|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 87/2012 |
| Fecha | de 10 de mayo de 2012 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. |
| Núm. de registro | 55-2012 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 55-2012 |
| Fallo | 1º Mantener la suspensión de los arts. 109, 114 y 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada por el artículo único apartado cuarto de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, y de la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.  2º Levantar la suspensión de los arts. 115 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada por el artículo único apartado cuarto de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, y de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 4 de enero de 2012 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartado cuatro, en la nueva redacción dada a los artículos 109, 114, 115, 116 y 117, y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 17 de enero de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —4 enero de 2012— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 31 de enero de 2012, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de ese mismo día, había acordado la personación en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 31 de enero de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. Por escrito registrado el día 13 de febrero de 2012 el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2012 solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

7. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, por providencia de 28 de febrero de 2012 el Pleno acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

8. El Abogado del Estado, con fecha 6 de marzo de 2012, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, con cita de otros). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

En cuanto a los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión señala el Abogado del Estado que habiendo este Tribunal delimitado claramente las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas en la submateria “administración de la administración de justicia”, al ejercer la Comunidad Foral sobre esta submateria la potestad legislativa está desconociendo frontalmente la Constitución y la doctrina de su máximo intérprete, evidenciándose de este modo el grave perjuicio derivado de la totalidad de los preceptos impugnados. A su entender la norma infraconstitucional recurrida vendría a hacer las veces de poder constituyente sobrevenido, prescindiendo de la definición auténtica e indiscutible de las categorías y principios constitucionales que, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, ha hecho el Tribunal Constitucional. En definitiva, señala que de levantarse la suspensión de la vigencia de los preceptos autonómicos se produciría un bloqueo de la competencia estatal en materia de administración de justicia, que quedaría inconstitucionalmente desplazada en la Comunidad Foral de Navarra por normas forales carentes de toda cobertura competencial. El levantamiento de la suspensión otorgaría vigencia a una legislación dictada con manifiesto desconocimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional y del art. 149.1.5 CE, suspendiendo la aplicación en la Comunidad Foral de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que establece un régimen esencial homogéneo para todo el territorio nacional del personal al servicio de la Administración de justicia. A su juicio, bastaría con lo expuesto para mantener la suspensión de los preceptos impugnados, pero es que además la entrada en vigor de éstos ocasionaría con toda probabilidad perjuicios difícilmente reparables.

A continuación hace alusión a cada uno de los preceptos impugnados. En primer lugar, respecto del art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, la queja de inconstitucionalidad respecto de este precepto se centra en considerar que la regulación que contiene contrasta frontalmente con el art. 474.1 LOPJ, pues mientras que en éste se prevé que los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de justicia se rijan supletoriamente por la normativa del Estado en materia de función pública, el art. 109 dispone la aplicación supletoria del texto refundido del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en defecto de previsión expresa en la LOPJ. Para el Abogado del Estado de levantarse la suspensión del art. 109, la inversión de la regla de supletoriedad que contiene supondría una frontal vulneración del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas al impedir la aplicación al personal al servicio de la administración de justicia en Navarra, en tanto desarrollan la LOPJ, de los diferentes reglamentos de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional del personal funcionario al servicio de la Administración de justicia y de régimen disciplinario, afectando igualmente tal inversión a los concursos de traslado en los que participan todos los funcionarios al servicio de la Administración de justicia, a los procesos selectivos para ingreso en los diferentes cuerpos, a los procesos de rehabilitación, e incluso a las situaciones administrativas que se rigen por la LOPJ.

Recuerda el Abogado del Estado que en el ATC 105/2010, FJ 4, se señala que en determinados casos la ruptura del principio de seguridad jurídica puede justificar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos, en función de la gravedad de los perjuicios que esa ruptura pudiera ocasionar. A su juicio, las consecuencias que la entrada en vigor del precepto autonómico recurrido tendría para la seguridad jurídica en cuanto a la uniformidad de las condiciones de acceso al sistema de movilidad nacional, de las condiciones de promoción en la carrera administrativa y de las situaciones que en ésta puedan darse, justifican el mantenimiento de la suspensión.

En segundo lugar, respecto del art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, y la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, considera el Abogado del Estado que la extensión que hace el art. 114 de la regulación foral del régimen retributivo de sus funcionarios públicos al personal al servicio de la Administración de justicia que se integra en cuerpos de carácter nacional es inconstitucional por absolutamente incompatible con la homogénea normación que para dicho personal prescribe la LOPJ. La previsión foral impugnada desconoce el régimen retributivo homogéneo que, para el personal al servicio de la Administración de justicia, establece el legislador orgánico estatal, por lo que entiende que nos encontramos ante un supuesto tipo de colisión de normas incompatibles cuya vigencia afecta a la seguridad jurídica. Para justificar el mantenimiento de la suspensión de los señalados preceptos cita los AATC 381/1993, de 21 de diciembre, FJ 2; y 18/1999, de 26 de enero, FJ 3.

En tercer lugar, respecto del art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, afirma que este precepto antepone la regulación foral en materia de función pública al régimen general y común para el personal al servicio de la Administración de justicia previsto con todo detalle en los arts. 500 y 501 LOPJ. Recuerda que la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración de justicia conecta directamente con el núcleo esencial de su estatuto, en cuanto su jornada laboral incide en el adecuado funcionamiento de la Administración de justicia y, por tanto, en el desenvolvimiento del núcleo duro de la competencia sobre administración de justicia. Para el Abogado del Estado el levantamiento de la suspensión del precepto autonómico habría de ocasionar graves perjuicios para el adecuado funcionamiento de Juzgados y Tribunales en ejercicio de su potestad jurisdiccional y para reforzar su postura cita los AATC 25/2000, de 18 de enero, FJ 4; y 173/1998, de 15 de julio, FJ único.

En cuarto lugar, respecto del art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011 y la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, señala que vulneran lo dispuesto en el art. 517 LOPJ porque el legislador orgánico ha atribuido al Estado la fijación del complemento que el personal al servicio de la Administración de justicia ha de percibir por las guardias, imponiendo taxativamente que ese complemento sea igual en todo el territorio nacional. Para el Abogado del Estado, el levantamiento de la suspensión de este precepto produciría un grave bloqueo de la aplicación de una ley troncal en nuestro ordenamiento jurídico como es la LOPJ, permitiendo diferencias inadmisibles en la retribución del servicio de guardia. Además entiende que se producirían idénticos perjuicios a los señalados en relación con el art. 114 y que el precepto foral impugnado, aparte de infringir el principio de igualdad de este complemento en todo el territorio nacional, produciría la grave distorsión de que el personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra percibiría retribuciones por guardia superiores a las de las carreras judicial y fiscal y Secretarios Judiciales.

En quinto lugar, respecto del art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, señala que la determinación de los derechos de los funcionarios como el que recoge este artículo está reservado al legislador orgánico, careciendo la Comunidad Foral de competencia para regular sobre esta materia, aún para reproducir la norma estatal. Indica que aunque es cierto que el Tribunal Constitucional elude en el incidente de suspensión entrar en el fondo del asunto, sin embargo, en ocasiones ha admitido mirarlo aunque fuera “de soslayo” y cita como ejemplo los AATC 228/1992, de 21 de julio, y 243/1993, de 13 de julio.

Por último, el Abogado del Estado alega la inexistencia de perjuicio alguno para los intereses públicos y privados derivado del mantenimiento de la suspensión de las normas impugnadas.

9. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones el 8 de marzo de 2012 interesando el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Tras hacer referencia a la doctrina constitucional aplicable en este tipo de incidentes, y exponer el sentido y alcance de los preceptos impugnados, considera que son claras, como ya adelantó en el otrosí de su escrito de alegaciones, las razones que conducen en este caso al levantamiento de la suspensión automática de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos, pues es la solución más acorde con el interés general, sin que su aplicación conlleve perjuicios de imposible o difícil reparación.

Para el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, los preceptos impugnados gozan de la presunción de constitucionalidad y no invaden ni vulneran las competencias del Estado en cuanto al personal al servicio de la Administración de justicia de Navarra, ya que, con pleno respeto a la Administración de justicia en sentido estricto y a los aspectos esenciales del régimen de dicho personal, se limitan a aplicar a dicho personal el vigente régimen general del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, a la vista de que se trata de personal transferido y dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con las previsiones específicas para Navarra derivadas de su régimen foral reconocido expresamente en este campo, tanto para este personal por la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, como con carácter general por la disposición adicional tercera, apartado 1, del estatuto básico del empleado público.

Considera que el levantamiento de la suspensión no acarrea perjuicio alguno para el interés público ni para los intereses de terceros, porque los preceptos impugnados se ciñen a regular aspectos no nucleares del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra, sin afectar a su carácter de cuerpos nacionales y sin interferir o dificultar el buen funcionamiento del servicio público de la justicia, que queda en todo caso preservado, pues los preceptos recurridos no entran en los aspectos funcionales sino que se ciñen a la relación orgánica.

Tampoco padecen a su entender los intereses de terceros. En nada se afecta negativamente a los ciudadanos que tienen asegurada la prestación homogénea del servicio de justicia, pues no se alteran sus relaciones con la justicia ni la prestación de dicho servicio. En cambio, considera que el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados acarrea graves perjuicios al interés público y a los intereses de terceros. Así, señala que la Comunidad Foral de Navarra ha llevado a cabo la plena aplicación de los preceptos impugnados con efectos de 5 de abril de 2011, de suerte que el personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra ha quedado integrado y asimilado, con las necesarias modulaciones en razón de su carácter de cuerpo nacional y de la prestación del servicio público de justicia, al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. De ahí que la suspensión genera graves disfunciones pues exige la paralización del sistema retributivo que ya se aplica a este personal, con los consiguientes costes económicos y administrativos. Y, sobre todo considera que la suspensión produce un claro perjuicio a los intereses del propio personal afectado, pues, una vez aplicado en lo términos señalados los preceptos impugnados, se impone —a consecuencia de la suspensión— una vuelta atrás provisional —en tanto se resuelve el recurso— al sistema anterior.

Las anteriores razones conducentes con carácter general al levantamiento de la suspensión tratan de reforzarse por el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra con una consideración individualizada de cada uno de los preceptos impugnados.

En primer lugar, en relación con el art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, señala que el mantenimiento de la suspensión de este precepto carece de sentido en razón de su inutilidad e inefectividad, ya que al mismo tiempo permanecerá vigente otro precepto del mismo texto legal con idéntico contenido normativo, por no haber sido impugnado. Por ello, entiende que procede el levantamiento de la suspensión de este precepto, pues ello no acarrea padecimiento alguno para el interés general.

En segundo lugar, en relación con el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, y disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, afirma que la suspensión de tales preceptos ocasiona un bloqueo perturbador de las competencias de Navarra respecto de este personal e impide la aplicación al mismo, con base en el principio de igualdad, del mismo régimen de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la que también el personal al servicio de la Administración de justicia depende y que es la que les retribuye. Por otra parte, el levantamiento de la suspensión no genera daño o perjuicio alguno al interés general, y menos aún de imposible o difícil reparación.

En tercer lugar, por lo que se refiere al art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, estima que la aplicación de este precepto no genera ningún daño o perjuicio al interés general, ni provoca deterioro alguno en la prestación del servicio público de justicia. Al contrario, entiende que esta previsión es resultado del ejercicio de las competencias de Navarra y es beneficiosa para el interés general y para el particular de los funcionarios afectados, en cuanto que clarifica el régimen de su jornada y horarios, aportando, en suma, seguridad jurídica, sin detrimento de los aspectos funcionales del servicio.

En cuarto lugar, respecto del art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, y disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, recoge las consideraciones realizadas en relación con el art. 114.

En quinto y último lugar, respecto del art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Foral 7/2011, señala que no introduce novedad alguna, pues dispone la continuidad del régimen de previsión social constituido por la Mutualidad General Judicial, de ahí que la suspensión de este precepto carece, a su juicio, de cualquier virtualidad y efectividad.

10. La Letrada del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones el 14 de marzo de 2012 interesando el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Una vez analizada la doctrina constitucional sobre suspensión de la normativa autonómica, la Letrada del Parlamento de Navarra realiza una ponderación de las circunstancias del caso a la luz de dicha doctrina constitucional. A su entender, no se aprecia ningún perjuicio, irreparable, de imposible o difícil reparación, para que se pueda levantar la suspensión. Así, señala que el posible perjuicio que se causa al interés general no debe ser tan gravoso cuando la impugnación tiene por objeto sólo algunos y no todos los artículos de la Ley Foral 7/2011. Indica que las medidas que se adoptan en la Ley Foral impugnada respetan el régimen esencial homogéneo establecido en la LOPJ, lo que no implica una equiparación total sino simplemente un respeto a los elementos esenciales del régimen común establecido para estos cuerpos. En este sentido, recuerda el contenido de estas medidas.

En primer lugar, señala que el art. 109 realiza una declaración de reconocimiento del ejercicio de las competencias legislativas de la Comunidad Foral en esta materia, pero que deberá hacerse desde el respeto al régimen común esencial establecido en la LOPJ, por lo que no entiende de qué modo esta declaración puede producir perjuicios irreparables al interés general. De igual modo se pronuncia en relación con el art. 114 y la disposición adicional única, cuya redacción, a su juicio, no perjudica al interés general y al contrario beneficia al interés particular de terceros, al suponerles un aumento retributivo que no afecta a sus aspectos esenciales. Por lo que se refiere al art. 115, señala que el calendario laboral y la jornada de trabajo que regula exigen una coordinación y cumplimiento con lo que resulte de los arts. 500 y 501 LOPJ, por lo que reitera nuevamente la ausencia de perjuicios irreparables al interés general. En relación con el art. 116, relativo a la prestación del servicio de guardia en las oficinas y servicios judiciales radicados en Navarra, entiende que debe realizarse en las condiciones que se determinen en la normativa específica, que es la dispuesta por el Consejo General del Poder Judicial, por lo que considera que no puede producir perjuicios irreparables al interés general. Y, por lo que se refiere al art. 117, que establece la continuidad de los funcionarios al servicio de la Administración de justicia de Navarra en el régimen de previsión social constituido por la Mutualidad General Judicial, señala que difícilmente perjudicará este precepto al interés general.

Por último, considera que desde la perspectiva de la ponderación de los distintos intereses en presencia, es incuestionable que los posibles perjuicios a los intereses generales tendrá carácter preventivo ante la falta de concreción y aportación de dato o documentación alguna que permita vislumbrar sus perjuicios de imposible y difícil reparación y por tanto no debieran de prevalecer sobre los concretos intereses generales y particulares en juego, puesto que en todo caso las medidas impugnadas serían fácilmente reversibles, en el supuesto de estimarse el recurso de inconstitucionalidad, ya que ni suponen reclutamiento de nuevos efectivos, ni desplazamiento de personal.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al artículo único, apartado cuatro, en la nueva redacción que da a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117, y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra los mismos por el Presidente del Gobierno.

El reproche de inconstitucionalidad que se atribuye a los preceptos recurridos se funda, por un lado, en el indebido dictado por la Comunidad Autónoma de una ley formal, cuando sólo le corresponde una competencia aplicativa y reglamentaria y, por otro, en su contradicción con la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso” (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2). Así pues, de lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley foral navarra y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva. A tal fin examinaremos la petición de mantenimiento de la suspensión de cada uno de ellos, siguiendo, a efectos expositivos, el orden empleado por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones. Al hacerlo debemos reiterar que la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

3. Sentado lo anterior, debemos examinar en primer lugar el art. 109. Este precepto dispone que: “Al personal del Cuerpo de Médicos Forenses y de los Cuerpos y Escalas de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia de Navarra le será de aplicación la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y las disposiciones de la presente Ley Foral”. En cuanto a los concretos perjuicios que se alegan, el Abogado del Estado indica que el precepto invierte la regla de supletoriedad prevista expresamente en el art. 474.1 LOPJ, según la cual, el personal funcionario de carrera de los cuerpos al servicio de la Administración de justicia, se regirá, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, por la normativa del Estado sobre función pública. Para el Abogado del Estado de levantarse la suspensión se vulneraría el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas al impedir la aplicación al personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra de los diferentes reglamentos de ingreso, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y régimen disciplinario, en tanto desarrollan la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que produciría una grave confusión e inseguridad jurídica. Por su parte, el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra y la Letrada del Parlamento de Navarra no encuentran ninguna razón para considerar que este precepto pueda producir perjuicios irreparables al interés general y añaden que su contenido es similar al artículo único, apartado uno, de la Ley Foral 7/2011, que sin embargo no ha sido recurrido. En concreto, para la Letrada del Parlamento de Navarra, el art. 109 realiza una declaración de respeto a la Ley Orgánica del Poder Judicial y de reconocimiento del ejercicio de las competencias legislativas de la Comunidad Foral en esta materia, pero que deberá hacerse desde ese respeto al régimen común esencial establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En síntesis, podemos afirmar que los perjuicios que se producirían en caso de que la suspensión del art. 109 fuese levantada se refieren por el Abogado del Estado a la situación de inseguridad jurídica que provoca la vigencia del precepto. El Abogado del Estado reconoce expresamente que en la doctrina de este Tribunal en incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de preceptos recurridos por motivos exclusivamente competenciales, como es el caso que ahora nos ocupa, tiene un limitado alcance, a efectos de mantener la suspensión de los preceptos impugnados, la valoración de los perjuicios que se apoya en la quiebra de la seguridad jurídica que se produciría en el caso de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma quedaran en entredicho si la resolución de fondo fuera favorable al Estado. Como recuerda el ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 4, “este Tribunal, efectivamente, ha señalado que en las controversias de orden competencial puede producirse una quiebra de la seguridad jurídica desde el momento del planteamiento de la discrepancia ante este Tribunal hasta su resolución, toda vez que las dos Administraciones litigantes reclaman para sí el ejercicio de la competencia, derivándose de ello que las actuaciones realizadas hasta ese momento por la Administración que resulte incompetente pueden haber afectado a la seguridad jurídica. Pese a este riesgo, nuestra doctrina ha puesto de relieve que en los incidentes de mantenimiento o alzamiento de la suspensión correspondientes a estos litigios competenciales si el argumento de los perjuicios ligados a la quiebra de la seguridad jurídica prevaleciera en su sola consideración, siempre habría de mantenerse la suspensión de las normas autonómicas, con la consiguiente afectación a la presunción de legitimidad de aquellas (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6, entre otros muchos). Pero conviene asimismo recordar que no es menos cierto que, en determinados supuestos, este Tribunal ha afirmado que el principio de seguridad jurídica ha de tenerse en cuenta al decidir acerca de la suspensión de las Leyes autonómicas (por todos, AATC 5/2003, de 14 de enero; 428/2003 de 18 de diciembre; y 336/2005, de 15 de septiembre)”.

Pues bien, aunque no puede olvidarse que el principio de seguridad jurídica “no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10), hay que considerar que dicho principio también implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Como hemos señalado, el art. 109 omite la remisión que la Ley Orgánica del Poder Judicial hace, con carácter supletorio, a la normativa del Estado sobre función pública. Dado que lo que aquí está en juego es la aplicación supletoria de la normativa sobre función pública y podría ser cuestionado, en el supuesto de declaración de inconstitucionalidad del precepto, el ingreso, la provisión de puestos de trabajo, la promoción del personal, las situaciones administrativas, los derechos y deberes, el régimen disciplinario, entre otras cuestiones, la dificultad de deshacer las situaciones creadas y los perjuicios que todo ello puede generar aconsejan el mantenimiento de la suspensión. En efecto, la no aplicación supletoria de la normativa estatal sobre función pública podría dar lugar a la consolidación de situaciones jurídicas difíciles de reparar si la norma no se declara conforme a la Constitución. El estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra, que sería la norma supletoria aplicable, establece el régimen jurídico de aplicación al conjunto de las relaciones de empleo público de la Comunidad Foral de Navarra y regula tanto el ingreso como los distintos aspectos y vicisitudes de la relación o vínculo jurídico que une al personal con la Administración públicas de Navarra. En consecuencia, son tan variadas las situaciones y los efectos que podrían derivarse de la declaración de inconstitucionalidad del art. 109, que debe mantenerse su suspensión.

4. En segundo lugar, vamos a examinar conjuntamente el art. 114, en relación con la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 y el art. 116, en relación con la disposición transitoria primera de la Ley 7/2011, dado que los argumentos planteados por las distintas partes procesales en relación con estos preceptos son los mismos.

El art. 114 dispone: “1. Además de las retribuciones complementarias establecidas en el presente Estatuto, el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra podrá percibir un complemento que retribuirá la especial dedicación y el extraordinario rendimiento en el desempeño de su función, así como el apoyo al trabajo de otros órganos judiciales, todo ello vinculado al cumplimiento de los objetivos que se establezcan por el Consejero titular del Departamento competente en la materia. 2. La cuantía de este complemento no podrá exceder del 20 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel. 3. La asignación de este complemento será temporal, en función de la planificación y de los objetivos que se establezcan previamente en cada caso. Por ello, las cantidades que se perciban por este concepto durante un período de tiempo no generarán derechos adquiridos ni surtirán efectos respecto a la situación de períodos sucesivos.” La disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 establece: “1. El Gobierno de Navarra, mediante el oportuno Decreto Foral, asignará a este personal las retribuciones complementarias que corresponda, con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley Foral. 2. El personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra que, con arreglo al régimen anterior, percibiese en cómputo global anual unas retribuciones superiores a las que le correspondan por aplicación de la presente Ley Foral, percibirá una compensación personal y transitoria igual a la diferencia existente. Esta compensación será absorbida con cualquier incremento que se produzca en sus retribuciones, incluyéndose expresamente entre ellos tanto los referidos a sus retribuciones personales como las actualizaciones retributivas que se aprueben con carácter general.” El art. 116 dispone: “1. La prestación del servicio de guardia en las oficinas y servicios judiciales radicados en Navarra se realizará en las condiciones que se determinen en la normativa específica. 2. La retribución correspondiente a la prestación de servicio de guardia se fijará por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.” Por su parte, la disposición transitoria primera establece que, “en tanto no se regule la retribución del servicio de guardia en los términos del artículo 116, se regirá por la normativa estatal”.

Para el Abogado del Estado los preceptos impugnados desconocen el régimen retributivo homogéneo que, para el personal al servicio de la Administración de justicia establece el legislador orgánico estatal, por lo que nos encontramos ante un supuesto tipo de colisión de normas de aplicación incompatible cuya vigencia simultánea afecta a la seguridad jurídica. Además, considera que la alteración que introduce el art. 114 en el régimen retributivo de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de justicia, no sólo es diferente para los funcionarios al servicio de la Administración de justicia en Navarra sino que también les es más favorable que el régimen vigente a nivel nacional al contemplar un complemento de especial dedicación no recogido en la legislación estatal. Asimismo, respecto del art. 116 señala que el levantamiento de la suspensión, aparte de infringir el principio de igualdad de este complemento en todo el territorio nacional, produciría la grave distorsión de que el personal al servicio de la Administración de justicia de Navarra percibiría retribuciones por guardia superiores a las de las carreras judicial y fiscal y Secretarios Judiciales. Para el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra la suspensión de los preceptos señalados ocasiona un bloqueo perturbador de las competencias de Navarra respecto del personal al servicio de la Administración de justicia de Navarra e impide la aplicación al mismo, con base en el principio de igualdad, del mismo régimen de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin que el levantamiento de la suspensión genere daño o perjuicio alguno al interés general. Por su parte, para la Letrada del Parlamento de Navarra, los preceptos impugnados difícilmente pueden perjudicar al interés general y en todo caso su regulación da continuidad a una situación consolidada desde abril del año pasado y que, en todo caso, en el supuesto de estimarse el recurso de inconstitucionalidad, es fácilmente reversible.

La aplicación de la doctrina elaborada por este Tribunal para situaciones similares a la que es objeto del presente incidente de suspensión conduce al mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. En efecto, como afirmamos en el ATC 381/1993, de 21 de diciembre, FJ 2, “el levantamiento de la suspensión podría originar un grave quebranto para el personal perceptor de las retribuciones cuestionadas si la Sentencia que se dicte declarara la inconstitucionalidad y nulidad de las normas impugnadas y el correspondiente deber de restituir lo percibido en exceso, dando lugar, mientras tanto, a una situación de incertidumbre que debe evitarse. Por el contrario, los efectos del mantenimiento de la suspensión, aunque posteriormente se declarara la constitucionalidad de la norma impugnada, serían de menor entidad y más fácilmente reparables; en tal hipótesis, el personal a que se refieren los preceptos impugnados percibiría hasta la publicación de la Sentencia el incremento retributivo establecido con carácter general para el resto del personal al servicio del sector público; el eventual perjuicio podría repararse, en tal caso, mediante el abono de las cantidades que resultaran de la aplicación de las normas impugnadas”. En este sentido, debemos tener en cuenta que, como pusimos de manifiesto en el ATC 18/1999, de 26 de enero, FJ 3, en relación con el anexo IV del capítulo XIII del acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de justicia, aprobado por el Decreto del Gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, que regulaba un plus retributivo de cuantía variable no previsto en la normativa del Estado, “sin perjuicio de que sea más o menos gravoso para los funcionarios afectados la percepción del citado plus y su devolución posterior o viceversa, lo cierto es que el levantamiento de la suspensión, … podría poner en peligro la efectividad de una medida de política económica general dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, debiéndose ponderar, de otra parte, el riesgo de una posible extensión de las normas cuestionadas a otras Administraciones Públicas (ATC 897/1988)”. En el mismo sentido, se han pronunciado los AATC 885/1988, de 5 de julio; 1083/1988, de 27 de septiembre; 1269/1988, de 22 de noviembre; 379/1996, de 17 de diciembre; y 271/1997, de 15 de julio. Por ello, ponderados todos los intereses en presencia, procede mantener la suspensión de los arts. 114 y 116 y de la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, no hay motivo que justifique el mantenimiento de su suspensión. Este precepto únicamente establece que la retribución del servicio de guardia se regirá por la normativa estatal en tanto no se regule el art. 116. Con independencia del juicio de fondo que merezca este precepto, el Abogado del Estado no concreta los perjuicios derivados de su efectiva aplicación y mucho menos acredita la gravedad e irreversibilidad de los mismos, por lo que no resulta suficiente su invocación para aconsejar el mantenimiento de la suspensión hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la controversia de la vigencia de una norma dotada, como producto de una Cámara legislativa, de la presunción de constitucionalidad de la que goza la ley autonómica.

5. En tercer lugar, debemos valorar el mantenimiento o no de la suspensión del art. 115. Este precepto dispone: “El calendario laboral y la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra se ajustarán al general del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con las modificaciones indispensables que requiera la prestación del servicio público de la Justicia”.

Para el Abogado del Estado el levantamiento de la suspensión del precepto autonómico ocasionaría perjuicios graves para el adecuado funcionamiento de Juzgados y Tribunales en ejercicio de su potestad jurisdiccional, pues en Navarra la entera determinación de la jornada de trabajo y del horario del personal al servicio de la Administración de justicia queda a la plena disposición de la Comunidad Foral y además sin sujetarse a los límites fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Para el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, este precepto se limita a aplicar la previsión del art. 500.4 LOPJ, y lo hace acogiendo de forma clara y coherente los parámetros fijados en dicho precepto, de acuerdo con el criterio general fijado en el art. 47 del estatuto básico del empleado público. Por tanto, considera que la aplicación de este precepto no genera ningún daño o perjuicio al interés general, ni provoca deterioro alguno en la prestación del servicio público de justicia. En el mismo sentido, la Letrada del Parlamento de Navarra señala que el precepto no contradice lo establecido en los arts. 500 y 501 LOPJ, sino que deberá complementarse con ellos para garantizar el ejercicio de las actividades jurisdiccionales y, por ello, reitera la ausencia de perjuicios irreparables al interés general.

Con independencia de si el art. 115 vulnera o no lo previsto en los arts. 500 y 501 LOPJ, cuestión sobre la que nos pronunciaremos en la Sentencia que resuelva el recurso de inconstitucionalidad, procede a continuación que analicemos si el levantamiento de la suspensión del precepto autonómico ocasionaría graves perjuicios en el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional. Los perjuicios que el Abogado del Estado conecta al levantamiento de la suspensión del art. 115 derivan de la interpretación que realiza de dicho precepto, al entender que en Navarra la determinación de la jornada de trabajo y del horario del personal al servicio de la Administración de justicia queda a la plena disposición de la Comunidad Foral sin sujetarse a los límites fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como hemos señalado, el art. 115 dispone que el calendario laboral y la jornada de trabajo se ajustará al general del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra “con las modificaciones indispensables que requiera la prestación del servicio público de la Justicia”. Para el Abogado del Estado este último inciso del art. 115 implica que las modificaciones en la jornada y horario que deban realizarse serán las que la propia Comunidad Foral considere indispensables para la prestación del servicio público de justicia independientemente de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el consiguiente perjuicio que ello conlleva en el adecuado funcionamiento del núcleo duro de la potestad jurisdiccional.

No cabe prejuzgar en este momento procesal la viabilidad o no de una posible interpretación del precepto legal impugnado como la postulada por el Abogado del Estado. De lo que en este incidente se trata, como reiteradamente tiene declarado este Tribunal Constitucional, es de decidir el levantamiento o mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, ponderando, a la vista del propio contenido de las normas legales recurridas y de las alegaciones de las partes, los intereses en presencia y los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pudieran seguir de una u otra decisión. En la ponderación de los intereses en juego no puede desconocerse que la interpretación que hace el Abogado del Estado no se deduce de manera clara e indubitada del precepto cuestionado porque el inciso final del art. 115 contiene precisamente una salvaguarda de aquello que la Ley Orgánica del Poder Judicial trata de proteger, a saber, el servicio público de justicia. En todo caso, el Abogado del Estado, sobre quien recae la carga de razonar con detalle los argumentos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada ex art. 161.2 CE, se limita en este supuesto a enunciar un hipotético perjuicio —en concreto, considera que las modificaciones en la jornada y horario que lleve a cabo la Comunidad Foral de Navarra implican un perjuicio para el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales—, que en ningún momento concreta ni justifica, de modo que no es posible considerar que su aplicación genere per se perjuicios ciertos y efectivos de los que derivar el mantenimiento de su suspensión. Procede, por tanto, en respeto a la presunción de legitimidad constitucional que ha de predicarse de toda norma revestida de fuerza de ley, levantar la suspensión acordada en el momento de la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad.

6. En cuarto, y último lugar, debemos pronunciarnos sobre el mantenimiento de la suspensión del art. 117. Este artículo establece que, “los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra continuarán en el régimen de previsión social constituido por la Mutualidad General Judicial”.

Para el Abogado del Estado la determinación de los derechos de los funcionarios como el que recoge este artículo está reservado al legislador orgánico, careciendo la Comunidad Foral de competencia para regular esta materia, aún para reproducir la norma estatal. Señala que aunque es cierto que el Tribunal Constitucional elude en el incidente de suspensión entrar en el fondo del asunto, sin embargo en ocasiones ha admitido mirarlos aunque fuera “de soslayo”, como es el caso de normas autonómicas que se han dictado con manifiesta ausencia de cobertura competencial. Para el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra el art. 117 no introduce novedad alguna, de ahí que la suspensión de este precepto carezca, a su juicio, de cualquier virtualidad y efectividad, y, en el mismo sentido se pronuncia la Letrada del Parlamento de Navarra, pues entiende que difícilmente perjudicará este precepto al interés general.

Expuestos los argumentos relativos a los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que han de producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por este Tribunal Constitucional, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar. Para ello deberemos tener en todo momento presente que, según una muy consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión, “es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de las terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se siga bien del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley; una ponderación que, además, debe normalmente efectuarse, salvo supuestos de manifiesta ausencia de cobertura competencial, mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulan, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencial que al caso hagan debe, obviamente, quedar procesalmente diferida a la Sentencia que resuelva la controversia competencial” (ATC 243/1993, de 13 de julio, FJ 1).

Así pues, según la reiterada doctrina constitucional expuesta, incumbe al Abogado del Estado justificar que el levantamiento de la suspensión del precepto recurrido lesionaría los intereses generales o de terceros, produciendo con ello perjuicios irreparables o de difícil reparación. De acuerdo con ello, podemos ya descartar el alegato relativo a la manifiesta falta de cobertura competencial de la norma cuestionada pues se trata de una cuestión vinculada a la pretensión de fondo de este proceso constitucional, que no es otra que la de determinar si el legislador autonómico ha entrado en una materia que es de competencia estatal. En efecto, lo jurídicamente relevante en este momento procesal es la determinación de las consecuencias que podrían derivarse del alzamiento o mantenimiento de la suspensión. Sobre esta base es de señalar que, en el caso que ahora se examina no se aprecian los indicados perjuicios para la parte recurrente ni para terceros por el alzamiento de la suspensión del precepto de la Ley Foral relativo al régimen de previsión social de los funcionarios al servicio de la Administración de justicia de Navarra. La previsión de la Ley Foral no resulta en sí misma contradictoria con la de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo tanto, y al margen de si el legislador autonómico ha entrado o no en una materia que es competencia del legislador orgánico, cuestión diferida a la Sentencia que resuelva la controversia competencial, no hay razones que justifiquen el mantenimiento de la suspensión de este precepto al no derivarse ningún perjuicio de su aplicación.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión de los arts. 109, 114 y 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada por el artículo único apartado cuarto de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, y de la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

2º Levantar la suspensión de los arts. 115 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en la nueva redacción dada por el artículo único apartado cuarto de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, y de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Madrid, a diez de mayo de dos mil doce.