



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 9/2012, de 2 d'agost,  
sobre la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29  
de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 (BOE núm. 156, de 30 de juny de 2012).

## ANTECEDENTS

1. El dia 4 de juliol de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de 3 de juliol de 2012 (Reg. núm. 2451), de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 3 de juliol de 2012, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu, segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta disposició.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 9 de juliol de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. A continuació, el Consell va designar ponent la consellera Antonia Agulló Agüero.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 2 d'agost de 2012.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

1. Tal com s'ha exposat als antecedents, el Govern de la Generalitat demana el dictamen d'aquest Consell, prèviament a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, sobre la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 (en endavant, LPGE 2012).

Aquesta disposició, amb la rúbrica «Jornada general de treball en el Sector Públic», conté tres apartats. L'apartat u estableix per al personal del sector públic una jornada general de treball que no podrà ser inferior a trenta-set hores i mitja setmanals de treball efectiu de mitjana en còmput anual (paràgraf primer); i determina l'àmbit subjectiu d'aplicació tot detallant l'abast de la noció de sector públic a aquests efectes (paràgraf segon). Així mateix, fixa que les jornades especials existents o que es puguin establir hauran d'experimentar els canvis que siguin necessaris, si escau, per adequar-se a la modificació general de la jornada ordinària (paràgraf tercer) i preveu que les modificacions de jornada que es produeixin com a conseqüència d'aquesta mesura no suposaran cap increment retributiu (paràgraf quart).

L'apartat dos de la disposició esmentada disposa la suspensió de l'eficàcia de les previsions en matèria de jornada i d'horaris contingudes en els acords,

pactes i convenis vigents en els ens, els organismes i les entitats que integren l'àmbit subjectiu d'aplicació, que contradiguin allò previst per l'esmentat precepte.

Finalment, l'apartat tres de la disposició declara el caràcter bàsic del precepte tot invocant els subapartats 7, 13 i 18 de l'article 149.1 CE.

2. Per a una millor comprensió del contingut de la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012, cal exposar el context normatiu en el qual s'insereix, referit tant a la regulació existent fins al moment com al contingut de la mateixa Llei en què s'integra.

A) En aquest sentit, una primera constatació que es deriva de l'anàlisi de la normativa fins ara vigent en matèria de jornada de treball dels empleats públics és el fet que fins a la LPGE 2012, objecte de dictamen, la normativa bàsica en matèria d'empleats públics no havia establert cap quantificació de la jornada de treball.

La Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, pel que fa a la regulació del temps de treball, va establir, únicament, una sèrie de permisos (art. 30) que, d'acord amb l'article 1.3 de la Llei, no es consideraven «bases del règim estatutari dels funcionaris públics» i, per tant, tan sols eren aplicables al personal dependent de l'Estat (llevat de l'article 30.5, relatiu als permisos per raó de violència de gènere, introduïts per la LO 1/2004, de 28 de desembre, que sí que tenia caràcter bàsic). No va ser fins a la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), que la normativa bàsica en matèria de funció pública va incloure alguna referència a aquesta matèria. La regulació de l'EBEP en aquest punt és, certament, genèrica i oberta en el sentit que no fixa el *quantum* de la jornada de treball ni una jornada mínima, sinó que tan sols estableix com a criteris bàsics l'existència d'una jornada general i de jornades especials i la

possibilitat que la jornada sigui a temps complet o a temps parcial, tot remetent a les administracions públiques corresponents la normació substantiva. L'article 47 EBEP disposa, en efecte, el següent:

«Les administracions públiques estableixen la jornada general i les especials de treball dels seus funcionaris públics. La jornada de treball pot ser a temps complet o a temps parcial.»

El legislador bàsic, per tant, ha considerat que matèries com ara la quantificació de la jornada general, l'especificació de les jornades especials, la determinació del calendari i l'horari laborals o l'establiment de sistemes de control del compliment corresponen a la competència de les diferents administracions públiques.

Així mateix, i en relació amb el personal laboral al servei de les administracions públiques, l'article 51 EBEP estableix que «[p]er al règim de jornada de treball, permisos i vacances del personal laboral cal atènyer-se al que estableixen aquest capítol i la legislació laboral corresponent». La regulació general continguda a l'article 34.1 del Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova la refosa en un text únic de la Llei de l'Estatut dels treballadors (ET), preveu que la duració de la jornada sigui la pactada pels convenis col·lectius o els contractes de treball amb un màxim legal de quaranta hores de treball efectiu de mitjana en còmput anual.

Finalment, per previsió expressa de l'article 37 EBEP, les condicions de treball dels empleats públics són objecte de negociació col·lectiva, i entre aquestes es troben les matèries referents, entre d'altres, a la jornada de treball (art. 37.1.m EBEP). Per la seva banda, l'article 36.2 EBEP fixa l'obligació de negociació de les matèries de l'article 37 EBEP, que es prevegin bàsiques, en el si de la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques. L'exposició de motius de la LPGE 2012 no fa cap referència al

compliment d'aquest important tràmit en el procediment d'elaboració de la norma.

Una segona observació que deriva de l'anàlisi de la normativa existent es refereix al contingut de la regulació de la jornada de treball que han dut a terme les diferents administracions.

Així, pel que fa a l'àmbit estatal, l'article 78 del Decret 315/1964, de 7 de febrer, pel qual s'aprova la Llei articulada de funcionaris civils de l'Estat, que va estar vigent fins a l'any 2007, en què va ser derogat per la disposició derogatòria, lletra a, de l'EBEP, preveia que «[l]a jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado será la que reglamentariamente se determine. Su adaptación para puestos de trabajo concretos se consignará en la clasificación de los mismos, requiriendo, consiguientemente, la aprobación de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de la Comisión Superior de Personal». De conformitat amb aquesta previsió legal, diverses resolucions han regulat la jornada i els horaris de treball del personal civil al servei de l'Administració general de l'Estat, la darrera de les quals ha estat la Resolució de 20 de desembre de 2005, de la Secretaria General per a l'Administració Pública (BOE núm. 309, de 27 de desembre). Aquesta reglamentació va fixar amb caràcter general com a jornada ordinària a l'Administració general de l'Estat, la de 37 hores i 30 minuts setmanals de mitjana en còmput anual, equivalent a mil sis-centes quaranta-set hores anuals (apt. segon de la Resolució esmentada).

Recentment, el Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, i pel qual es regula la situació de pròrroga pressupostària, en el seu article 4, amb el títol «Reordenació del temps de treball dels empleats públics», ha previst que la jornada ordinària de treball sigui d'una mitjana setmanal no inferior a les 37 hores i 30 minuts, tot referint-la «al conjunt del

sector públic estatal». Aquesta disposició suposa, a més d'una elevació del rang, l'extensió d'allò previst per la normativa reglamentària per a l'Administració general de l'Estat a aquells organismes i entitats que formen part del sector públic de l'Estat, tot i no estar integrats en aquella Administració.

En l'àmbit de l'Administració local, l'article 94 de Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), estableix que la jornada de treball en còmput anual dels seus funcionaris, així com la regulació sobre equivalència i reducció de jornada, ha de ser la mateixa que per als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat.

En l'àmbit del personal funcionari al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'article 108.2.g del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública (DLEG 1/1997), estableix el deure d'aquest personal de «complir estrictament la jornada i l'horari de treball, els quals es determinaran per reglament en funció de la millor atenció als administrats, dels objectius assenyalats en el servei i del bon funcionament d'aquests». Fent ús d'aquesta habilitació legal, la regulació de la jornada de treball ha estat objecte d'un seguit de normes reglamentàries (art. 2 del Decret 277/1992, de 24 de novembre; art. 2 del Decret 173/1996, de 23 de maig; art. 3 a 5 del Decret 389/2000, de 5 de desembre; art. 3 a 5 del Decret 188/2003, d'1 d'agost; art. 3 a 5 del Decret 295/2006, de 18 de juliol) que han inscrit la regulació d'aquesta matèria en la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat. Així, en el preàmbul del Decret 389/2000 es pot llegir el següent:

«La determinació de la jornada i l'horari de treball que ha de fer el seu personal constitueix una manifestació de la potestat organitzativa de

l'Administració de la Generalitat que, de conformitat amb l'article 108.2.g) del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova el Text únic de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, pot establir, en cada moment, la jornada i l'horari més convenients en funció de la millor atenció als administrats, dels objectius assenyalats en els serveis i de les necessitats o el bon funcionament dels serveis públics.»

En l'actualitat, la regulació vigent es troba en el Decret 56/2012, de 29 de maig, sobre jornada i horaris de treball del personal funcionari al servei de l'Administració de la Generalitat. La regulació de la jornada ordinària s'efectua a l'article 3, que a l'apartat 1 preveu que és «de 37 hores i 30 minuts de treball efectiu en còmput setmanal, de dilluns a divendres». El mateix article afegeix com a especificacions, a l'apartat 2, que: «[d]urant el període comprès entre el 15 de desembre i el 10 de gener, ambdós inclosos, i durant la Setmana Santa, la jornada ordinària en còmput setmanal és equivalent a multiplicar el nombre de dies laborables d'aquest període per 7 hores diàries», i es complementa amb la previsió de l'apartat 3 segons la qual «[e]n el període d'estiu, comprès entre l'1 de juny i el 30 de setembre, ambdós inclosos, la jornada ordinària és de 35 hores de treball efectiu en còmput setmanal, de dilluns a divendres».

En el mateix sentit que les previsions de l'article 37 EBEP esmentades, els articles 106 i 107.3 DLEG 1/1997 estableixen per a l'Administració de la Generalitat la previsió de la negociació de les condicions de treball (entre les quals es troba la quantificació de la jornada) a la mesa general de negociació i a les sectorials que s'acordi constituir en sectors específics. Per tant, el contingut de les normes reglamentàries sobre aquests aspectes és prefigurat pel corresponent acord de condicions de treball adoptat a la corresponent mesa de negociació. Així, a tall d'exemple, el Decret 295/2006, de 18 de juliol, va recollir les mesures pactades al III Acord de condicions de treball del personal de l'àmbit d'aplicació de la Mesa General de Negociació de



l'Administració de la Generalitat per als anys 2005-2008, la vigència del qual ha estat prorrogada.

Per la seva banda, i pel que fa al personal laboral, d'acord amb el marc legal establert per l'EBEP i l'Estatut dels treballadors, el VI Conveni col·lectiu únic d'àmbit de Catalunya del personal laboral de la Generalitat de Catalunya per al període 2004-2008, prorrogat tàcitament, preveu una regulació segons la qual «[s]'estableix la jornada laboral ordinària de 37,50 hores en còmput setmanal i 1633 hores en còmput anual» (art. 45.1).

B) Pel que fa a l'examen de la LPGE 2012 en la qual s'insereix la disposició objecte de dictamen, tot i que en la seva exposició de motius no es fa al·lusió expressa a la regulació de la jornada de treball, en la memòria econòmica que acompanya el Projecte de Llei es considera que l'esmentada regulació s'inclou dins de les mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal. També ho fa així el preàmbul del Decret Llei 20/2012 quan es refereix a aquesta normativa.

D'acord amb aquest criteri, amb l'objectiu d'assolir els objectius d'estabilitat pressupostària i reducció del dèficit, la LPGE 2012 conté una sèrie de normes en matèria de despeses de personal (títol I) entre les quals destaquen les aplicables al conjunt del sector públic, definit a aquest efecte en els termes amplis que determina la normativa europea (SEC), i que inclou tant l'Estat com les comunitats autònomes i les corporacions locals. Aquestes mesures es concreten en una congelació de retribucions en els termes que estableix l'article 22 i en les restriccions a l'oferta d'ocupació pública de l'article 23 LPGE 2012, i en la regulació de la jornada de treball general de la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012.

La congelació de retribucions i les restriccions a l'oferta d'ocupació pública, amb lleugeres variacions, es regulen en termes anàlegs als d'altres normes

pressupostàries anteriors (RDL 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, i Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011), amb menció del seu caràcter bàsic i amb habilitació expressa en els articles 149.1.13 i 156 CE.

3. El Govern de la Generalitat, en la sol·licitud de dictamen, indica que la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 «modifica l'actual previsió de l'art. 47 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, que reconeixia la competència de cada Administració per establir la jornada de treball dels seus empleats». I afegeix que «invoca per a donar cobertura a les seves prescripcions les competències que l'art. 149.1.7, .13 i .18 de la Constitució reserven a l'Estat», tot i que, «d'acord amb la doctrina fixada fins avui pel Tribunal Constitucional, la determinació de la jornada de treball dels empleats públics no formaria part del règim bàsic dels empleats públics». Així mateix, assenyala que, «d'acord amb l'art. 136 de l'EAC, la Generalitat de Catalunya ha assumit la competència pròpia per a establir el règim estatutari dels empleats públics de la Generalitat de Catalunya».

En conseqüència, se sol·licita dictamen per tal que el Consell analitzi si les determinacions de la disposició addicional setanta-unena «s'ajusten als preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya esmentats o de qualsevol altre que el Consell de Garanties Estatutàries estimi oportú de considerar».

Atès el contingut de la petició, aquest Dictamen es limitarà a analitzar si el precepte objecte de sol·licitud s'ajusta a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

***Segon. Adequació de la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, al marc constitucional i estatutari de distribució de competències***

1. La disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 regula per al conjunt del sector públic, definit a aquests efectes amb la inclusió dels àmbits estatal, autonòmic i local, la jornada general de treball del seu personal, i estableix, com hem vist, una durada mínima de trenta-set hores i mitja setmanals de treball efectiu de mitjana en còmput anual. En conseqüència, s'hauran de dur a terme les adequacions pertinents sense que això comporti cap mena d'increment retributiu. Aquesta disposició es dicta amb caràcter bàsic a l'empara dels subapartats 7, 13 i 18 de l'article 149.1 CE, la qual cosa, segons manifesta la sol·licitud de dictamen, suscita dubtes de constitucionalitat respecte de les competències de la Generalitat.

El Tribunal Constitucional ha mantingut, al llarg d'una consolidada jurisprudència, el caràcter no intercanviable dels títols competencials, així com la impossibilitat que una norma s'empari en una pluralitat de títols habilitants i la necessitat consegüent de determinar en els supòsits de concurrència o invocació de diversos títols quin és el prevalent en cada cas, tenint en compte la raó o finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat i respectant el criteri de prevalença del títol més específic (vegeu, per totes, les STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 3, i 87/1987, de 2 de juny, FJ 2; i també els DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3.1, i 7/2012, de 8 de juny, FJ 2.1).

Seguint aquest criteri, és necessari, en primer lloc, que identifiquem la matèria en la qual s'enquadra la norma objecte de dictamen. Així doncs, una primera aproximació a la disposició examinada permet qualificar-la com una norma relativa a les condicions de treball dels empleats del sector públic, cosa que condueix a situar-la, en principi, dins de les matèries de funció

pública i de legislació laboral, tenint en compte la doble tipologia d'empleats públics: funcionaris i personal laboral.

No obstant això, la introducció d'aquesta disposició en la LPGE 2012 obeeix a motius d'índole econòmica. Concretament, respon a la finalitat de contenir la despesa pública en la matèria de despeses de personal per tal d'aconseguir els objectius d'estabilitat pressupostària i de dèficit.

Doncs bé, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, la dimensió econòmica d'una norma en podria permetre la ubicació dins de la genèrica competència estatal d'ordenació general de l'economia de l'article 149.1.13 CE. Aquest és un títol competencial de naturalesa transversal que permet el desplaçament del títol competencial específic corresponent a la matèria regulada, en aquest cas els previstos als subapartats 7 i 18 de l'article 149.1 CE, quan es compleixin els requisits que el Tribunal Constitucional mateix ha anat fixant al llarg d'una dilatada jurisprudència, a la qual ens referirem tot seguit, amb l'objectiu de delimitar la *vis* expansiva que s'atribueix al títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

2. Per dur a terme aquesta tasca, la primera qüestió que cal abordar és la identificació dels requisits que la doctrina constitucional exigeix per enquadrar en aquest títol competencial una disposició o actuació concretes per part dels poders públics.

Els esmentats requisits es concreten, bàsicament, en l'exigència d'una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general de les normes que s'emparen en aquest títol competencial. La transversalitat del títol imposa una interpretació restrictiva del seu contingut «de forma tal que [no] vacié toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica» (STC 125/1984, de 20 de desembre, FJ 1); així com la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general

impedeix que «dicha competencia estatal [se extienda] hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica [...] pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 77/2004, de 29 d'abril, FJ 4).

Pel que fa a l'aplicació del test d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, hem mantingut en ocasions anteriors la necessitat d'evitar argumentacions de tipus finalista o instrumental, respecte de la dimensió econòmica de les normes, que condueixen a un ús abusiu del títol competencial de l'article 149.1.13 CE. A més, el Tribunal Constitucional no sol utilitzar una metodologia de tipus empíric per aplicar l'esmentat test de la incidència, sinó que recorre, preferentment, a raonaments de caràcter abstracte (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 2.1).

Aquesta posició és la que ens porta a propugnar una aproximació de caràcter objectiu (DCGE 10/2010, de 22 de juny, FJ 2.2) i abstracte, que presti més atenció al pretès objecte econòmic de la regulació, de manera que sigui la rellevància d'aquest contingut, i no només els efectes o la motivació econòmica de la norma, l'element que permeti la seva inclusió en el concepte de «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica». El contingut econòmic de la norma es converteix així en un *prius* normatiu, a partir del qual és possible considerar la seva rellevància per al conjunt de l'economia.

Aquesta exigència adquireix una importància especial en temps de crisi econòmica, ja que la necessitat d'estalvi que comporta la situació de crisi obliga a tenir en compte la perspectiva de l'estalvi a l'hora de regular qualsevol matèria. En conseqüència, es corre el risc de qualificar com a mesura econòmica qualsevol regulació amb independència de la seva naturalesa, introduint per aquesta via un element distorsionador de la lògica constitucional que presideix la distribució competencial i que pertorba

greument el seu funcionament. Especialment quan les regulacions incideixen en l'àmbit del sector públic i, de manera particular, quan es projecten sobre l'Administració.

La previsió d'aquest impacte econòmic, fins i tot quan la finalitat d'estalvi es manifesta de forma expressa com a motiu d'una determinada reforma o regulació, no és argument suficient perquè aquesta sigui qualificada de mesura econòmica i menys encara perquè pugui ser considerada com a base de la planificació general de l'economia. A aquests efectes, cal extremar l'atenció sobre la diferència que existeix entre la finalitat objectiva de la norma, en estreta relació amb el seu contingut material, i el substracte o política econòmica subjacent. Com vam dir al nostre Dictamen 7/2012, de 8 de juny (FJ 2), en relació amb les mesures que suposen un efecte econòmic d'estalvi, «per si sola, la finalitat d'estalvi econòmic en època de crisi no és argument suficient» per entendre que una previsió troba encaix en les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» de l'article 149.1.13 CE.

Així mateix, l'exigència que el contingut econòmic sigui rellevant com a requisit inexcusable per a l'enquadrament constitucional d'una disposició en l'àmbit d'aplicació de l'article 149.1.13 CE s'aprecia especialment en la jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a normes de caràcter sectorial quan estableix que aquestes, quan es dicten a l'empara de l'article 149.1.13 CE, han de tenir una «inmediata y directa relación con la dirección de la economía» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 36) o, el que és el mateix, han de constituir «una medida económica general» (STC 24/2002, de 31 de gener, FJ 5). En definitiva, com hem dit en el Dictamen 8/2011, de 27 de setembre (FJ 2.4.A), aquestes disposicions han de constituir una «mesura substantiva i específica de la planificació econòmica».

Perquè una disposició pugui trobar empara en l'article 149.1.13 CE és necessari, doncs, que la disposició concreta sigui en si mateixa una mesura econòmica, en el sentit d'una norma amb contingut de regulació econòmica, i que aquesta regulació sigui rellevant per a l'economia general (DCGE 2/2009, de 3 de desembre, FJ 4, i 10/2010, FJ 2.2). Si no fos així, la major part de les reformes que es fan en èpoques de crisi se situarien *ab initio* en l'àmbit de l'article 149.1.13 CE amb l'únic límit d'un test de rellevància que és de difícil aplicació. Aquesta restricció també opera respecte de les normes la justificació expressa de les quals és de tipus econòmic, com és el cas de la disposició addicional objecte d'aquest Dictamen.

En congruència amb el que s'acaba d'exposar, i per tal d'aplicar la doctrina anterior relativa a l'abast de l'article 149.1.13 CE a la disposició esmentada, cal fer algunes consideracions sobre el contingut i la rellevància econòmica d'aquesta disposició.

Tant de la documentació que s'adjunta al Projecte de Llei de pressupostos com del context normatiu en què la disposició esmentada s'insereix, descrit en el fonament jurídic anterior, es desprèn que la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 obeeix a l'objectiu de contenció de la despesa pública en matèria de personal i, concretament, a la finalitat d'obtenir l'estalvi que suposa l'ampliació de la jornada laboral sense increment retributiu en el sector públic no estatal. Per això, d'una banda, la justificació d'aquesta disposició en el debat parlamentari ha quedat reduïda a la menció de l'estalvi que suposa l'ampliació de la jornada de treball en aquells àmbits en què té una durada inferior (comunitats autònomes i corporacions locals); i, de l'altra, la seva justificació documental apareix englobada dins de la corresponent a les normes sobre contenció de despeses de personal dels empleats del sector públic, a saber, la congelació de retribucions i les restriccions a l'oferta d'ocupació pública, regulades als articles 22 i 23 de la mateixa LPGE 2012.

No obstant aquesta finalitat, l'objecte de la regulació no és econòmic ni aquesta tampoc no comporta un efecte directe d'estalvi. Si ens atenim al seu contingut material, la disposició addicional dictaminada estableix una regulació general i permanent de la durada de la jornada de treball en el sector públic amb caràcter mínim. Es tracta, doncs, d'una regulació material i substantiva de les condicions de treball dels empleats del sector públic sense efectes retributius. D'altra banda, l'ampliació no retribuïda de la jornada de treball no constitueix una limitació directa de la despesa pública, a diferència del que succeeix amb els articles 22 i 23 LPGE 2012, perquè no té un efecte en la despesa efectiva sinó que se situa en l'àmbit de la necessitat de despesa, limitant-la. I entre aquesta última i la primera no existeix una correlació lineal sinó que la despesa efectiva té lloc en funció d'una multiplicitat de factors de naturalesa molt variada. Dit amb altres paraules, la incidència de l'ampliació de la jornada esmentada sobre la despesa efectiva té un caràcter mediat o indirecte, en el sentit que necessita la concurrència d'altres elements perquè es produeixi. L'anterior també impedeix atribuir a aquesta disposició la rellevància econòmica que exigeix la doctrina constitucional per al seu enquadrament a l'article 149.1.13 CE.

Des d'un punt de vista estrictament econòmic, si bé és cert que hi ha una connexió entre els tres tipus de mesures previstes a la LPGE 2012 per la seva incidència en la contenció de les despeses de personal (congelació de retribucions, restriccions a l'oferta d'ocupació pública i ampliació no retribuïda de la jornada laboral en el sector públic no estatal), la diferència econòmica i fins i tot jurídica entre aquestes també és evident. Així, mentre que les dues primeres —congelació de retribucions i restriccions a l'oferta d'ocupació pública— tenen un efecte directe sobre la despesa pública, en impedir la utilització de les partides pressupostàries corresponents per a increments retributius o per a la provisió de nous llocs de treball, l'última —l'augment de la jornada de treball no retribuït— es limita a disminuir les



necessitats de despesa en matèria de personal, cosa que no sempre es tradueix, com s'ha dit, en la disminució de la despesa efectiva. És més, aquest efecte indirecte sobre la despesa pública fa que passi a un primer pla el caràcter complementari que té aquesta disposició respecte de les restriccions a l'oferta d'ocupació pública previstes a la mateixa LPGE 2012, en la mesura que permet absorbir l'excedent d'hores de treball que previsiblement pogués quedar sense cobertura com a conseqüència d'aquestes restriccions.

Aplicant la doctrina anterior a la disposició objecte de dictamen, arribem a la conclusió que aquesta norma no té la «immediata i directa relació amb la direcció de l'economia» exigida per la jurisprudència constitucional. En primer lloc, perquè el seu contingut material no té relació directa amb les condicions econòmiques dels empleats del sector públic. Malgrat la finalitat d'estalvi d'aquesta disposició i els seus efectes sobre la contenció de la despesa pública, es tracta d'una norma reguladora de les condicions de treball dels empleats públics en la seva extensió horària, no del seu règim retributiu. I, en segon lloc, perquè les repercussions econòmiques d'aquesta regulació de les condicions de treball del personal al servei del sector públic tenen un caràcter mediat. Concretament, perquè incideixen en l'àmbit de les necessitats de despesa, sense constituir una limitació directa d'aquesta, a diferència de les normes que estableixen la congelació de retribucions o les restriccions a l'oferta d'ocupació pública.

En conseqüència, entenem que la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 no reuneix les característiques necessàries per poder ser ubicada en l'àmbit competencial de l'article 149.1.13 CE.

3. Una vegada descartat, per les raons exposades, l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant, cal veure si la regulació que conté la disposició objecte de dictamen es pot enquadrar en les competències sobre el règim estatutari dels

funcionaris públics (art. 149.1.18 CE) i sobre la legislació laboral (art. 149.1.7 CE).

En relació amb el règim estatutari dels funcionaris públics, cal dir que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat la competència sobre les bases del règim esmentat i que l'article 136 EAC, rubricat «La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes», a la lletra *a*, atribueix a la Generalitat «[l]a competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes», sens perjudici de la competència compartida en matèria de «l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques» que s'estableix en la lletra *b* del mateix precepte legal.

El Tribunal Constitucional ha declarat que la competència de l'Estat sobre les bases del règim estatutari dels funcionaris públics es projecta essencialment sobre «aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario» (vegeu, per totes, la STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 38), de manera que correspon a l'Estat només la regulació dels elements essencials d'aquesta relació com a bases del règim estatutari dels funcionaris públics. La jurisprudència constitucional ha concretat quins són els elements essencials d'aquesta relació (vegeu, entre d'altres, la STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 5), en la «normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas». Així ho recull també, com hem dit, la lletra *b* de

l'article 136 EAC en establir la competència compartida sobre aquestes matèries.

Del que hem indicat anteriorment cal destacar, com un dels elements de la relació de servei, els deures i drets dels funcionaris. Ara bé, no li correspon a l'Estat regular la totalitat del complex feix de drets i deures que integren la relació de servei, ni tampoc la regulació íntegra de tots els elements d'aquesta relació que es consideren bàsics. Dit d'una altra manera, ni tots els deures i drets dels funcionaris tenen la consideració de bàsics, ni tota la regulació dels que sí que ho són correspon a l'Estat.

En relació amb la quantificació de la jornada de treball que duu a terme la disposició objecte de dictamen, cal prendre en consideració el principi de conducta (dins del capítol VI, dedicat als deures i al codi de conducta dels empleats públics) que es fixa en l'article 54.2 EBEP en relació amb la jornada de l'empleat públic, i que figura també expressament com a deure del personal al servei de la Generalitat (art. 108.2.g DLEG 1/1997), quan es refereix al fet que «[l]'acompliment de les tasques corresponents al seu lloc de treball s'ha de fer de forma diligent, complint la jornada i l'horari establerts». Aquest deure genèric de treballar en les condicions que s'estableixin i, concretament, en compliment de la jornada, que fixa cada Administració, forma part dels deures dels funcionaris que, com hem dit, componen la relació de servei que constitueix el nucli indiscutible del seu règim estatutari. Per aquesta raó, correspon a l'Estat la competència per regular-ne el contingut bàsic, de manera que, com ha dit el Tribunal Constitucional, se'n garanteixi la recognoscibilitat (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 5).

Ara bé, com hem dit en el Dictamen 7/2012, de 8 de juny (FJ 2.2.c), «la concreció de la quantificació i la distribució de la jornada laboral s'ha d'entendre que no constitueix un element essencial del règim estatutari dels

empleats públics i, consegüentment, la seva regulació no té cabuda en les competències bàsiques de l'Estat ex article 149.1.18 CE».

La jornada de treball conforma el marc temporal dins del qual es desenvolupen les tasques dels funcionaris públics. Per aquesta raó, només l'existència i la determinació de la tipologia i les modalitats de la jornada, que és el marc de referència del deure de treballar, formen part de la configuració essencial del deure bàsic de prestació de servei de l'empleat públic, però no així la quantificació concreta d'aquesta jornada, ni tan sols amb caràcter mínim. La determinació de la durada de la jornada de treball suposa una regulació que excedeix el contingut propi de la normativa bàsica del règim estatutari dels funcionaris públics.

En bona lògica, aquest grau de concreció de la prestació de treball del funcionari públic, que implica la quantificació, entra de ple en el poder d'autoorganització que correspon a cada Administració com a instrument per a la millor organització del compliment de les seves funcions (STC 76/1983, FJ 38). Així ho ha entès l'EBEP, norma de capçalera dels empleats públics, que en l'article 47 es limita a mencionar la tipologia de les jornades de treball (general i especial) i el règim de dedicació (a temps complet o parcial), però deixa la regulació completa a les diferents administracions públiques.

D'altra banda, l'excepcionalitat que suposa la concreció d'un deure amb caràcter bàsic exigiria una justificació que no té lloc en el cas que ens ocupa. És més, l'homogeneïtzació de la jornada de treball que implica la seva regulació amb caràcter general introdueix un factor de rigidesa en l'organització dels serveis contrària a la flexibilitat que exigeix la seva diversitat i redueix de manera excessiva el marge de llibertat que requereix una organització racional d'aquests serveis. Per tot això, la concreció del deure de la prestació del treball del funcionari que significa la quantificació de la jornada de treball amb caràcter bàsic no troba justificació en una major

garantia de les condicions d'igualtat de tracte dels administrats, a la qual al·ludeix l'article 149.1.18 CE.

En aquest sentit, ja hem assenyalat en els dictàmens 5/2010, de 20 d'abril (FJ 3), i 6/2012, d'1 de juny (FJ 5.5), amb citació de la STC 251/2006, de 25 de juliol (FJ 9), que:

«no es pot atribuir la mateixa extensió i intensitat a les bases estatals quan es refereixen a aspectes organitzatius interns que no afecten directament l'activitat externa de l'Administració i els administrats, que als aspectes en els quals aquella afectació no es produeix [...].

D'aquí podem concloure que l'Estat és competent per dictar les bases en matèria de personal estatutari, les quals, en qualsevol cas, han de garantir als administrats un tractament comú davant l'Administració.»

Conseqüentment, la previsió d'una jornada de treball mínima de trenta-set hores i mitja, amb caràcter bàsic, per al personal funcionari al servei del sector públic, que duu a terme la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Per contra, sobre aquest àmbit es projecta la competència exclusiva de la Generalitat en la delimitació del règim estatutari del personal de les administracions públiques catalanes de l'article 136.a EAC, que inclou, com veurem seguidament, el personal laboral de l'Administració de la Generalitat.

4. Finalment, ens correspon examinar si la disposició addicional objecte de dictamen troba empara constitucional en l'article 149.1.7 CE, que reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre la «legislació laboral», en la mesura que la disposició qüestionada preveu també la seva aplicació al personal laboral del sector públic.

Amb aquest objectiu, cal que assenyalem, com ja vam dir en el Dictamen 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3), que la matèria «laboral» ha de ser entesa en el sentit restrictiu que li ha atribuït el Tribunal Constitucional, que comporta limitar el contingut de la competència de l'Estat sobre la «legislació laboral» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2, i DCGE 5/2010, FJ 2) específicament a la normativa que regula «directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes prestan estos servicios» (STC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4), o també la que concerneix «la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral» (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 8).

En allò que interessa el nostre Dictamen, d'acord amb aquesta delimitació i fent ús de la competència de l'article 149.1.7 CE, l'Estat ha regulat en l'Estatut del treballadors la jornada màxima de treball, fixada en quaranta hores setmanals, i també els temps màxims de treball continuat i altres aspectes de la dimensió temporal de la relació laboral directament relacionats amb la garantia dels drets dels treballadors, sense fer cap referència a la durada mínima de la jornada laboral. Pel que fa a la jornada de treball, als permisos i a les vacances del personal laboral, l'article 51 EBEP, en lògica harmonia amb el règim de jornada dels funcionaris públics, disposa que cal atènyer-se al que, per als funcionaris, determina el mateix capítol V (concretament, l'esmentat art. 47 EBEP, que la deixa en mans de les administracions públiques) i a la legislació laboral. Una remissió que considerem que s'ha d'entendre feta a la garantia de respecte de la jornada màxima que fixa l'Estatut dels treballadors.

De manera congruent amb aquesta regulació, en l'àmbit del sector públic, l'EBEP remet, així mateix, a la negociació la quantificació de la jornada de treball del personal laboral al servei de les administracions públiques, i

unifica en aquest aspecte concret el règim aplicable als funcionaris i al personal laboral, sens perjudici que aquesta negociació s'hagi de palesar posteriorment en la norma que correspongui, d'aplicació general a tots els empleats públics (art. 54, 47, 37 i 36 EBEP).

D'això anterior es desprèn que la fixació de la durada de la jornada de treball del personal laboral del sector públic no és objecte propi de la legislació laboral en el sentit, segons hem vist, que li atribueix la jurisprudència constitucional, ja que no constitueix una regulació directa de les relacions que hi ha entre el treballador i l'empresari —en aquest cas, l'Administració— pel qual treballa, sinó que la mateixa norma reguladora de l'estatut del personal al servei de l'Administració (art. 47 i 51 EBEP) la concep com una matèria que pertany a la competència de l'Administració per organitzar els seus serveis.

Per aquesta raó, l'article 47 EBEP i, a través seu, l'article 51 EBEP remeten a «cada Administració» la regulació concreta de la jornada i, específicament, la seva quantificació mínima.

En l'àmbit de la Generalitat, aquesta potestat d'autoorganització es projecta sobre les condicions de treball dels empleats del sector públic, laborals i funcionaris, en l'article 136.a EAC.

En conseqüència, la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012 no troba empara en la competència de l'Estat de l'article 149.1.7 CE i envaeix la competència de la Generalitat de l'article 136.a EAC.

Per tot el que s'ha exposat anteriorment, entenem que la disposició addicional setanta-unena LPGE 2012, en regular la durada mínima de la jornada de treball de tots els empleats públics, no troba empara en les

competències dels subapartats 7, 13 i 18 de l'article 149.1 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 136.a EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

### **CONCLUSIÓ**

**Única.** La disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, és inconstitucional perquè no troba empara en les competències dels subapartats 7, 13 i 18 de l'article 149.1 de la Constitució i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 136.a de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.