

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12086** *Pleno. Sentencia 173/2014, de 23 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 55-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos 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. Competencias sobre Administración de justicia: nulidad de los preceptos forales que regulan diversos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra (STC 140/1990).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 55-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Foral y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de enero de 2012, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y contra las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Expone en primer término el Abogado del Estado que antes de la finalización del plazo de tres meses desde la publicación de la citada Ley Foral, la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra, en reunión celebrada el 27 de junio de 2011, decidió aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), adoptando un acuerdo en el que se contemplaba, entre otros aspectos, el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias sobre la nueva redacción de los arts. 109, 114, 115, 116, 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sobre la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo. El acuerdo

fue comunicado a este Tribunal y publicado el 18 de julio de 2011 en el «Boletín Oficial del Estado», siéndolo también en el «Boletín Oficial de Navarra».

Habiendo resultado infructuosa la negociación, el Presidente del Gobierno, a petición del Consejo de Ministros en la reunión celebrada el día 30 de diciembre de 2011, acordó la interposición de recurso de inconstitucionalidad «contra el artículo único, apartado cuarto, de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en la nueva redacción dada a los artículos 109, 114, 115, 116, 117, y disposiciones transitoria primera y adicional única del Texto Refundido modificado», con expresa invocación del art. 161.2 CE, a fin de que se produjera la suspensión de los preceptos mencionados.

Considera el Abogado del Estado que los preceptos impugnados vulneran las competencias estatales sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia derivadas de los arts. 149.1.5 y 122 CE, al tiempo que resultan contradictorios con la legislación estatal dictada en ejercicio de tales competencias.

El Abogado del Estado comienza formulando un reproche de carácter general predicable de todos los preceptos impugnados –y aun de la Ley Foral entera– que deriva del indebido dictado por la Comunidad Foral de una ley formal, cuando sólo le corresponde una competencia aplicativa y reglamentaria. Señala que la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 marzo, FJ 10; y 294/2006, de 11 de octubre, FJ 4) ha delimitado las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas en la submateria «administración de la Administración de Justicia» reservando a aquél la entera potestad legislativa, así como la definición reglamentaria de los aspectos nucleares, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la potestad reglamentaria de desarrollo y la ejecutiva.

Añade que la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, invocada por la Ley Foral 7/2011, se limita a establecer que «las disposiciones de esta Ley Orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra». Es decir, que es a través de la Constitución y de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) como se actualizan y realizan los derechos históricos a que alude la disposición adicional primera de la Constitución. Pues bien, en relación con la Administración de Justicia, ninguna especialidad resulta del art. 60.1 LORAFNA, que viene a recoger la misma cláusula subrogatoria que puede leerse en otros Estatutos de Autonomía. Por tanto, la doctrina constitucional sobre los límites de la competencia autonómica en materia de «administración de la Administración de Justicia» es de íntegra aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, sin excepción ni modulación alguna.

Señala el Abogado del Estado que, además, al ejercer la Comunidad Foral sus facultades a través de una ley está sustrayéndose a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 153 c) CE], residenciando su control en el Tribunal Constitucional, con la consecuencia indirecta de reducir los legitimados para impugnar la norma a los órganos señalados en el art. 162.1 a) CE. Más aún, al producir un efecto de congelación de rango, se estaría impidiendo a sucesivos Gobiernos forales modificar esta materia a través de disposiciones administrativas de rango infralegal.

Sin perjuicio de esta genérica denuncia de inconstitucionalidad, que se proyecta sobre la totalidad de la Ley Foral 7/2011, el Abogado del Estado sostiene la inconstitucionalidad material de cada uno de los concretos preceptos impugnados, en cuanto contradictorios con la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

a) El nuevo art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone que «[a]l 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 en 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».

Aprécia el Abogado del Estado que esta regulación contrasta con lo establecido en el art. 474.1 LOPJ, conforme al cual: «El personal funcionario de carrera de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se regirá por las normas contenidas en esta Ley Orgánica, en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre función Pública».

Añade el Abogado del Estado que en el caso de Navarra la cuestión tiene singular trascendencia dado que, en virtud del art. 49.1 b) LORAFNA, esta Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en cuanto al «régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», más amplias, por tanto, que las de mero desarrollo de las bases estatales de la mayoría de las Comunidades Autónomas. En virtud de esta competencia, Navarra ha establecido un régimen jurídico especial en materia de función pública con mayores especificidades, por lo que su introducción como régimen supletorio para los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia puede generar una quiebra de la unidad esencial de su estatuto funcional.

b) El nuevo art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra establece:

«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.»

Señala el Abogado del Estado que este precepto incluye entre las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, las retribuciones complementarias establecidas para el personal de la Administración Foral de Navarra, entre las cuales se hallan conceptos desconocidos en la norma común, como son el «complemento de puesto directivo», el «complemento de dedicación exclusiva», el «complemento de incompatibilidad», el «complemento de prolongación de jornada» o el «complemento de especial riesgo». También es divergente la regulación del procedimiento para determinar los objetivos cuyo cumplimiento supone el cobro del complemento de «especial dedicación» previsto en el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, prescindiéndose del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial y atribuyendo al «consejero titular del departamento competente en la materia» la fijación de tales objetivos.

Añade el Abogado del Estado que la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 se impugna por los mismos motivos que el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en cuanto alude a «las retribuciones complementarias que correspondan», con lo que se refiere a las que fija el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, por lo que aquella disposición incurre en los mismos vicios que este precepto foral.

c) El reformado art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone que «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».

Señala el Abogado del Estado que este precepto antepone la regulación foral en materia de función pública al régimen general para el personal al servicio de la Administración de Justicia previsto con detalle en los arts. 500 y 501 LOPJ, en los que se alude a las concretas facultades que tienen las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia, por lo que éstas no pueden ir más allá de este marco de actuación. Para el Abogado del Estado dada la evidente conexión que tiene la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia con el funcionamiento de los juzgados y tribunales, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha optado razonablemente por atribuir al Ministerio de Justicia, previo informe de las Comunidades Autónomas con competencias sobre la materia, la fijación de esa jornada de trabajo de forma homogénea en todo el territorio nacional.

d) El nuevo art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone en su apartado segundo que «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», vulnerando frontalmente, a juicio del Abogado del Estado, lo dispuesto en el art. 517 LOPJ, que ha atribuido a los Ministros de Justicia y Hacienda la fijación del complemento que ha de percibir por las guardias el personal al servicio de la Administración de Justicia, imponiendo taxativamente que ese complemento sea igual en todo el territorio nacional. Añade que la separación respecto del régimen estatal se hace más evidente incluso con la lectura de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, que prevé que «en tanto no se regule la retribución del servicio de guardia en los términos del artículo 116, se regirá por la normativa estatal», lo que evidencia que la intención del legislador foral en el art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra es precisamente desplazar a la Ley Orgánica del Poder Judicial, rompiendo con la unidad querida por el legislador orgánico en esta materia. La disposición transitoria impugnada resulta inconstitucional, por ello y por atribuir a la normativa estatal un carácter transitorio.

e) Por último, el nuevo art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone 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».

Señala el Abogado del Estado que aunque la previsión de la Ley Foral no resulta en sí misma contradictoria con el art. 495.1 j) LOPJ, sin embargo, el legislador autonómico entra en una materia que es competencia del legislador orgánico, careciendo la Comunidad Foral de competencia incluso para reproducir la norma estatal.

2. Por providencia de 17 de enero de 2012 el Pleno del Tribunal, 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 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen 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, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (4 de enero de 2012) para las partes del proceso y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» (1 de febrero de 2012) para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento navarros. 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 31 de enero de 2012 comunicó que la Mesa de la Cámara, en reunión de ese mismo día, había acordado la personación en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El mismo 31 de enero de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los mismos efectos.

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

Tras recordar los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional con incidencia en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, la representación procesal del Ejecutivo foral muestra su conformidad con el encuadramiento competencial de la cuestión que realiza el Abogado del Estado como «administración de la Administración de Justicia», así como que la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencias en virtud de la denominada cláusula subrogatoria prevista en el art. 60.1 LORAFNA.

Pero, a su juicio, el alcance de la competencia de Navarra sobre el personal de la Administración de Justicia es más amplio que el común o general, pues la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dice así:

«Las disposiciones de esta ley orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.»

Entiende que esta disposición culmina una evolución competencial, en cuya virtud se han conferido a Navarra competencias normativas -por tanto, también legislativas- en relación con la gestión de los medios personales, posibilidad admitida por la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con Cataluña, y la STC 109/2011, de 22 de junio, respecto a Andalucía. Así pues, es la propia legislación orgánica estatal la que ha introducido un plus competencial para Navarra en esta submateria, del mismo modo que también tiene un techo competencial superior al común, como ha declarado la STC 140/1990, en relación con los funcionarios públicos.

Una vez defendida la constitucionalidad general de la Ley Foral 7/2011 el Letrado del Gobierno navarro pasa a razonar la constitucionalidad del contenido de cada uno de los preceptos impugnados.

Afirma que el nuevo art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra es idéntico al art. 2.3 del mismo texto y su compatibilidad con la Constitución deriva de que el art. 122 CE señala que «la ley orgánica determinará ... el estatuto jurídico ... del personal al servicio de la Administración de Justicia». Tal estatuto está fijado en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; pero no cabe olvidar que la mencionada disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previó un régimen singular para Navarra, al dar entrada en la determinación del régimen jurídico de dicho personal a las competencias de Navarra en materia de función pública, cuyo alcance es superior al del régimen común. Y eso es lo que ha plasmado la reforma llevada a cabo por la Ley Foral 7/2011. Una vez preservados los aspectos estructurales o esenciales del régimen jurídico de este personal, no cabe olvidar que se trata de un personal transferido y dependiente de la Comunidad Foral, por lo que la normativa que ha de entrar en juego, tras la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha de ser la legislación foral de Navarra en materia de función pública.



En segundo lugar, para el Gobierno navarro el nuevo art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 son constitucionales porque la Comunidad Foral cuenta con un régimen singular en materia de función pública, con unos conceptos retributivos singulares; todo ello legítimamente establecido con base en su competencia histórica y exclusiva en materia de función pública reconocida en el art. 49.1 b) LORAFNA. Considera lógico que su sistema retributivo se ajuste al régimen general de retribuciones fijado en el ámbito de la Administración navarra, ya que ésta es la que paga los salarios correspondientes. Más aún, la concreta previsión de un complemento para retribuir la especial dedicación y el extraordinario rendimiento en el desempeño de su función, así como el apoyo al trabajo de otros órganos judiciales, obedece a la homogeneidad con las retribuciones complementarias variables (productividad y gratificación por servicios extraordinarios) previstas en el art. 516 B).2 LOPJ, que en el caso de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra exige una previsión legal específica, por no estar previstos tales conceptos con carácter general. Por otra parte, entiende que estos preceptos impugnados vienen a aplicar el principio de igualdad de retribución entre los funcionarios dependientes de la misma Administración, con independencia de su procedencia; debiéndose tener en cuenta la doctrina sentada en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 diciembre 1986.

En cuanto al nuevo art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, considera que es la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, en la versión vigente tras la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, la que ha reconocido competencias a las Comunidades Autónomas en materia de jornada laboral y horarios (art. 471 LOPJ), fijando respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia las reglas siguientes: los funcionarios deberán ejercer su actividad en los términos que exijan las necesidades del servicio (inciso inicial del párrafo segundo de art. 500.1 LOPJ); la duración de la jornada general semanal será igual a la establecida para la Administración General del Estado (art. 500.2 LOPJ); la distribución de la jornada y la fijación de horarios se determinará a través del calendario laboral que, con carácter anual, se aprobará por el órgano competente del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en sus respectivos ámbitos, con la exigencia de que los horarios respeten el de audiencia pública (art. 500.4 LOPJ). De ahí que, a su juicio, este precepto se atenga al espíritu y estructura sustancial fijados en el art. 500 LOPJ, si bien con la necesaria adaptación al sistema foral en virtud de la posibilidad que se deriva de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, sin que ello suponga interferencia alguna ni distorsión para la correcta prestación del servicio público de justicia.

Añade que la falta de previsión expresa del previo informe del Consejo General del Poder Judicial, no es relevante, pues, de ser preceptivo, será oportunamente solicitado, al igual que tampoco se prevé la negociación con las organizaciones sindicales, que, empero, también se llevará a cabo oportunamente como se viene realizando. Y tampoco es de recibo, añade, la cita que de adverso se realiza de la STC 105/2000, de 13 de abril, ya que se dicta antes de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que establece con carácter general un régimen diferente en esta materia y, sobre todo, prevé un régimen específico para Navarra, que permite las modulaciones llevadas a cabo.

Por lo que se refiere al art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral señala que la disparidad con el art. 517 LOPJ queda limitada a un aspecto que no es un elemento esencial del sistema retributivo del personal al servicio de la Administración de Justicia, sino complementario o accesorio. De ahí que, preservada la homogeneidad en la prestación de las guardias, su régimen retributivo en nada interfiere o dificulta tal prestación, por lo que puede ser perfectamente determinado por la Administración de la que depende dicho personal y que es la que abona tal concepto retributivo. Considera

que el precepto impugnado únicamente reproduce o recuerda, en aras de la seguridad jurídica, la previsión vigente de la legislación estatal, sin pretensión innovadora alguna.

Por último, alega que el art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra se limita a señalar la continuidad de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra en el régimen de previsión social actualmente establecida por la legislación estatal, sin introducir modificación alguna.

5. La representación procesal del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2012, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras identificar y transcribir la normativa estatal y foral que juzga relevante para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, la Letrada del Parlamento de Navarra defiende la existencia de un doble título competencial en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra: por un lado, el procedente del art. 60.1 LORAFNA, que contiene una cláusula subrogatoria que, en similares términos a otras Comunidades Autónomas, atribuye a Navarra la competencia para «ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado».

Por otro lado, estaría la competencia de la Comunidad Foral reconocida en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que vendría a confirmar y garantizar el ejercicio de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Administración de Justicia, del mismo modo que la STC 140/1990, de 20 de septiembre, reconoció que Navarra ostenta competencia plena en materia de funcionarios públicos con el único límite de respetar los derechos y deberes esenciales que se deriven de la legislación estatal básica relativa al régimen estatutario.

Esta mayor amplitud de las competencias de Navarra para regular el estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio ex art. 49.1 b) LORAFNA conlleva el ejercicio de la potestad legislativa, posibilidad reconocida en la STC 31/2010, de 28 de junio. Además, la competencia normativa de la Comunidad Foral ha sido ejercida mediante la aprobación del Decreto Foral 12/2007, de 12 de febrero, que ha sido plenamente avalado por la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2011.

A continuación examina cada uno de los preceptos impugnados:

En relación con el art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra señala que la propia dicción literal del precepto viene a establecer que al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra le será de aplicación prioritaria la Ley Orgánica del Poder Judicial; y a este respecto ha de matizarse que las «disposiciones de desarrollo» de la Ley Orgánica del Poder Judicial pueden tener rango legal, sin tener por qué ser estatal.

Respecto al art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y a la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, señala que la Comunidad Foral goza de una peculiar regulación del régimen retributivo de sus funcionarios públicos, que difiere del sistema retributivo general. Considera legítima esta regulación al amparo de las competencias forales ex art. 49.1 b) LORAFNA, porque es respetuosa con los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos. La redacción del art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra no afecta a aspectos esenciales del régimen retributivo, sino exclusivamente a las retribuciones complementarias.

Sostiene que las mismas consideraciones son trasladables a la disposición adicional única de la Ley Foral, dado que la argumentación del recurso se ciñe al apartado primero, en cuanto alude a «las retribuciones complementarias que correspondan».

Por lo que se refiere al art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra señala que la argumentación del recurso se circunscribe a la «jornada de trabajo», por lo que queda salvaguardado el precepto en lo que se refiere al calendario laboral. En todo caso, añade, la regulación foral es acorde con los aspectos esenciales del estatuto de estos funcionarios, porque el calendario laboral y la jornada de trabajo 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», lo que implica necesariamente una coordinación y cumplimiento con lo que resulte de los arts. 500 y 501 LOPJ, por lo que no les contradice sino que deberá complementarse con ellos, para garantizar el ejercicio de las actividades jurisdiccionales.

En cuanto al art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra la Letrada del Parlamento navarro expresa que la argumentación del recurso se ciñe al apartado 2, por lo que queda salvaguardado el precepto en lo que se refiere a su apartado 1, más teniendo en cuenta que se limita a señalar que 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», que entiende referida al Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, aprobado por acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 15 de septiembre 2005 y, por tanto, respetuosa con el régimen esencial común establecido. En lo que se refiere al apartado segundo, sostiene que su constitucionalidad deriva de la competencia reconocida a Navarra ex art. 49.1 b) LORAFNA para establecer un peculiar régimen retributivo a sus funcionarios públicos diferente al general, pero que en todo caso respeta los aspectos esenciales de éste.

En lo relativo a la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, entiende que no contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial porque contempla la aplicación de la normativa estatal.

Por último, el art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra 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», lo cual no contradice al art. 495.1 j) LOPJ y ello bastaría para avalar la constitucionalidad del precepto. Sin embargo el recurso del Abogado del Estado considera que el legislador autonómico entra en una materia que es competencia del legislador orgánico de lo que discrepa la Letrada del Parlamento navarro porque al personal «al servicio de la Administración de Justicia» le será de aplicación, en primer lugar, la Ley Orgánica del Poder Judicial; pero, añade, el propio Tribunal Constitucional ha refrendado la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en las materias referidas a este personal (art. 471 LOPJ), si bien desde el respeto a lo que constituye el régimen esencial homogéneo, como ocurre con la redacción del art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en el que legislador foral se limita a hacer una declaración conforme con la normativa vigente. No comparte tampoco que la regulación pueda dar lugar a una congelación del régimen jurídico, pues la lectura del precepto, utilizando el término «continuarán», viene a confirmar el «seguidismo» respecto a la normativa estatal, que en todo caso dependerá de lo preceptuado en el art. 495.1 j) LOPJ y del que en su caso suceda al régimen de previsión social ahora definido. La previsión del artículo recurrido sólo puede entenderse como una exclusión del régimen de previsión previsto en el propio del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, a la par que como una remisión incondicionada al establecido por el Estado.

6. 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, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Tras oír a las partes, el Tribunal acordó (ATC 87/2012, de 10 de mayo) 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 y de la disposición adicional única de la Ley Foral impugnada; y levantar la suspensión de los arts. 115 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de la disposición transitoria primera de la indicada Ley Foral.

7. Mediante providencia 21 de octubre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto), y contra las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Los preceptos impugnados regulan diversos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, considerando el Abogado del Estado que vulneran las competencias que sobre dicho personal ostenta el Estado con arreglo a los arts. 149.1.5 y 122.1 de la Constitución. A su juicio, dichos preceptos incurren en un primer motivo de inconstitucionalidad, común a todos ellos, derivado de la carencia de competencias legislativas de Navarra sobre la materia; a lo que se añade, en segundo lugar, la concreta contradicción de cada uno de los preceptos impugnados con la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ).

Por el contrario, tanto el Gobierno como el Parlamento navarros sostienen que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias más amplias que el resto de las Comunidades Autónomas para regular el estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio –abarcando la competencia legislativa–, en virtud de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), lo que impide que puedan calificarse de inconstitucionales los concretos preceptos impugnados.

2. Así delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, resulta conveniente recordar, siquiera sintéticamente, algunos aspectos básicos de nuestra doctrina que se proyectan sobre el presente recurso de inconstitucionalidad:

a) La Constitución configura un Poder Judicial único, cuya organización y funcionamiento se sustentan en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE) y en la unidad del cuerpo de Jueces y Magistrados de carrera (art. 122.1 CE), al tiempo que encomienda el gobierno de ese Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). Sobre ambas materias ostenta el Estado una competencia exclusiva, que le atribuye el art. 149.1.5 CE y que debe ejercer mediante un específico instrumento normativo, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 y 2 CE).

b) Desde la STC 56/1990, de 29 de marzo (FFJJ 6 y 7), venimos considerando que junto a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en él, sino que se colocan «al servicio de la Administración de Justicia» (art. 122.1 CE), dando lugar a lo que hemos denominado «administración de la Administración de Justicia».

En relación con estos medios personales y materiales que integran la «administración de la Administración de Justicia», en cuanto no resultan elemento esencial de la función

jurisdiccional o del autogobierno del Poder Judicial, cabe que tanto el Gobierno de la Nación como los Ejecutivos autonómicos puedan asumir competencias sobre los mismos.

En este sentido, el art. 471 LOPJ, tras su reforma por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, dispone que «las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo anterior (los cuerpos de médicos forenses, de gestión procesal y administrativa, de tramitación procesal y administrativa y de auxilio judicial), corresponden en los términos establecidos en esta Ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario» (apartado 1) y «en los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este Libro [VI]» (apartado 2).

c) En el caso de Navarra, la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) establece en su art. 60.1 que «en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra el ejercicio de todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado».

En cumplimiento de la disposición transcrita, los Reales Decretos 812/1999 y 813/1999, ambos de 14 de mayo, regularon el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra; el primero en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia y el segundo en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

d) El antes mencionado art. 60.1 LORAFNA acoge la técnica de asunción de competencias mediante cláusula subrogatoria, lo cual supone partir del deslinde que el Estado realiza previamente entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia», produciéndose a continuación una subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No obstante, la citada STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 8), estableció una serie de límites que afectan a la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias en esta materia: i) En primer lugar, las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial (art. 152.2 CE). ii) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos. iii) En tercer lugar, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; así, en los casos de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, la adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional. iv) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas. v) Por último, en caso de suscitarse un conflicto de competencias habrá que determinar en cada caso si inciden otros títulos competenciales.

En lo que ahora importa, en palabras de la propia STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 10), «las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas. Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración

de Justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial: El que deriva del mandato expreso del art. 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial 'determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia'. Concede así la Constitución al legislador orgánico (y por tanto estatal) la potestad de configurar el estatuto de ese personal, y ante la atribución expresa a la LOPJ en este sentido, las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía han de interpretarse a la luz de lo que en esa disposición estatal se prevea. Pues, en cualquier caso, y ante el mandato constitucional, las cláusulas estatutarias atributivas de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la 'determinación del estatuto de personal' de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ».

Es por tanto claro que en virtud de la cláusula subrogatoria acogida en el art. 60.1 LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencias de ejecución simple y reglamentaria sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, pero carece de competencias legislativas para regular su estatuto y régimen jurídico.

Más aún, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, optó desde un principio por considerar a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional. En la STC 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 5, hemos vuelto a ratificar, una vez más, la doctrina firmemente establecida desde la STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 10), en la que afirmamos que «su consideración como Cuerpos nacionales y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia ... Ha de considerarse, por ello, que quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía aquellas atribuciones que, encomendadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial al Gobierno de la Nación, resultan obligadamente reservadas a éste, para mantener el carácter propio de Cuerpo Nacional; pues de lo contrario, vendría a vaciarse de contenido las previsiones de la LOPJ en este sentido, contradiciéndose el mandato del art. 122.1 CE. Mientras que, por el contrario, sí jugarán su papel las cláusulas subrogatorias respecto de todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o esenciales para el mantenimiento del carácter de Cuerpo nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia» (en el mismo sentido, entre otras, las SSTC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 4; 163/2012, de 20 de septiembre, FFJJ 3 y 5; y 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 5).

3. Descartado que el art. 60.1 LORAFNA atribuya competencias legislativas a Navarra en la materia examinada –y así es admitido por las representaciones procesales del Gobierno Foral y del Parlamento de Navarra–, procede examinar si, como ambas instituciones forales sostienen, ha sido la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que ha reconocido a la Comunidad Foral de Navarra competencias históricas sobre el funcionamiento de carrera al servicio de la Administración de Justicia.

La mencionada disposición adicional octava dice así:

«Las disposiciones de esta ley orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.»

Para abordar la cuestión desde la perspectiva de los derechos históricos de raíz foral conviene recordar que, como pusimos de manifiesto en la STC 76/1986, de 26 de abril, con la expresión «territorios forales» se hace referencia a «aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra» (FJ 1).

Un nuevo contexto jurídico surge a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, cuya disposición adicional primera proclama que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», al tiempo que el apartado segundo de la disposición derogatoria limita la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dejándola subsistente, *contrario sensu*, para Navarra, en consideración a que dicha Ley supuso el fundamento del conocido como «arreglo foral» que se plasma en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Ahora bien, al mismo tiempo, la mencionada disposición adicional primera de la Constitución establece que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Por tanto, la garantía institucional del régimen foral queda vinculada a la actualización de los derechos históricos, que ha resultado obligada por la necesidad de acomodarlos a los principios y mandatos constitucionales y a la nueva estructura territorial del Estado nacida del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, a la que hemos calificado como «la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra» equivalente a un Estatuto de Autonomía [SSTC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3; 179/1989, de 2 de noviembre, FFJJ 4 y 8; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a)].

De lo que antecede puede colegirse que para que Navarra pudiera ostentar una competencia legislativa sobre el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, con fundamento en un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución, habrían de concurrir tres condiciones: que tal competencia hubiese formado parte históricamente del régimen foral navarro, que hubiese sido asumida en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra y que su subsistencia fuese compatible con la Constitución.

a) Con relación a la primera exigencia, en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, identificamos el concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra con «un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado» (FJ 4).

El art. 2 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra concreta que «los derechos históricos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1.º de su Disposición Adicional primera».

Aunque es al proceso de actualización previsto en la disposición adicional primera de la Constitución al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral garantizado por la Constitución, no obstante, como dijimos en la antes citada STC 140/1990, de 20 de

septiembre (FJ 4), la determinación del contenido de un derecho histórico puede exigir una indagación histórica (en el mismo sentido, las SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; y 86/1988, de 3 de mayo, FJ 4). Desde tal perspectiva debemos descartar que la regulación del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia haya formado parte del régimen foral navarro.

Así es, pues con anterioridad a la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los Fueros de Navarra, el Decreto de las Cortes de Cádiz de 9 de octubre de 1812 dispuso la creación de la Audiencia de Navarra, con sede en Pamplona, en sustitución del Consejo de Navarra y la Cámara de Comptos (art. 3), con iguales facultades que las restantes Audiencias (art. 12) y sujeta al régimen uniforme de todas las Audiencias en materia de personal (art. 22). Sin hacer alteración en este régimen, el Real Decreto de 26 de enero de 1834 conservó para la Audiencia de Navarra el nombre de Consejo Real de Navarra, reiterando el Reglamento provisional para la administración de justicia de 26 de septiembre de 1835, en su art. 56, que todo lo prescrito respecto a las Audiencias era extensivo y debía entenderse como igualmente aplicable al Consejo Real de Navarra. El posterior Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 tampoco contempló ninguna singularidad foral en materia de Administración de Justicia. Y la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 previó para Navarra la organización judicial común del resto de España (arts. 3 y 4), con la definitiva desaparición para su Audiencia de la denominación histórica heredada. En definitiva, no ha existido un contenido competencial en materia de Administración de Justicia ejercido históricamente por las instituciones forales, sino que, antes al contrario, el nacimiento del régimen foral es posterior a la desaparición de las instituciones judiciales bajomedievales de Navarra, como el Consejo Real y la Corte Mayor.

b) La segunda exigencia que habría de cumplirse es que la competencia legislativa para regular el régimen jurídico del personal de la Administración de Justicia hubiese sido reconocida en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra pues, como ya hemos repetido, los derechos históricos de los territorios forales a que alude la disposición adicional primera de la Constitución no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6).

En el mismo sentido, señaló la STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, que «la disposición adicional primera de la Constitución permite que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido ... pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3, con cita de las SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; 123/1984, de 18 de diciembre FJ 3; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6), norma que, en el caso de Navarra, es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), la cual forma parte del denominado 'bloque de constitucionalidad', pues se trata de una norma que, conforme al art. 28 LOTC, se ha dictado, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y de la Comunidad Foral» [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a); y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 4 b)].

Pues bien, la ya advertida ausencia de anclaje histórico en el régimen foral de una eventual competencia legislativa sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, coincide con la ausencia de previsión en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Su art. 39.1 realiza una clasificación de las competencias que corresponden a Navarra, enumerando en el apartado a) las que ejerce «al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias», esto es, en virtud de los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 LORAFNA), entre las cuales no se halla la competencia ahora examinada.



Así como la Comunidad Foral ejerce una competencia histórica en materia de funcionarios forales y locales, por el contrario en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia ejerce solamente las competencias derivadas de la cláusula subrogatoria establecida en el art. 60.1 LORAFNA. En efecto, el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva sobre el «régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», añadiéndose que esa atribución competencial se efectúa «en virtud de su régimen foral», lo que entraña el reconocimiento de uno de los «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 LORAFNA), tal y como ha considerado la STC 140/1990, de 20 de septiembre (FJ 4), expresando que Navarra ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular «respecto de sus funcionarios y de los de la Administración Local en Navarra». Por el contrario, la competencia de Navarra sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia no viene dada por el art. 49.1 b) sino por el art. 60.1 LORAFNA, que como hemos visto acoge una cláusula subrogatoria que no trae causa del régimen foral.

Por cuanto antecede, ni la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra un mayor ámbito competencial que a las restantes Comunidades Autónomas sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia.

c) Por último, debe advertirse que una eventual atribución a las Comunidades Autónomas de competencia legislativa en esta materia pugnaría con la Constitución. En efecto, en este ámbito las Comunidades Autónomas encuentran un límite no sólo en la competencia estatal en la materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) sino, también, en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 122.1 CE, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia», lo cual excluye que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias legislativas en esta materia.

Tanto la representación procesal del Gobierno Foral como la del Parlamento navarro aluden a las SSTC 31/2010, de 28 de junio y 109/2011, de 22 de junio, para sostener la viabilidad constitucional de atribuir a las Comunidades Autónomas potestad legislativa sobre la materia, sobre la base de que los respectivos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía reconocen a las mismas «competencia normativa» sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia.

Lo cierto es que la STC 109/2011, de 22 de junio (FJ 3), en relación con el art. 147.1 del Estatuto de Autonomía andaluz –con arreglo al cual corresponde a la Junta de Andalucía la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial– se remite y reproduce lo señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 52 afirmamos en relación con el art. 103.1 del Estatuto catalán –que atribuye a la Generalitat «la competencia normativa» sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial– que «no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, que la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues ‘la competencia normativa’ en cuestión también puede ser la reglamentaria».

Por tanto, justamente al contrario de lo que sostienen las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento navarros, fue el entendimiento del concepto «competencia normativa» utilizado en ambos Estatutos como «potestad reglamentaria», lo que permitió admitir su constitucionalidad, conclusión que no hubiera podido alcanzarse si por «competencia normativa» hubiera que haber entendido también la legislativa. Más aún, en dicho fundamento jurídico 52 calificamos a la Ley Orgánica del Poder Judicial como «única Ley competente» para la regulación del estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

4. Cuanto antecede pone de manifiesto que el Estado autonómico que nace de la Constitución de 1978 es el marco jurídico que ha permitido a Navarra ejercer competencias (de normación reglamentaria y ejecutivas) sobre el personal de la Administración de Justicia de las que carecía en el régimen foral histórico. Y del mismo modo que la disposición adicional primera de la Constitución no crea sino que reconoce derechos históricos preexistentes, es obvio que tampoco corresponde a la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alumbrar ningún derecho histórico. Lo cual conduce a estimar que las disposiciones legales impugnadas por el Gobierno de la Nación no se adecuan al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Pero antes resulta necesario realizar dos consideraciones adicionales. La primera es que al apreciarse la carencia de competencia legislativa del Parlamento navarro para aprobar leyes en materia de estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, y siendo ésta una tacha que afecta a la totalidad de los preceptos impugnados, resulta innecesario confrontar el contenido particular de cada uno de ellos con las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda vez que en todos ellos se regulan aspectos importantes de la relación jurídica estatutaria de unos cuerpos de funcionarios que tienen la consideración de cuerpos nacionales, cuestión sobre la que no hay discrepancia entre las partes.

La segunda consiste en que, como ha quedado puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado, al denunciar el indebido ejercicio por el Parlamento navarro de la potestad legislativa, afirma que «el vicio aquí invocado determina la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Foral 7/2011, aunque esta parte, de conformidad con el acuerdo del Presidente del Gobierno, limite su impugnación a los preceptos expresamente señalados en el encabezamiento y en el suplico de este escrito», por lo que nuestra declaración de nulidad ha de limitarse a estos preceptos, sin que ello prejuzgue nuestro juicio sobre la validez de los no impugnados en el caso de que algún día llegaran a nuestra consideración.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.