleados públicos

Comentario a la STS de 29 de enero de 2018¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

El Tribunal Supremo ha venido a proclamar que una comunidad autónoma no puede establecer una jornada de trabajo anual para los empleados públicos a su servicio que sea inferior a la fijada por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012. En este caso fue el Gobierno vasco el que redujo a 35 horas semanales la jornada laboral de los empleados públicos autonómicos, previsión que ha sido anulada de manera definitiva por el Tribunal Supremo, toda vez que el establecimiento de la jornada de trabajo se debe mover siempre dentro del marco predeterminado por el Estado y es este quien tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normativa relativa «a los derechos y deberes, y responsabilidad de los funcionarios». Y, en lo que se refiere a la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo, es innegable que constituye una previsión integrada en esa esfera «de los derechos y deberes» de los funcionarios. Por ende, al tratarse de una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional, como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario, se justifica su determinación por el Estado como normativa básica.

Palabras clave: funcionarios públicos; jornada de los empleados públicos; personal de las comunidades autónomas; competencia exclusiva del Estado.

Fecha de entrada: 05-03-2018 / Fecha de aceptación: 21-03-2018

¹ Véase el texto de esta sentencia en www.civil-mercantil.com (selección de jurisprudencia de Derecho Administrativo del 1 al 15 de marzo de 2018).

La sentencia que vamos a comentar no es sino consecuencia de dos circunstancias que han perturbado de una manera significativa los avatares de la actuaciones de los poderes públicos en los últimos tiempos: una, la profunda y prolongada crisis económica que ha exigido enormes esfuerzos presupuestarios a las Administraciones públicas; y dos, el celo de las comunidades autónomas de preservar su autonomía mas allá de las competencias que la asignación les atribuye, con la finalidad de contrarrestar y minimizar las medidas adoptadas por el Gobierno a fin de atajar el déficit.

Nos situamos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, es decir, en los peores tiempos de la crisis, cuando su disposición adicional 71.^a vino a regular la jornada general de trabajo en el sector público en los siguientes términos: no podrá ser inferior a las 37,5 horas semanales de trabajo efectivo promedio en computo anual, siendo aplicables no solo a la Administración del Estado, sino también a las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local, precisando que queda suspendida la eficacia de cuantos pactos o convenios contradigan dicha previsión horaria. Por último, y esto es muy relevante, esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución española.

En estas estamos cuando la Comunidad Autónoma del País Vasco, concretamente su Departamento de Función Pública y Justicia, dicta, con fecha 2 de febrero de 2016, un decreto por el que se establece la jornada de trabajo anual para el año 2016 para el personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estableciendo una jornada de trabajo efectivo en el sector público autonómico de 35 horas semanales.

La reacción del Estado no se hizo esperar y el abogado del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo contra el citado decreto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, alegando la manifiesta infracción de una norma básica del Estado de aplicación directa a la Comunidad Autónoma del País Vasco. No le resulta difícil a la sala estimar el recurso y anular el decreto, razonando que nos encontramos ante una norma cuya eficacia temporal no se limita al ejercicio 2012, sino que su finalidad es regular con carácter permanente la jornada anual máxima, con vocación de que se mantenga en el tiempo dicha previsión hasta tanto no se modifique por otra norma con igual rango, de manera que carece de una previsión con eficacia limitada al ejercicio presupuestario, regulándose a través del

vehículo de una Ley de Presupuestos un aspecto del régimen de los empleados públicos con evidente repercusión en la ordenación económica y financiera general de España, siendo así que la norma impugnada y anulada por el Tribunal Superior de Justicia implica un exceso respecto del límite de gasto que el Estado ha fijado para el ejercicio, pues supondrá que en la mayoría de las ocasiones los permisos se han de cubrir bien mediante nombramientos o contratación temporales o bien mediante un incremento de la actividad de los demás empleados públicos.

Tal rotundidad en los razonamientos bien pudiera hacernos llegar a pensar que nos encontrábamos ante una sentencia firme que no iba a ser recurrida por la comunidad autónoma. Nos equivocamos, pues el Gobierno vasco decide preparar e interponer recurso de casación contra la misma.

Resultando ya de plena aplicación el nuevo régimen casacional instaurado por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (que entró en vigor el 22 de julio de 2016), se dictó auto de fecha 16 de mayo de 2017 por la Sección de Admisión del Tribunal Supremo, precisando que el interés casacional de la cuestión debatida se circunscribía a los siguientes temas:

1. Si puede una Administración pública establecer libremente una jornada de trabajo anual para los empleados públicos a su servicio por así permitirlo los artículos 47 y 51 del EBEP/TREBEP o si, por el contrario, dicho establecimiento está condicionado por los límites establecidos en la disposición final 71.^a de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, que deberían respetarse en todo caso por las Administraciones públicas.
2. Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, las contenidas en los 47 y 51 del EBEP, la disposición final 71.^a de la Ley 2/2012 y el artículo 9.3 de la Constitución, en el particular por el que se recoge el principio constitucional de seguridad jurídica.

En este sentido el Gobierno vasco invoca la infracción de los artículos 47 y 51 del EBEP, precisando que la disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012 vendría a regular la jornada de trabajo de los empleados públicos de una forma que es incompatible con la regulación básica y sustantiva de dicha materia recogida en los artículos citados del EBEP, planteándose un problema de elección de la norma aplicable, elección que a juicio de la comunidad autónoma no ha de inclinarse a favor de la disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012, como hace la sentencia recurrida, sosteniendo, en definitiva, la prevalencia del EBEP, lo que implicaría la vigencia del decreto anulado por la sala de instancia. Asimismo se esgrime la lesión del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE, al encontrarnos ante una disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012 que establece una jornada mínima semanal para los empleados públicos (37,5 horas semanales), y lo hace sin modificar y sin derogar expresamente el artículo 47 del EBEP, que era la norma básica estatal que en aquel momento regulaba la «jornada de trabajo de los funcionarios públicos», provocando con ello una evidente situación de inseguridad jurídica.

Exponer que el artículo 47 del EBEP determina que «las Administraciones públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial», precisando el artículo 51 del mismo texto legal que «para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente».

Pues bien, lo primero que hace el Tribunal Supremo es traer a colación la constitucionalidad de la disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012, de conformidad con lo razonado por las Sentencias 99/2016, 158/2016 y la más reciente Sentencia 142/2017, en las que se concluye la competencia del Estado para regular la jornada de trabajo del personal al servicio del sector público, ámbito que guarda una relación directa con los expuestos artículos 47 y 51 del EBEP, de manera que en este supuesto el Estado se ha limitado a hacer uso de las competencias exclusivas que le atribuye el artículo 149.1.18 y 149.1.7 de la CE, sobre las bases del régimen estatutario de sus funcionarios y la legislación laboral, de tal manera que la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas que le atribuyen los citados preceptos del EBEP ha de quedar supeditada al contorno predeterminado por la disposición adicional 71.^a, al fijar esta una jornada mínima.

Concretamente el artículo 149.1.18 de la CE, al atribuir al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, está contemplando, por un lado, la totalidad de las Administraciones públicas y, por otro, incluyendo la normación relativa a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios, no albergando duda alguna de que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera «de los derechos y deberes» de los funcionarios, quedando justificada su determinación por el Estado como normativa básica en tanto estamos ante una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional, como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario.

Por lo que respecta al personal laboral del sector público, nos hemos de remitir al artículo 149.1.7 de la CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, debiendo incardinarse dentro de la misma la fijación de una jornada mínima, lo que conlleva, por su propia naturaleza, una prohibición de que la jornada laboral en el sector público pueda ser inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. Regulación que, por otra parte, no impide que, respetando esa prohibición, las Comunidades autónomas, en el marco de sus competencias para la organización de su propio personal laboral, puedan adoptar las decisiones que estimen oportunas sobre las condiciones de trabajo de ese personal, sin perjuicio de las competencias estatales.

Desde esta perspectiva constitucional resulta incontrovertido que el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la jornada laboral mínima de los empleados públicos, competencia que es ejercida por el Estado a través de la citada disposición adicional 71.^a de la Ley de Presupuestos para el año 2012, regulación que no impide que, respetando la prohibición de no fijar una jornada inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo en cómputo anual, una comunidad autónoma pueda, en el marco de sus competencias para la organización de su propio personal, adoptar las

decisiones que estimen oportunas sobre las condiciones de trabajo de ese personal, sin perjuicio de las competencias estatales en el artículo 149.1 de la CE.

Una vez aclarada la temática competencial, el Tribunal Supremo entra a pronunciarse sobre la vigencia de la disposición adicional 71.^a de la Ley de Presupuestos para el año 2012 y su relación con las normas del EBEP que regulan la jornada laboral. Así acude a la doctrina recogida en la STC 99/2016, que proclama la vigencia de dicha disposición adicional al considerar que tiene por objeto modular el marco normativo de los artículos 47 y 51 del TREBEP 2015, debiendo rechazarse que estos preceptos del TREBEP 2015 hayan ocasionado la derogación sobrevenida de la disposición adicional 71.^a de la Ley de Presupuestos, ni que mucho menos permitan el desplazamiento de la disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012, de 29 de junio, en materia de jornada mínima de trabajo en el sector público.

Restaría que el Alto Tribunal se pronunciara acerca de la posible lesión del principio constitucional de seguridad jurídica invocada por el Gobierno vasco al considerar que con esta forma de legislar se está generando una evidente situación de inseguridad jurídica, pues en definitiva nos encontramos ante una disposición adicional introducida en una Ley de Presupuestos del año 2012 que establece y fosiliza una jornada laboral, sin que se haya efectuado pronunciamiento expreso alguno acerca de los preceptos del TREBEP que regulan la materia.

El Tribunal Supremo muestra su comprensión inicial acerca de esta crítica del Gobierno vasco, aunque haciendo de nuevo uso de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia no le cabe duda de que no hay afectación alguna del principio de seguridad jurídica y la idoneidad de la ley disposición adicional 71.^a de la Ley 2/2012 para regular con vocación de permanencia la jornada laboral mínima en el sector público.

Advierte el Tribunal Supremo que aunque en virtud del principio de seguridad jurídica, lo que no puede hacer una Ley de Presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende, esto no es lo que ocurre en el caso que nos ocupa. Y es que la disposición adicional 71.^a incorpora una nueva previsión legal sobre el régimen sustantivo de la jornada de los empleados públicos, que complementa lo establecido en el EBEP, y que habrá de tenerse en cuenta por las Administraciones públicas al determinar la jornada de sus funcionarios públicos y su personal laboral. No estamos, por tanto, ante una situación en que, sin mediar modificación explícita del régimen sustantivo, se proceda en la Ley de Presupuestos a hacer una aplicación que lo desconozca tácitamente, plasmando créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en aquel.

Tampoco alberga duda alguna el Tribunal Supremo de que la naturaleza de la disposición adicional 71.^a de la Ley de Presupuestos 2012 resulta coherente con las exigencias propias de una norma presupuestaria, pues el establecimiento de una jornada laboral de 37,5 horas semanales para los empleados públicos tiene por finalidad contribuir a la contención del gasto público al impedir modificación alguna de jornada que implique incremento retributivo alguno, derivándose

se de ello que nos encontramos ante una norma con conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público.

Por último, hacer referencia a que un decreto-ley dictado por la Junta de Andalucía con un contenido análogo al dictado por el Gobierno vasco, y que también venía a reducir a 35 horas semanales la jornada laboral para los funcionarios públicos autonómicos, también ha sido objeto de anulación, esta vez a través de una Sentencia del Tribunal Constitucional, concretamente la 142/2017, de 12 de diciembre.