

## IEM 141/IJ/22

### **INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CALENDARIO DE FIESTAS LABORALES EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN PARA EL AÑO 2023.**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y en el artículo 3. b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, se solicita a esta Asesoría Jurídica informe sobre el Proyecto de Decreto arriba citado.

El citado Proyecto se elabora al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 831/1995, de 30 de mayo, por el que se regula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Trabajo a la Comunidad de Castilla y León.

Las competencias en materia laboral se encuentran en la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de acuerdo con lo que dispone el artículo 1º del Decreto 8/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería.

Visto el texto remitido, se considera procedente formular las siguientes consideraciones:

Respecto a este expediente, este órgano asesor está obligado a analizar, al menos, los siguientes extremos:

a) -La naturaleza del texto, en el sentido de estudiar si estamos ante una disposición administrativa de carácter general o ante un acto administrativo.

b) -La competencia del órgano que ha de aprobarlo, en el sentido de si debe ser la Junta de Castilla y León o puede serlo una Consejería.

c) -Y finalmente, el aspecto sustantivo o material de su contenido y previsiones que se realizan.

a) Sobre la naturaleza del texto sometido a informe, siempre los Servicios Jurídicos autonómicos han estado tradicionalmente informando favorablemente -durante los últimos 27 años- proyectos de normas sobre el calendario de días inhábiles que le corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma, es decir, han considerado legal y necesario que se apruebe una norma.

Estamos ante un expediente que se produce en la materia laboral, y vinculada al derecho de descanso de los trabajadores. Al respecto, señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1985, de 25 de enero, sobre la materia de la fijación de las fiestas laborales, en el FJ 2:

*“2. Ninguna de las partes cuestiona, a efectos competenciales, que los mencionados Reales Decretos deban encuadrarse dentro de la materia laboral, en relación con el artículo 37.2 del ET.*

*Aun cuando con las fiestas laborales a que se refiere el mencionado artículo se pretenda resaltar hechos de especial relevancia o trascendencia en el orden cívico o religioso, no cabe duda de que su regulación incide en el contenido de la relación laboral. En efecto, las normas relativas a las fiestas laborales, al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan, afectan a los elementos esenciales del contrato de trabajo: La prestación de servicios y la contraprestación económica.”*

Por Real Decreto 831/1995, de 30 de mayo, se traspasaron de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de trabajo a la Comunidad de Castilla y León. Indica su Anexo, apartado B) -La Comunidad de Castilla y León ejercerá en su ámbito territorial las siguientes funciones y servicios...-, letra a), número 4:

*“Determinación de las fiestas laborales de ámbito local y sustitución de fiestas a que se refiere el artículo 45 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, según la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre”.*

Señala al respecto el artículo 37.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, lo siguiente:

*“2. Las fiestas laborales, que tendrán carácter retribuido y no recuperable, no podrán exceder de catorce al año, de las cuales dos serán locales. En cualquier caso se respetarán como fiestas de ámbito nacional las de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo, como Fiesta del Trabajo, y 12 de octubre, como Fiesta Nacional de España.*

*Respetando las expresadas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá trasladar a los lunes todas las fiestas de ámbito nacional que tengan lugar entre semana, siendo, en todo caso, objeto de traslado al lunes inmediatamente posterior el descanso laboral correspondiente a las fiestas que coincidan con domingo.*

*Las comunidades autónomas, dentro del límite anual de catorce días festivos, podrán señalar aquellas fiestas que por tradición les sean propias, sustituyendo para ello las de ámbito nacional que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, las que se trasladen a lunes. Asimismo, podrán hacer uso de la facultad de traslado a lunes prevista en el párrafo anterior.*

*Si alguna comunidad autónoma no pudiera establecer una de sus fiestas tradicionales por no coincidir con domingo un suficiente número de fiestas nacionales podrá, en el año que así ocurra, añadir una fiesta más, con carácter de recuperable, al máximo de catorce”.*

Y el artículo 45.Tres del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos, en su redacción dada por el Real Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre, determina:

*“Tres.–Corresponde a las Comunidades Autónomas la opción entre la celebración de la Fiesta de San José o la de Santiago Apóstol en su correspondiente territorio. De no ejercerse esta opción antes de la fecha indicada en el número cuatro de este artículo, corresponderá la celebración de la primera de dichas fiestas.*

*Además de lo anterior, las Comunidades Autónomas podrán sustituir las fiestas señaladas en el apartado d) del número uno de este artículo por otras que, por tradición, les sean propias. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán también sustituir el descanso del lunes de las fiestas nacionales que coincidan con domingo por la incorporación a la relación de fiestas de la Comunidad Autónoma de otras que les sean tradicionales”.*

No se ha producido un desarrollo reglamentario sustantivo autonómico en Castilla y León que, de forma general y permanente, haya fijado el calendario laboral o los criterios para su posible definición.

Ninguna razón tenemos para cambiar el criterio jurídico hasta ahora manifestado, que ha venido manteniendo tanto el propio órgano gestor como la propia Asesoría Jurídica, ya que ninguna nueva norma orgánica o material se ha producido en la materia, y consideramos, por tanto, que estamos ante una auténtica norma de carácter reglamentario, y no ante un acto administrativo, ni siquiera caracterizado de plúrimo o dirigido a múltiples destinatarios. Evidentemente, aunque estemos ante unas previsiones jurídicas de carácter y duración temporal -se fija cada año y se agota en el mismo- y su contenido tenga unas posibilidades de decisión parcial -elección entre unas fechas concretas-, ello no lo hace perder su carácter normativo, ya que, en primer lugar, formalmente así se ha aprobado anualmente, con articulado y entrada en vigor, y en segundo lugar, y lo que es más importante, fija una cuestión tan importante para toda la sociedad castellano y leonesa como cuales hayan de ser los días festivos laborales de determinación autonómica en la Comunidad de Castilla y León, vinculando, con su fijación, a todos los poderes públicos que proyectan sus competencias sobre este territorio, y a todos los particulares que estén en el mismo en su vida y actividad, y de ahí el deber de informar al Estado, y a través del mismo, a la Unión Europea, como contemplan el artículo 45.Cuatro del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos, en su redacción dada por el Real Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre, y el Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas 1182/1971, de 3 de junio.

Así lo entienden la gran mayoría de las Comunidades Autónomas, que aprueban el calendario como norma.

Por excepción, adoptan la fórmula de acto administrativo la Comunidad de Murcia (véase, por ejemplo, la Resolución de 9 de septiembre de 2020, publicada en el Boletín Oficial autonómico de 14 de septiembre de 2020, por el que la titular de la Dirección General del Dialogo Social y Bienestar Laboral publica el calendario de fiestas laborales para el año 2021), la Comunidad de las Islas Baleares (véase, por ejemplo, la Resolución del Consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo de 3 de agosto de 2021 por la que se hace público el calendario laboral general y local para el año 2022 en el ámbito de las Illes Balears, publicada en el Boletín Oficial autonómico de 7 de agosto de 2021), y la Comunidad de Cataluña (véase, por ejemplo, la Orden EMT/81/2022, 21 abril, por la que se establece el calendario oficial de fiestas laborales en Cataluña para el año 2023, publicada en el Boletín Oficial autonómico de 28 abril de 2022).

Estas escasas excepciones vienen dadas por contar esas Comunidades con normativa propia reglamentaria previa que fija el calendario laboral o los criterios para su determinación, como ocurre en la Comunidad de las Islas Baleares, que tiene aprobado el Decreto 75/1998, de 31 de julio, por el que se regula el calendario de fiestas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, o en la Comunidad de Cataluña que cuenta con el Decreto 177/1980, de 3 de octubre, modificado por el Decreto 17/1982, de 28 de enero, por el Decreto 152/1997, de 25 de junio, y por el Decreto 146/1998, de 23 de junio.

Su carácter normativo se ha reconocido, para la determinación de las fiestas nacionales, por la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1985, de 25 de enero, al establecer en el FJ 8:

*“8. A) Por lo que se refiere al Real Decreto 2819/1981, el análisis de su contenido permite concluir que no constituye un simple acto de ejecución, sino que forma parte de la legislación laboral sobre la materia ...”*

También lo entiende nuestra Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que, en su sentencia 807/2002, de 4 de junio (Rec. 1899/1999), exige la necesidad de realizar un procedimiento de aprobación con toda la tramitación propia de una disposición reglamentaria.

b) Habiendo concluido en el apartado anterior que estamos ante una norma, la segunda cuestión a dilucidar es el órgano que debe aprobarla y el rango normativo de la misma, es decir, si ésta debe ser un Decreto de la Junta de Castilla y León o puede ser una Orden de Consejería. Al respecto, hemos de señalar que siempre los Servicios Jurídicos autonómicos han estado tradicionalmente informando favorablemente -reiteramos que durante los últimos 27 años- proyectos de Decreto sobre el calendario de días inhábiles que le corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma, es decir, han considerado legal y necesario que se apruebe una norma con rango de Decreto.

Jurídicamente no puede ser indistintamente una u otra norma cada año según el parecer del correspondiente órgano gestor, de acuerdo con el principio de irrenunciabilidad de la competencia establecida en la legislación básica, y como recoge en el derecho propio autonómico en el artículo 46.2 de la Ley 3/2001, de 3 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al señalar como principio general del régimen de las competencias *“2. Los órganos y unidades administrativas realizarán las funciones para el ejercicio de sus propias competencias, sin perjuicio de aquellas otras que les sean delegadas, avocadas o cualesquiera otras que les puedan resultar encomendadas”*. Como ha señalado el Consejo Consultivo de Castilla y León, la adopción de los tipos normativos, ambos de carácter reglamentario, el decreto y la orden, no es libre para el órgano administrativo, pues no se trata de tipos normativos fungibles.

El artículo 46.1 de la Ley 3/2001, de 3 de junio, también señala como principio general del régimen de las competencias *“1. El ejercicio de las competencias administrativas corresponderá a los órganos a los que se atribuya, mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del consejero competente por razón de la materia”*. En este sentido,

desde el punto de vista orgánico, ningún cambio normativo se ha producido en las normas de estructura orgánica que fijan las atribuciones autonómicas, y que pudiera amparar un cambio del órgano que deba aprobar el calendario.

Y así, por poner un ejemplo, el actual Decreto 8/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo, fija en su artículo 1.1.1) como competencia de la Consejería *“La ejecución de la legislación laboral”*, y el artículo 9.1.a) como competencia de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales *“La ejecución de la legislación laboral, en materia de relaciones laborales, individuales y colectivas y de condiciones de trabajo”*, y la actual Orden IEM/578/2022, de 27 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo, determina en su artículo 27.1.a) como función del Servicio de Relaciones Laborales dependiente de dicha Dirección General *“Tramitar el calendario oficial de las fiestas laborales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”*, disposiciones que reproducen idénticamente en su tenor expreso la normativa orgánica anterior contemplada en los artículos 1.1.a) y 7.1.a) del derogado Decreto 22/2019, de 1 de agosto, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Empleo e Industria, y en el artículo 7.1.a) de la derogada la Orden EEI/1205/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolló la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Empleo e Industria, normas con las que el calendario de festivos laborales para los años 2020 y 2021 se aprobaron por Decreto de la Junta de Castilla y León.

Desde el punto de vista sustantivo o material, el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, fija lo siguiente:

*“1. La Junta de Castilla y León es la institución de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico”.*

En su directo desarrollo, determina el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de junio, como competencia de la Junta de Castilla y León:

*“Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros”.*

Y para dicha aprobación reglamentaria de la Junta, dispone el artículo 26.1.d) de la misma Ley, que corresponde al Consejero correspondiente:

*“Preparar y presentar a la Junta anteproyectos de Ley, proyectos de Decretos y propuestas de Acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería”.*

En este sentido, señala el artículo 70.1 de la Ley 3/2001, de 3 de junio, sobre la forma de la norma, que:

*“Adoptarán la forma de Decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente”.*

Por el contrario, sobre el Consejero determina el artículo 26.1.f) de la Ley 3/2001, de 3 de junio, como competencia suya:

*“Ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería”.*

En este sentido, señala el artículo 71 de la Ley 3/2001, de 3 de junio, sobre la forma de la norma, que:

*“Adoptarán la forma de Órdenes las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente”.*

Para concluir la exposición del régimen jurídico de las normas reglamentarias autonómicas, la Ley 3/2001, de 3 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cierra el sistema en el artículo 69 referido a la jerarquía normativa:

*“Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa:*

- 1. Decretos de la Junta de Castilla y León y de su Presidente.*
- 2. Órdenes de Consejería.*
- 3. Otras disposiciones de órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.”*

La gran mayoría de las Comunidades Autónomas aprueban el calendario como Decreto - véase, a título de ejemplo, el Decreto 19/2021, de 22 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen las fiestas laborales para el año 2022 en la Comunidad de Madrid, el Decreto 165/2021, de 8 de octubre, del Concell, de determinación del calendario laboral en el ámbito de la Comunidad Valenciana para 2022, el Decreto 27/2021, de 10 de junio, por el que se determinan las fiestas de la Comunidad Autónoma de Galicia del calendario laboral para el año 2022, o el Decreto 62/2022, de 3 de mayo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023-.

Incluso las escasas Comunidades que adoptan el calendario como acto administrativo, y ya mencionadas previamente, someten éste a la decisión colegiada del máximo órgano de gobierno de la Comunidad, no a una decisión individual de un Consejero, como ocurre en la Comunidad de Murcia (véase, por ejemplo, la Resolución de 9 de septiembre de 2020, en cuyo párrafo segundo de la exposición de motivos señala que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, en su sesión celebrada el día 18 de junio de 2020, adoptó el Acuerdo de declarar los días de descanso laboral como Fiestas Regionales para el año 2021, y así lo reitera en el artículo único.a) del resuelto), y en la Comunidad de las Islas Baleares (véase, por ejemplo, la Resolución de 3 de agosto de 2021, en cuyo párrafo primero de la exposición de motivos señala que el Consejo de Gobierno, en fecha 8 de marzo 2021, aprobó el calendario de fiestas para el año 2022 en el ámbito de las Illes Balears).

Pues bien, el régimen jurídico competencial autonómico ha sido analizado y pormenorizado por el Consejo Consultivo de Castilla y León en multitud de ocasiones. Al respecto, ha señalado que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tan sólo reconoce potestad reglamentaria originaria a la Junta de Castilla y León y, a nivel infraestatutario, la ya citada Ley 3/2001, de 3 de julio, la recoge como una de las atribuciones de los Consejeros, de tal forma que esta potestad reglamentaria de los Consejeros es derivada.

Por este carácter derivado, la potestad reglamentaria de los Consejeros a) está limitada a producirse en el ámbito doméstico u organizativo interno, b) y cuando el contenido vaya a afectar a ámbitos externos -de la ciudadanía o de sectores productivos-, dicha potestad reglamentaria de los Consejeros sólo puede venir dada si existe una atribución expresa o habilitación caso por caso, bien directamente por la ley, bien residualmente y por delegación en una norma reglamentaria aprobada por la Junta y, por tanto, con forma de Decreto.

Señala el Consejo Consultivo que este reparto competencial coincide con lo recogido en el ámbito estatal en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que reproduce lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, conforme al cual la potestad reglamentaria originaria corresponde exclusivamente al Gobierno y no a sus miembros considerados aisladamente. A la luz de la citada normativa y siguiendo la doctrina más consolidada, tal regulación significa que no hay una asignación genérica de potestad reglamentaria a los Ministros o Consejeros, sino sólo la conferida por leyes específicas caso por caso.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de subrayar al respecto (así, Dictamen 912/2004) que, conforme al esquema de fuentes diseñado por la Constitución, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, según previene el artículo 97 del texto constitucional, siendo el modo formal de expresión ordinario de dicha potestad el real decreto acordado en Consejo de Ministros. Igualmente ha recordado que, tras ciertas iniciales vacilaciones doctrinales y jurisprudenciales, es aceptada la afirmación de que los titulares de los departamentos ministeriales tienen potestad reglamentaria, y que el instrumento formal mediante el cual la ejercen es la orden ministerial (artículos 23.3, apartado segundo, y 25.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), pero dicha potestad reglamentaria se ciñe al ámbito interno de la Administración, a la regulación de las relaciones especiales de sujeción o amparadas en un título habilitante específico y, sólo si existe expresa habilitación normativa, a la relación general de supremacía. En otros términos que, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante orden ministerial. Esto significa que el Gobierno podrá habilitar a un Ministro para los desarrollos complementarios, pero no obviar su propia competencia natural a base de hacer dejación de ella mediante un reenvío abierto a lo que decida el Ministro.

En el caso del presente informe, la determinación de los días feriados de ámbito autonómico sería una decisión de proyección externa, y de especial trascendencia e importancia general social, que afecta a todos los sectores -primario, de servicios, industrial, pero también educativo, sanitario o de servicios sociales-, y por ello sobre él deben tener la posibilidad de conocimiento y deliberación el conjunto de los Consejeros integrantes de la

Junta de Castilla y León, ya que cada uno es el máximo responsable en su sector de actividad o servicios.

Y tampoco existe en la actualidad en Castilla y León norma material o sustantiva de rango legal o reglamentaria que le atribuya expresamente la competencia al Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de trabajo para la determinación del calendario de días festivos.

Al igual que el Consejo Consultivo, tiene fijada la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de julio de 1982 que:

*“estando vigente la Constitución, ésta atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno - art. 97- órgano colegiado y supremo de la Administración, que no puede ser sustituido por un Ministro, integrante del Gobierno, sí, pero distinto de él y ajeno a la competencia del órgano colegiado”.*

De acuerdo con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999:

*“La potestad reglamentaria de los Ministros ha sido un tema candente y controvertido que, a partir de la Constitución, ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Supremo en las que se ha tratado de coordinar la atribución que el artículo 97 de aquella hace al Gobierno de la actividad reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la anterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en contraste con la doctrina preconstitucional, en la que no se cuestionaba seriamente la potestad reglamentaria de los Ministros. La posición actual de la jurisprudencia puede sintetizarse en los tres puntos siguientes: a) La Constitución no derogó el artículo 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, exacto al hoy art. 4.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. b) La potestad para dictar reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. c) Estos pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquella y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general”.*

Por último, como ejemplificativa y amplia, señala la STS de 29 de enero de 2015, recurso 5592/2011, lo siguiente:

“PRIMERO.

...

*El Gobierno es el titular de la potestad reglamentaria, por expresa atribución de la Constitución (artículo 97) y las entidades territoriales, a la que el constituyente ha garantizado su autonomía, estableciéndose en el artículo 23. 2 de la Ley 50/97, del Gobierno, los límites de los reglamentos que no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango.*



*Ahora bien, junto al reglamento, en sentido estricto, imputado al Gobierno, existen una pluralidad de disposiciones emanadas tanto de los Ministros como jefes del departamento como de las administraciones que dirigen. El Tribunal Constitucional en su sentencia 133/97 sostiene que la potestad reglamentaria del Gobierno justamente por ser originaria no excluye la posibilidad de delegaciones singulares ni impide la desconcentración de dicha potestad, la cual es, además y en muchas ocasiones, necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma.*

*Y, como recoge la STS de 13 de octubre de 2003, los parámetros con arreglo a los cuales los Tribunales de este orden jurisdiccional ejercen el control que les encomienda el artículo 106.1 y 153. c) de la Constitución lo constituyen los límites formales y materiales de la potestad reglamentaria, en sus diversas manifestaciones. Así, además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley ( artículo 9.3 , 97 y 103 de la Constitución ), como interna respecto de los propios reglamentos, según su respectivo rango jerárquico; la inderogabilidad singular de los reglamentos ( artículo 52.2 de la Ley 30/92 ); y el cumplimiento del procedimiento de elaboración de reglamentos. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del derecho.”*

#### SEGUNDO..

...

*Al respecto, cabe significar que en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011 (RC 6062/2010 ), en relación con la titularidad de la potestad reglamentaria, dijimos:*

*« [...] La potestad de dictar los reglamentos ejecutivos de desarrollo y ejecución de las leyes compete al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, quedando para los Ministros individualmente considerados la competencia para dictar las Ordenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio. Así se establece en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor corresponde al Consejo de Ministros "aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes " (artículo 5). Mientras que a los Ministros les corresponde "ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento " (artículo 4). Realmente, tal diferenciación -en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria- entre los respectivos ámbitos funcionales del Consejo de Ministros -órgano superior colegiado de dirección de la Administración- y los Ministros no es caprichosa ni infundada. Siendo, en efecto, el desarrollo "ejecutivo" de la Ley una labor que requiere de la integración multidisciplinar de las diferentes áreas de la Administración en un enfoque unitario, su aprobación sólo puede hacerse con plenitud de conocimiento y garantías en el Consejo de Ministros, donde convergen las diferentes perspectivas sectoriales en una unidad de análisis y decisión.*

*A su vez, de cuanto acabamos de resaltar se infiere que si un Real Decreto, sedicentemente ejecutivo de una Ley, realmente no contuviera una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución, sino que se limitase a formular una nueva y*

*sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores, de manera que fueran éstas las que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo, se produciría una subversión del sistema de fuentes descrito, pues por encima del sólo aparente y formal desarrollo de la Ley a través del Real Decreto, la realidad sería que ese desarrollo se habría hecho, en lo que tiene de funcional y operativo, a través de las Ordenes Ministeriales y/o disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía, con el resultado de que para aprehender el contenido funcional del mandato legal, el destinatario de la norma se vería obligado a integrarlo no sólo con la reglamentación operada a través del Real Decreto sino también y sobre todo con esas normas reglamentarias inferiores; con grave afcción de los principios de legalidad y seguridad jurídica.*

*Puede ser perfectamente lícito, en palabras de la sentencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1996 (recurso de casación 873/1993 ), que el Consejo de Ministros, al promulgar un Reglamento, defiera al Ministerio correspondiente "puntos concretos y de carácter accesorio que no supongan una modificación o alteración sustantiva de aquél, sino simplemente un mero desarrollo objetivo y puntual de las normas reglamentarias "; pero lo que, insistimos, no es conforme al sistema de fuentes en estas materias es que ese Reglamento del Consejo de Ministros se limite a formular una remisión prácticamente incondicionada al posterior y sucesivo desarrollo reglamentario a través de una Orden Ministerial. »”*

En definitiva, se considera que el calendario de fiestas laborales debe aprobarse por un Decreto de la Junta de Castilla y León, como se propone por el órgano gestor.

c) Por último, respecto al concreto contenido de la norma sometida a informe y las previsiones que contempla, ya hemos señalado que el artículo 45.Tres del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos, en su redacción dada por el Real Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre, determina:

*“Tres.–Corresponde a las Comunidades Autónomas la opción entre la celebración de la Fiesta de San José o la de Santiago Apóstol en su correspondiente territorio. De no ejercerse esta opción antes de la fecha indicada en el número cuatro de este artículo, corresponderá la celebración de la primera de dichas fiestas.*

*Además de lo anterior, las Comunidades Autónomas podrán sustituir las fiestas señaladas en el apartado d) del número uno de este artículo por otras que, por tradición, les sean propias. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán también sustituir el descanso del lunes de las fiestas nacionales que coincidan con domingo por la incorporación a la relación de fiestas de la Comunidad Autónoma de otras que les sean tradicionales”.*

El apartado d) del número uno del mencionado artículo fija:

- d) En cumplimiento del artículo III del Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979:*
  - Jueves Santo.*
  - 6 de enero, Epifanía del Señor.*
  - 19 de marzo, San José, o 25 de julio, Santiago Apóstol.*

Contempla la norma, por tanto, el derecho de la Comunidad Autónoma a efectuar los siguientes cambios para el año 2023:

-Optar entre la celebración de la Fiesta de San José o la de Santiago Apóstol, y si no se elige, será fiesta San José.

De acuerdo con el proyecto de norma, expresamente se opta por celebrar el día 25 de julio, Santiago Apóstol.

-Sustituir cualquiera de las anteriores fechas por otras que le sean propias, con la exigencia de justificar que el cambio se produce a un día con tradición en la Comunidad.

Es decir, cambiar el 6 de enero (Epifanía del Señor) y el Jueves Santo, por otras fechas.

En principio, el proyecto de norma no cambia ninguna, y contempla que sean festivos el 6 de enero (Epifanía del Señor) y el 6 de abril Jueves Santo.

-Sustituir los lunes de descanso de ámbito nacional, que se hayan asignado por caer las fiestas nacionales en domingo, con la exigencia de justificar que el cambio se produce a un día con tradición en la Comunidad.

Es decir, de las fiestas nacionales del año 2023 con esa posibilidad, tras aplicar las reglas anteriores -1 de enero (Año Nuevo), 1 de mayo (Fiesta del Trabajo), 15 de agosto (Asunción de la Virgen), 12 de octubre (Fiesta Nacional de España), 1 de noviembre (Todos los Santos), 6 de diciembre (Día de la Constitución Española), 8 de diciembre (Inmaculada Concepción), 25 de diciembre (Natividad del Señor)-, hay posibilidad de cambiar el descanso del 2 de enero lunes, que se aplica por ser el 1 de enero domingo, por otro día.

La propuesta de norma no cambia el descanso de ese lunes 2 de enero.

Sobre las consecuencias de dicha previsión sobre el 23 de abril, Fiesta de Villalar de la Comunidad, debemos recordar que la festividad de la Comunidad de Castilla y León del día de Villalar, el 23 de abril, normalmente todos los años se introduce en el calendario como festivo autonómico, siendo su carácter “tradicional” manifiesto, en atención a lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, que establece en su apartado segundo que la fiesta oficial de la Comunidad es el 23 de abril, y además, dicha festividad ha sido instituida por la Ley 3/1986, de 17 de abril, por la que se declara fiesta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el día 23 de abril, en su artículo único, como fiesta a todos los efectos en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, como el próximo año 2023 el 23 de abril, Fiesta de Villalar de la Comunidad, cae en domingo, se considera correcta la opción propuesta por el órgano gestor de que tal previsión del 2 de enero no se cambie a favor de ese día, ya que en sí mismo es festivo. A estos efectos, Hay que señalar, como recuerda la Sentencia del Tribunal

Constitucional 7/1985, de 25 de enero, en su FJ 5: “5. ... el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, cuyo art. III precisa que «El Estado reconoce como días festivos todos los domingos. De común acuerdo se determinará qué otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos”. De igual forma, tal previsión cumple, por coincidir en domingo, con las previsiones establecidas en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo.

En definitiva, ningún obstáculo existiría para mantener el lunes 2 de enero como no laborable. Así también se ha efectuado en otros casos en los que la fiesta autonómica ha caído en domingo, por vía de ejemplo, en el año 2021 la Comunidad de Galicia no estableció su festividad de Santiago Apóstol del 25 de julio, al caer en domingo, la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2000 no fijó su festividad del 23 de abril, al caer en domingo, y como antecedente propio y a estos efectos muy relevante, la propia Comunidad de Castilla y León en ese mismo año 2000 tampoco estableció su festividad del 23 de abril, por caer en domingo, dejando sin mover las fiestas nacionales entonces propuestas con la opción del 25 de julio Santiago Apóstol, siendo el calendario de fiestas laborales aprobado ese año idéntico al propuesto para el próximo año 2023, sin que se suscitase controversia alguna.

Se considera así mismo relevante poner de manifiesto que la posibilidad de trasladar a lunes las fiestas tradicionales propias que caigan en domingo, tiene carácter potestativo para las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre: “Las comunidades autónomas, dentro del límite anual de catorce días festivos, podrán señalar aquellas fiestas que por tradición les sean propias, sustituyendo para ello las de ámbito nacional que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, las que se trasladen a lunes. Asimismo, podrán hacer uso de la facultad de traslado a lunes prevista en el párrafo anterior.”, y no obligatorio como se establece para el Estado en el artículo 45.2 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos<sup>1</sup> y en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores<sup>2</sup>.

En esta misma línea puede citarse el trabajo de D. Miguel José Izu Belloso, Doctor en Derecho y Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra, “La fijación de los días inhábiles en el ordenamiento español” donde señala: “Cada comunidad, en el ejercicio de sus competencias en materia de aprobación del calendario laboral, ha de jugar dentro de sus límites de sustitución de fiestas de ámbito nacional (o de los lunes a que se pueden trasladar) para introducir su fiesta cada año como inhábil. La relación completa de estas fiestas autonómicas es la que sigue.

---

<sup>1</sup> “2. Cuando alguna de las fiestas comprendidas en el número anterior coincida con domingo, el descanso laboral correspondiente a la misma se disfrutará el lunes inmediatamente posterior.”

<sup>2</sup> “Respetando las expresadas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá trasladar a los lunes todas las fiestas de ámbito nacional que tengan lugar entre semana, siendo, en todo caso, objeto de traslado al lunes inmediatamente posterior el descanso laboral correspondiente a las fiestas que coincidan con domingo.”

*g) Castilla y León. La Ley 3/1986, de 17 de abril, estableció la conmemoración el 23 de abril de la batalla de Villalar, donde fueron derrotados los Comuneros de Castilla en 1521. El Estatuto de Autonomía de 2007 en su artículo 6.2 dispone que «la fiesta oficial de la Comunidad es el 23 de abril». La fecha se suele introducir en el calendario de fiestas laborales y se suele prescindir de San José y de Santiago Apóstol.<sup>3</sup>*

Por lo tanto, a la vista de los argumentos expuestos, no se formulan objeciones desde el punto de vista jurídico a la elección que consta en la propuesta de la norma objeto del presente informe.

Finalmente, debe señalarse que el presente informe jurídico versa exclusivamente sobre el contenido del texto del proyecto. Es preciso que la norma se ajuste a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, y que la conformación de la Memoria se haga de acuerdo con tales exigencias. Su verificación se habrá de realizar por parte del órgano competente de la Consejería.

Es cuanto procede informar, no obstante V.E. resolverá:

Valladolid, a la fecha de la firma electrónica.

EL LETRADO,

Fdo: David Martín Lázaro.

**.- EXCMO. SR. CONSEJERO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y EMPLEO.**

---

<sup>3</sup> Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 186, Madrid, septiembre-diciembre (2011), págs. 425-457