

COMPETENCIAS EN LA DESIGNACION DE LAS FIESTAS

JUAN GOTI ORDEÑANA

Universidad del País Vasco, San Sebastián

SUMARIO

I. *Antecedentes.*—II. *Normativa.*—III. *Análisis de la Normativa.*—A) Sobre la competencia.—a) Competencias legislativas.—b) Competencias ejecutivas.—B) Competencias sobre fijación de las fiestas.—a) Planteamiento.—b) En el aspecto laboral.—c) En el aspecto de la libertad religiosa.—IV. *Resolución.*

I. ANTECEDENTES

El nuevo sistema de distribución del territorio en Autonomías ha sido pródigo en problemas de competencia positiva entre la Administración central y las Autonomías. Un conflicto reciente es el que hemos podido ver en el mes de diciembre de 1988, cuando el Gobierno central corrigió el R.D. 1.551/1987, de 18 de diciembre¹, sobre fiestas laborales para 1988. El tema no era nuevo, pues en marzo de 1982, ya habían recurrido las Autonomías de Euskadi y Cataluña los RR.DD. 2.819/1981 y 3.217/1981, todos ellos de 27 de noviembre², al Tribunal Constitucional, cuando el Gobierno dio la primera normativa de desarrollo del artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores. Sobre lo que dictó la sentencia 7/1985, de 25 de enero³.

La forma como se concretaron las fiestas laborales, mediante R.D. 1.551/1987, atribuyéndose la facultad de pasar al lunes, día 5, el descanso laboral correspondiente a la fiesta de la Inmaculada, en uso de la

¹ B.O.E. de 19 de diciembre de 1987.

² B.O.E. de 1 de diciembre de 1981 y de 1 de enero de 1982.

³ B.I.J., 46 (1985) 172-176.

prerrogativa reconocida en el Estatuto de los Trabajadores, al objeto de «evitar que una excesiva concentración de fiestas en una misma semana repercute negativamente en la actividad laboral de los días intermedios», no fue conforme con lo que había hecho, adelantándose, el Gobierno de Euskadi, por R.D. 356/1987, de 24 de noviembre⁴, que había establecido como no laboral el 8 de diciembre, día de la Inmaculada. Ante la polémica surgida por la diferencia entre ambos calendarios, el Gobierno de Euskadi había modificado su postura dando el D. 86/1988, de 19 de abril⁵ para acomodar ambos calendarios, cambiando su anterior Decreto, y argumentando que «la existencia de días festivos alternos en una misma semana, puede repercutir negativamente en la actividad laboral de los días intermedios, así como alterar el normal desarrollo de la actividad económica en general», por lo que se trasladaba el descanso laboral, correspondiente a la fiesta de la Inmaculada, al día 5. Pero cuando el Gobierno central corrigió su disposición por R.D. 1.376/1988, de 18 de noviembre⁶, porque «al abrirse en el momento presente la posibilidad de llevar a cabo una racionalización global del régimen de fiestas por medio de un sistema de calendario permanente, y teniendo en cuenta las consecuencias que trae consigo la utilización por vez primera del procedimiento de traslado de descansos correspondientes a fiestas, el mantenimiento de la medida de traslado de la fiesta de la Inmaculada Concepción no se considera ya necesario»⁷. El Gobierno autonómico de Euskadi, probablemente, por ser excesivamente gravoso el tener que modificar de nuevo, no corrigió, conforme a la disposición del Gobierno central, por lo que se dio una flagrante diferencia en la forma de aplicar el descanso correspondiente al día de la Inmaculada. Diferencia que se saldó con enfrentamiento y amenazas por los representantes de ambos gobiernos.

En los días inmediatamente anteriores a la celebración de la fiesta se produjo una discusión entre el Ministro de Trabajo y el Gobierno de Euskadi, que conforme a las notas publicadas en la prensa local, se basaron en estos argumentos. El Ministro de Trabajo, alegando el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, que conforme al desarrollo reglamentario dado en el artículo 45 del R.D. 2.001/1983, «que concreta la facultad reconocida de las Comunidades Autónomas en la posibilidad de sustituir tres fiestas de las señaladas en el propio precepto», la fiesta de la Inmaculada no es una de las comprendidas, por lo que las Autonomías no pueden variarla en el ejercicio de sus competencias. Luego añade el Ministro que ésto ya fue tratado, por recurso de las Autonomías de Euskadi y Cataluña, por el Tribunal Constitucional. Donde se rechazó la

⁴ B.O.P.V., 225 (1987) 4561.

⁵ B.O.P.V., 8 (1988) 2461-2462.

⁶ B.O.E. de 19 de noviembre 1988.

⁷ *Ibidem*.

pretensión de extender a nueve las fiestas que pueden variar las Autonomías, e indicando que únicamente se extiende esta facultad a tres de las que están enumeradas en el apartado *d*) de los diversos Decretos que han tratado el tema.

El Gobierno Vasco afirma tener competencia sobre ello y, haciendo referencia a su Estatuto, se expresa por medio de su portavoz, el Sr. Recalde, diciendo que el Ejecutivo Vasco, por unanimidad, ha adoptado la postura de no oír la demanda de Madrid y mantener su decisión considerando como descanso laboral el día 5 de diciembre, emplazando al mismo tiempo a la Administración central, a que acuda a los Tribunales competentes si no está conforme con esta postura, pues «como tampoco podemos pretender tener la verdad absoluta en este tema, creemos que hay procedimientos judiciales para plantear en forma contenciosa las diferencias»⁸. Cada uno de los Gobiernos mantuvo su actitud, y aún se cruzaron amenazas, y mientras la población en general guardaba el descanso laboral el día 5, los funcionarios dependientes del Gobierno de Madrid trabajaron el día 5 y descansaron el día 8. El Lendakari manifestó su propósito de llevar al Delegado del Gobierno en el País Vasco a los Tribunales, sin que hasta ahora se sepa en qué términos pensaba plantear el tema, y sobre ello no se ha vuelto a hablar.

Aunque este tema tiene una especial relevancia y trascendencia en el orden cívico y religioso, la argumentación que se hizo fue sólo desde el punto de vista de su contenido laboral y económico, porque incide, al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan, en elementos esenciales de las relaciones laborales. Sin embargo su contenido es muy amplio, pues afecta a elementos de carácter cívico y religioso que, probablemente, de forma indebida se subordinan a la problemática económica y laboral, minusvalorando las cuestiones que se plantean desde el ángulo del valor humano de las fiestas y del derecho fundamental de libertad religiosa.

La temática religiosa se tiende a tratarla de forma colateral y extraordinaria, como si se hiciera referencia sólo al respeto debido a los Acuerdos con la Iglesia católica, viniéndose así a caer en unas relaciones institucionales entre el Estado y una confesión, en lugar de analizar el valor de las fiestas en sí mismas y el respeto debido al principio de libertad religiosa de los súbditos.

En la elaboración del tema han jugado una variedad de elementos que, todavía, no han sido bien conjugados. Hay un intento de pasar las fiestas religiosas a seculares. Dentro de esta línea está el haber impuesto algunas como fiestas estatales. No obstante, las fiestas tradicionales, en nuestra sociedad, están creadas alrededor de una festividad religiosa y aún hoy día guardan un gran simbolismo desde este punto de vista, aunque

⁸ Véase *El Diario Vasco* de 2 de diciembre de 1988, y *El Correo Español-El Pueblo Vasco* de 2 de diciembre de 1988.

su significado religioso aparezca en vías de secularización. Por otra parte, como se trata de un patrimonio de la confesión Católica la titularidad de estas fiestas, el Gobierno español ha llegado a un Acuerdo con esta Iglesia al objeto de determinar cuáles van a ser y la forma de celebrarlas. Como, además, se hizo mediante tratado internacional, estamos ante una legislación que hay que tener en cuenta en el momento de interpretar la normativa sobre fiestas.

Frente a este carácter religioso están las exigencias provenientes de la situación socioeconómica y laboral de la sociedad, con lo que las fiestas siempre han estado unidas. Por ello, aunque las fiestas hacen referencia al derecho de libertad y tienen una gran transcendencia, «en el orden cívico y religioso, no cabe duda de que su regulación incide en el contenido de la relación laboral». Esta es la causa de que las normas relativas a las fiestas laborales al concretar el derecho al descanso y las consecuencias que del mismo se derivan, afecten a elementos esenciales del contrato de trabajo: la prestación de servicios y de la contraprestación económica⁹.

La falta de un proyecto de lo que deben ser las fiestas para el hombre, y sin una adecuada referencia a su valor lúdico y liberalizador, basado sólo en su incidencia socioeconómica, no es de extrañar que muestren un alto grado de indeterminación, al hacer el paso del antiguo sistema de fiestas religiosas a las de carácter cívico. Esto se muestra especialmente en la concesión de facultades a las Autonomías para que señalen sus propias fiestas y en la carencia de una disposición de carácter general que garantice la uniformidad en materia laboral en todo el territorio nacional, y que actúe como coordinador de los calendarios laborales de las distintas Autonomías¹⁰.

II. NORMATIVA

La determinación de las fiestas, aunque pueda parecer sencillo, exige, como hemos apuntado, la coordinación de una variedad de aspectos y derechos, que en algunas ocasiones pueden manifestarse de forma conflictiva. Pues por una parte, dado el carácter tradicional de las fiestas, es necesario coordinarlas con una determinada confesión, que es quien las ha creado, antes de su reconocimiento por el Estado y se ha de mantener alguna forma de colaboración con ella, pues es difícil dejar de lado y olvidar esta tradición; pero por otra parte, influye directamente en el ámbito laboral determinado los días de descanso, por lo que resulta imprescindible aunar estas dos esferas para determinar su celebración y modo de disfrute. Ambos aspectos parecen institucionalmente conecta-

⁹ S.T.S. 7/1985, de 25 de enero, II.2.º, en *B.I.J.*, 46 (1985) 174.

¹⁰ *Ibidem*, II.7.º, pág. 176.

dos con el reconocimiento de los derechos fundamentales enunciados en el Título II, capítulo II de la Constitución, la libertad religiosa en el artículo 16 de la sección primera, y el derecho al trabajo en el artículo 35 de la sección segunda. En ellos se hace el reconocimiento de los derechos, dejando el aspecto de disfrute de la festividad y descanso laboral a la legislación de desarrollo, cuya interpretación ha dado lugar al problema que nos ha servido de base para este trabajo.

En la legislación de desarrollo, por seguir la tradición de las fiestas religiosas y dentro de la línea de cooperación, se hace referencia al Acuerdo Jurídico con la Iglesia católica de 3 de enero de 1979¹¹, en cuyo artículo III se establece: «El Estado reconoce como festivos todos los domingos. De común acuerdo se determinará qué otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos». Normativa en la que se reconoce que existen algunas festividades, que tienen un carácter religioso, aunque no el domingo, que aparece ya secularizado. Pues como de modo sucinto refiere el Tribunal Constitucional, desde la Ley de 3 de abril de 1904, el domingo está privado de su carácter religioso, con excepción de la Ley de Descanso Dominical de 13 de julio de 1940 vigente hasta la Ley de Relaciones Laborales de 1976, donde se volvió a la secularización del domingo, como lógica consecuencia de la aconfesionalidad de la Constitución española. Esta es la línea que se mantiene en el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores¹².

Como desarrollo de la libertad religiosa y de cultos, en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 5 de julio de 1980, se reconoce el derecho de toda persona a «conmemorar sus festividades». No se establecen las formas, ni tampoco si ha de ser con descanso laboral, pero abre el camino para que, dentro de la cooperación con el Estado, en que pueden entrar las confesiones, se pueda llegar a acuerdos en esta materia.

La coordinación con el aspecto laboral se hace a través del Estatuto de los Trabajadores, Ley de marzo de 1980, cuyo artículo 37.2 establece, además de los domingos, catorce fiestas civiles y religiosas como número máximo, de las cuales tres son «de ámbito nacional: las de la Natividad del Señor, Año Nuevo y 1 de mayo, como Fiesta del Trabajo»¹³ y dos de carácter local. Confiriendo a su vez al Gobierno central la facultad de «trasladar a lunes todas las fiestas de ámbito nacional que tengan lugar entre semana, salvo las expresadas en el párrafo anterior y aquellas otras que por su arraigo local deban disfrutarse el día de su fecha», y reconociendo que «las Comunidades Autónomas, dentro del lími-

¹¹ Ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979, en B.O.E. de 15 de diciembre 1979.

¹² S.T.C. 19/1985, de 13 de febrero, II.4.º, en B.I.J., 47 (1985) 267.

¹³ B.O.E. de 14 de marzo 1980; véase A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «La normativa del Estado sobre festividades religiosas», en *La Ley*, 2 (1985) 996-1006.

te anual de catorce días festivos», podrán «señalar aquellas fiestas que por tradición les sean propias».

En desarrollo de esta Ley y en coordinación con las normas de Derecho Eclesiástico del Estado, en especial el artículo III del Acuerdo Jurídico con la Iglesia católica, se dictaron los RR.DD. 2.819/1981, de 27 de noviembre, con el objeto de fijar las fiestas laborales de ámbito nacional y con carácter permanente, aparte las tres de carácter nacional establecidas en el Estatuto de los Trabajadores. Decretos que fueron impugnados por las Autonomías de Euskadi y Cataluña y que, aunque no se apreció inconstitucionalidad alguna en los mismos, pronto fueron modificados. Primeramente por una proposición no de Ley del Congreso, como consecuencia de una propuesta del Grupo Andalucista que solicitó se incluyera el Jueves Santo, alegando motivos religiosos y económicos de su región y, que aprobado en el Congreso, se dio el R.D. 3.886/1982, de 20 de diciembre¹⁴. Se modificaron así los Decretos anteriores y se incluyó el Jueves Santo, como fiesta de ámbito nacional, citándosele como última del grupo d) de fiestas, y arrastrando la supresión de la festividad de San Pedro y San Pablo. Por afectar a una fiesta religiosa se hizo con la anuencia de la Conferencia Episcopal. A esto hay que añadir, que por motivos de coordinación de las operaciones del Tesoro Público, se declara por R.D. 360/1983, de 25 de marzo¹⁵ el Sábado Santo día inhábil para operaciones de crédito, por ser día festivo en los centros privados.

Luego con motivo de dar una regulación completa de las jornadas de trabajo y descansos se dicta el R.D. 2.001/1983, de 28 de julio, en cuyo artículo 45.1 se vuelven a regular las fiestas, de la misma forma que en 1981. Artículo que ha sido objeto de una nueva redacción, en el R.D. 2.403/1985, de 27 de diciembre, con motivo de introducir el día 6 de diciembre, como día de la Constitución Española, por cuanto es símbolo de la «garantía de la convivencia democrática y la consolidación del estado de derecho en nuestro país»¹⁶. En esta nueva redacción hay un intento de sistematizar las fiestas, clasificándolas en fiestas:

a) De carácter cívico: 12 de octubre, Fiesta Nacional de España y de la Hispanidad. Día 6 de diciembre, Día de la Constitución Española.

b) De acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores: 1 de enero, Año Nuevo. 1 de mayo, Fiesta del Trabajo. 25 de diciembre, Natividad del Señor.

c) En cumplimiento del artículo III del Acuerdo con la Santa Sede: 15 de agosto, Asunción de la Virgen. 1 de noviembre, Todos los Santos. 8 de diciembre, Inmaculada Concepción. Viernes Santo.

¹⁴ B.O.E. de 31 de diciembre 1982; A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *op. cit.*, pág. 999.

¹⁵ B.O.E. de 29 de marzo de 1983.

¹⁶ B.O.E. de 30 de diciembre de 1985.

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

El calendario de cada año se confecciona con todas las fiestas de los apartados a), b) y c), que no caigan en domingo, completándose hasta doce con las del apartado d), pero guardando en su elección el orden establecido.

Además se autoriza a las Comunidades Autónomas el poder sustituir hasta tres de las fiestas enumeradas en el apartado d) por otras que por tradición les sean propias, bien con carácter permanente o ya en la confección del calendario laboral de cada año. Y al Estado la facultad de poder trasladar a lunes las fiestas de ámbito nacional, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores.

Esta es la normativa para confeccionar el calendario de cada año. En el año 1988, por el exceso de fiestas en una semana de diciembre se dieron algunos cambios y rectificaciones, tanto por el Gobierno de Madrid, como por el de Euskadi, de forma que en el momento de su aplicación regulaban de forma contraria, lo que dio lugar al problema que examinamos.

En la Comunidad Autónoma de Euskadi todos los años se viene publicando, mediante Decreto del Lendakari, previo informe del Consejo de Relaciones Laborales, y a propuesta del Consejero del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, y aprobado por el Consejo de Gobierno, el calendario laboral. En el Decreto de publicación del calendario se argumenta que «de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, es competencia de este Gobierno aprobar, en los términos que resultan de la legislación vigente el calendario de días laborales y festivos».

III. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA

El estudio de las fiestas existentes y la problemática de su determinación hay que analizarlo desde diversos puntos de vista. Uno viene condicionado por la calificación religiosa que tienen algunas de ellas, por causa de una tradición histórica que las ha condicionado así. Otro afecta muy directamente a las relaciones de trabajo, en el momento de concretar el derecho al descanso laboral y las consecuencias que del mismo se derivan, afectando a elementos esenciales del contrato de trabajo, como la prestación de servicios y la contraprestación económica¹⁷.

Para dar una idea completa del tema, en consecuencia, hemos de tener en cuenta, tanto la regulación del derecho fundamental de libertad

¹⁷ S.T.C. 7/1985, de 25 de enero, II.2.º, en *B.I.J.*, 46 (1985) 174.

religiosa, como la legislación laboral. El planteamiento en uno y otro campo es muy diferente, pues mientras en el aspecto de la libertad religiosa las Autonomías pueden tener competencias legislativas y ejecutivas, en el aspecto laboral sólo se les ha conferido competencias ejecutivas.

A) *Sobre la competencia*

Al comenzar el análisis de la problemática que se produce en el sistema legislativo español, no podemos reducirnos a su examen teniendo en cuenta, únicamente, los principios informadores de unidad y jerarquía, sino que hay que considerar de un modo especial el principio de competencia, que es el que estructura nuestro ordenamiento jurídico. Nos encontramos así con un sistema normativo integrado por una pluralidad de fuentes, cuya jerarquización no se hace simplemente de una forma piramidal, sino teniendo en cuenta toda la variedad de complejos normativos que se reconocen, pero guardando cada uno sus líneas jerárquicas, y de esta forma todos coinciden en la norma fundamental. Además entre todos ellos han de cruzarse elementos de coordinación y cooperación. Si queremos determinar, por tanto, si una materia corresponde al Estado o a las Autonomías tendremos que observar a quién se ha atribuido esa específica competencia.

En este supuesto de las festividades religiosas no nos podemos reducir a examinar el tema desde un único punto de referencia, pues nos vemos en la precisión de aplicar dos líneas distintas de normas que confluyen para dar la respuesta al problema. A la problemática de su determinación por quien corresponda la competencia en materia laboral, hay que añadir la afectación que tiene por causa del derecho a la libertad religiosa. Esto conlleva la dificultad de establecer dos líneas de competencias, según se considere uno u otro aspecto, pues mientras en materia laboral a las Autonomías sólo se les permite asumir competencias ejecutivas (art. 149. 1.7 de la CE), por el carácter religioso bien pueden tener las Comunidades Autónomas, a pesar de algunas reservas que hace el Estado, competencias aún legislativas. Por lo que debemos examinar si ante la distinta forma de aplicar una u otra vía, las Autonomías pueden disfrutar de competencias aún legislativas en materia de fiestas religiosas.

a) *Competencias legislativas*

Esto nos introduce de lleno en la problemática que supone la distribución de competencias, pues las materias que requieren «una disciplina de rango de Ley, sólo podrá en adelante ser regulada por quien tenga atribuida la competencia sobre dicha materia, dentro, claro está, del concreto territorio al que se extiende la jurisdicción»¹⁸. Para el conocimien-

¹⁸ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*,

to de qué ente público tiene la capacidad legislativa sobre una materia y, en caso de aparente conflicto, cómo se resuelve, hay que partir del análisis de a quién se le ha atribuido esa competencia en la Constitución, y cómo se ha concretado en los Estatutos de Autonomía, para luego analizar, dentro de este marco, la cantidad y calidad de autonomía que puede programarse cada Comunidad, teniendo en cuenta su propia realidad sociológica.

Dos son los aspectos que hay que tener en consideración para una adecuada distribución de competencias: la materia y el territorio. Criterios que, aunque son básicos, no resuelven toda la problemática, por ejemplo, *ratione materiae*, el reparto de competencias no es concluyente, ya que no se dan campos totalmente definidos, y es preciso analizarlo desde distintos puntos de vista, que con VIRGA¹⁹ podemos calificarlos de horizontal y vertical. Aquél comprende los casos en que la materia queda atribuida en su totalidad, ya al poder central, ya al autonómico; éste se refiere a los supuestos en que ambas potestades inciden sobre la misma materia, pero intervienen a distinto nivel, esto es, que tienen competencias sobre un mismo objeto, pero a distinto plano legislativo o ejecutivo. Lógicamente surgen dificultades de interpretación, cuando esos diversos niveles no aparecen netamente definidos.

El sistema de atribución de competencias hecho en la Constitución, principalmente en el Título VIII, aunque no exclusivamente, pues también en otras partes de la Constitución hay reservas de algunos temas para el Estado, tiene que ser la base de discusión de nuestra temática. Frente a estas reservas estatales encontramos las competencias que en los Estatutos de Autonomía se pueden atraer y que serán mayores o menores, según la amplitud con que se hayan asumido, y el desarrollo autonómico que hayan alcanzado.

El modo establecido exige un estudio de la forma como se atribuyen las competencias, y cómo han sido las técnicas utilizadas para su delimitación: horizontal o vertical. Por la primera forma de delimitación se reservan para el Estado las materias en su integridad. Así enunciado parece que tendría que ser fácil de determinar, pues hace referencia a ámbitos completos, que apartan de las Autonomías toda la capacidad legislativa sobre las mismas. Estas reservas, no obstante, no se pueden afirmar absolutamente, pues admiten algunas matizaciones, así se pueden dar en los Tratados Internacionales algunos tipos de atribuciones a las Comunidades Autónomas, sobre todo «cuando afectan a materias asumidas en los Estatutos que les permitan actividades internas, pero en inmediata relación con aquellas materias»²⁰.

Madrid 1980, pág. 256; J. GOTI ORDEÑANA, «El Derecho Eclesiástico ante el Derecho autonómico español», en *Libro homenaje a Pedro Lombardía*, Pamplona 1989.

¹⁹ P. VIRGA, *La Regione*, Milán 1949, pág. 39.

²⁰ S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1982, páginas 338 y 475.

Por la segunda, forma vertical, se produce una mayor complicación, pues hay una reserva de competencias para el Estado en ciertos campos de la materia, pero debiendo ser luego concretados por las Autonomías en algunos aspectos. Como es lógico aquí la delimitación es mucho más problemática. Entran en juego el principio de interés general del Estado y los intereses de las Comunidades Autónomas, sobre lo que el Tribunal Constitucional ha querido puntualizar que esto «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»²¹. Dada la diversidad de intereses y la situación de cada potestad, no es extraño que se produzcan dificultades de delimitación de los intereses que corresponden a cada uno de ellos, por lo que anota el Tribunal Constitucional «la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad»²², pero sin que ello suponga traspasar el límite de los intereses de las Autonomías con facultades legislativas y ejecutivas. Los Estatutos de Autonomía suelen venir a ocupar todo aquel espacio que queda para la legislación de desarrollo, más la correspondiente a las competencias ejecutivas. Hay, por tanto, campos de plenitud legislativa para el Estado, comprendiendo competencias normativas y ejecutivas, pero hay, también, áreas en las que se da una concurrencia en el plano legislativo y una exclusividad para las Autonomías en fase de ejecución.

La técnica utilizada tiende a conferir a las Autonomías todas las áreas competenciales que queden fuera de las reservas estatales, y que afecten a los intereses de las Autonomías. Esto, sin embargo, no se hace por una designación directa, sino confiando a las Comunidades Autónomas la facultad de asumir todas aquellas materias y competencias que quieran recoger en sus Estatutos, porque estiman necesarias para el desarrollo adecuado de sus intereses. Aunque también se dan supuestos en los que se pueden conferir por Ley estatal. La aprobación de unos Estatutos de Autonomía es el reconocimiento de un programa de convivencia que se traza cada cuerpo social unido a una Comunidad Autónoma, aunque enmarcado en los límites de unidad nacional y solidaridad con los demás pueblos que forman el Estado. Las competencias de cada Comunidad no son todas las que no han sido reservadas por el Estado, sino las que se hayan asumido en los Estatutos o se les haya transferido por delegación.

No se pueden hacer las reservas competenciales mediante una fórmula contradictoria, esto es, acaparando las que no han sido reservadas por el Estado, sino mediante la fórmula de listado o enumeración, que nunca puede ser completa, de forma que coincida con todo lo no retenido por el Estado. Por tanto, es necesario remitirse a los Estatutos para conocer

²¹ S.T.C. de 2 de febrero de 1981, II.3.º, en *B.I.J.*, 1 (1981) 14.

²² *Ibidem*.

el campo de poderes de las Autonomías, y, además, por la forma de delimitación de competencias asumidas en los Estatutos se han de interpretar éstas en sentido estricto, pues «el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa en modo alguno que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponde aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, permaneciendo lo demás del Estado»²³. Por lo que si los Estatutos no han reservado una materia, ésta revierte al Estado. En consecuencia, si se quiere ver si una materia es de una u otra potestad o si exige un régimen de concurrencia, «resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de las Comunidades Autónomas a través del cual se produce la asunción de la competencia. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trata no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia es estatal»²⁴.

Al no aparecer delimitadas, estrictamente, las competencias del Gobierno y las Autonomías, sino, más bien, encontrarse trazados amplios campos, donde la muga de las competencias no queda enteramente definida, el tema queda expuesto a las diversas remisiones de unas a otras legislaciones. Para delimitar si las competencias caen de uno u otro lado es preciso tener en cuenta, además del contenido de los Estatutos de Autonomía, el grado de autonomía que haya alcanzado. Se hallan, por tanto, zonas competenciales comunes, que pueden dar lugar a áreas en las que la potestad legislativa es compartida. Entre éstas nos interesa hacer especial referencia a aquel campo, que se deduce de un único código de derechos y obligaciones, ámbito que se regula por Ley Orgánica (art. 81 de la C.E.). Por esta vía se elevan a compartidas materias que aparecen asumidas por los Estatutos de Autonomía, e interesan a las Autonomías cuestiones que pueden afectar a la convivencia de su comunidad. Por ejemplo, el mandato constitucional a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas (art. 9.2 de la C.E.), que comprende el derecho fundamental de libertad religiosa (art. 16 de la C.E.), y que está recargado con una reserva de regular por Ley orgánica, cuando por afectar a muchos aspectos de la convivencia de la comunidad autonómica ha sido asumido en los Estatutos de Autonomía (art. 9 de E.P.V. y art. 8 de E.C.). De modo que no debemos despreciar todos estos supuestos de competencias compartidas y concurrentes que pueden venir por razón del reconocimiento de principios.

La conflictividad encuentra su raíz en la primera regla de distribución de competencias, que establece la Constitución en el artículo 137, al

²³ S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid 1981, pág. 34.

²⁴ S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho político...*, op. cit., pág. 347.

decir que éstas gozan de «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Donde se apoya el Tribunal Constitucional para exigir «que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias, para satisfacer el interés respectivo. Ahora bien, concretar ese interés en relación a cada interés respectivo no es fácil y en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio»²⁵.

El interés del Estado puede hacer referencia al interés de la totalidad de la Nación o a la coordinación de las materias que se han de armonizar en todo el territorio. En uno y otro supuesto la amplitud y la forma de reserva suele hacerse de distinta forma, reteniendo la legislación de toda la materia o sólo a nivel de leyes bases, coordinación básica, sin perjuicio, etc., materias en las que se tiende a una normativa igualitaria, pero que en su desarrollo se suele confiar una mayor libertad para acomodar la política de cada comunidad al proyecto de convivencia.

b) *Competencias ejecutivas*

La actividad de los poderes públicos no finaliza con el ejercicio de las competencias legislativas, sino que ha de tender a completarse con el ejercicio de la función ejecutiva, aún más, la efectividad de la administración se medirá por la forma como termine la actividad ejecutiva. La cual podrá ser llevada a cabo por la propia Administración central o por las Autonómicas.

Esto plantea una gran variedad de problemas que la Constitución no resuelve, sino que deja su concreción a los diversos niveles de desarrollo, ya que puede tratarse de supuestos en los que la Administración central tiene reservadas las funciones legislativas íntegramente y aún ejecutivas; aquellos en que goza de la función normativa íntegramente y sólo confía a las autonomías competencias ejecutivas, como en el caso de la legislación laboral; y aquellos otros en las que las Autonomías tienen un campo de desarrollo de la función legislativa y, como consecuencia, la ejecución de dichas materias. Por lo que podemos decir que:

1) Las Comunidades Autónomas que tienen plenas competencias normativas sobre una materia suelen disponer de las competencias ejecutivas sobre la misma, amén de las competencias reglamentarias²⁶.

2) Cuando se confiere a la Administración del Estado la legislación básica o de coordinación, y a las Comunidades Autónomas la normativa de desarrollo, suelen tener éstas, también, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria correspondiente²⁷. En estos casos la Autonomía de

²⁵ S.T.C. de 2 de febrero de 1981, II.2.º, en *B.I.J.*, 1 (1981) 15; y de 28 de julio de 1981, II.3.º, en *B.I.J.*, 6 (1981) 421.

²⁶ Art. 25.2, E.C., y art. 10, E.P.V.

²⁷ Art. 11, E.P.V., y art. 15, E.A.

Euskadi se adjudica no sólo la ejecución de su propia normativa, sino la de la materia completa²⁸.

3) Además los Estatutos de Autonomía se han preocupado de asumir funciones ejecutivas en materia que corresponde al Estado²⁹ atrayendo aún la potestad reglamentaria.

Desde el punto de vista del Derecho Eclesiástico del Estado es muy amplia la problemática de ejecución que se plantea, por la necesidad de coordinarlo con una gran variedad de temas. En el aspecto que ahora nos afecta, la determinación de las festividades, nos encontramos con la necesidad de relacionar la legislación laboral, donde las Autonomías sólo tienen funciones ejecutivas, con el derecho fundamental de libertad religiosa, donde encontramos algunas reservas de carácter general en materia de competencias legislativas, como la necesidad de regular en sus aspectos generales por Ley Orgánica (art. 81 de la C.E.); y las establecidas en el artículo 149.1, núm. 1, referente a «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y el número 3 sobre «las relaciones internacionales». Sin embargo, en estas reservas, no se excluye la facultad normativa de las Autonomías, por lo que una vez regulado en líneas generales por el Estado, todavía, puede haber un amplio campo de concreción por las Autonomías. Teniendo en cuenta esta problemática vamos a examinar la discusión sobre el calendario del año 1988, que por causa del día de celebración de la fiesta de la Inmaculada se ha producido entre el Estado y el Gobierno de Euskadi.

B) *Competencia sobre la fijación de las fiestas*

a) *Planteamiento*

En la sentencia que resolvía el conflicto positivo de competencias sobre la fijación de las fiestas laborales³⁰, aunque se extiende en el examen del aspecto laboral, porque es la cara desde la que se impugne, salvo una breve referencia al no cumplimiento del acuerdo con la Santa Sede, se reconoce que es un tema que incluye «hechos de especial relevancia o trascendencia en el orden cívico y religioso». Si en aquel momento por impugnarse unos decretos y querer defender una competencia laboral el carácter religioso queda en segundo plano, en este caso por hacer referencia directa a la designación de una fiesta religiosa, debemos examinar los dos aspectos: la competencia en materia laboral, y en el aspecto fundamental del derecho a la libertad religiosa.

²⁸ Arts. 11, 12 y 18, E.P.V.

²⁹ Arts. 12 y 20, E.P.V.

³⁰ S.T.C. 7/1985, de 25 de enero, en *B.I.J.*, 46 (1985) 172-176.

b) *En el aspecto laboral*

Desde este punto de vista la Constitución dice, con precisión, en su artículo 149.1.7, que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». Normativa que se completa en el Estatuto de Euskadi, en el sentido de que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales (art. 12.2 del E.P.V.). Según ésto corresponde a la Autonomía: «la competencia de ejecución de la legislación estatal en relación con la fijación del calendario laboral en el ámbito territorial respectivo»³¹.

El problema, en este aspecto, es determinar cuál es la línea de delimitación de competencias, cuando se confiere a las Autonomías competencias de ejecución, esto es, qué es la ejecución y dónde comienza, pues la estructura de la actividad de la Administración va desde la decisión legislativa y su concreción en reglamentos, que pueden admitir diversos niveles, hasta la ejecución material del acto. Para examinar dónde comienzan las funciones de ejecución de las Autonomías, debemos examinar la doctrina del Tribunal Constitucional, que en varias ocasiones ha tratado de definir este tema, en materia laboral, y que manifiesta la voluntad «de determinar el alcance de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco a partir de la interpretación de los artículos 12, párrafo 2, y 20, párrafo 4, del Estatuto de Autonomía..., las soluciones a que así se llegue habrán de utilizarse para la interpretación de los correspondientes preceptos»³².

Es necesario, por tanto, tomar los términos legislar y ejecutar con alguna amplitud, como lo exige el contexto y la doctrina que interpreta esta materia. La potestad reglamentaria se considera «como una técnica de colaboración de la administración con el poder legislativo»³³, y explica «el elemento de delegación legislativa que habilita a la administración para ejercer facultades legislativas»³⁴. De esta forma se construyen diversas escalas de concreción de la norma. Cada nivel inferior supone una mayor pormenorización del texto legal, que suele llevar incluida una habilitación para el desarrollo reglamentario y, en consecuencia, «la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser reglado por aquél, pues en cuanto ordenamiento no se reconoce el principio de reserva legal»³⁵. Pero el desarrollo de la Ley admite diversos planos de reglamentación: Uno primero, «cuyo

³¹ *Ibidem*, II.2.º, pág. 175.

³² S.T.C. 18/1982, de 4 de mayo, II.2.º, en *B.I.J.*, 13 (1982) 367.

³³ *Ibidem*, II.3.º, pág. 367.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»³⁶; otro de mayor concreción que suele incluir la organización y alcanza a «normar las relaciones de la Administración con los administrados de la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrar éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general»³⁷. La sentencia adjudica al Estado la posibilidad de crear el primer grado de reglamentos de ejecución, «pues si no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad de ordenación jurídica de la materia», y que únicamente con la colaboración de la Ley y el Reglamento puede lograrse³⁸. Mientras que sería al menos de la competencia de ejecución los reglamentos de segundo grado.

Esta interpretación es la que considera el Estatuto de Autonomía de Euskadi, en el artículo 12.2, al atribuir en materia laboral la «facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación íntegra», y que se completa en el artículo 20.4, al establecer que «la función de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su exclusiva competencia corresponde a la potestad de administración, así como en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

Conforme a esto el Gobierno de Euskadi, en desarrollo de una normativa laboral, puede dar decretos de ejecución y reglamentos de organización interna del servicio, pero no «reglamento que implícitamente conllevan la exclusión de los reglamento cuya normativa afecte a situaciones o derechos de los administrados»³⁹, y ésto como consecuencia de la interpretación de su propio Estatuto, que sólo se atribuye la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral (art. 12.2).

Ateniéndonos a la legislación sobre las fiestas, que expone el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, y el artículo 45.1 del R.D. 2.001/1983, cuya redacción definitiva se hace en el artículo 1 del R.D. 2.403/1985, de 27 de diciembre⁴⁰, la normativa pretende establecer una regla general para racionalizar las jornadas de trabajo, aún en los casos de exigencia de jornadas especiales. Dentro de esta temática entra a re-

³⁶ *Ibidem*, II.4.º, pág. 367.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, II.6.º, pág. 368.

⁴⁰ B.O.E. de 30 de diciembre de 1985.

gular las fiestas por la íntima relación que guardan con el descanso laboral. Al objeto de introducir el día 6 de diciembre, día de la Constitución, como fiesta laboral de ámbito nacional, se hace una redacción definitiva de las fiestas laborales, con una clasificación, que pretende ser una definición del tipo de fiestas y su carácter específico: De carácter cívico; de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores; y en cumplimiento del Acuerdo con la Santa Sede, donde se dan dos niveles: fijos y modificables, en caso de que haya otras de mayor raigambre en la Autonomía.

Esta normativa es de aplicación en sus mismos términos, por cuanto es una normativa ordenada a garantizar, que el ejercicio de aquel descanso, se realice en condiciones de igualdad, a la vez que al admitir que se puedan variar las contenidas en el apartado d) viene a dar un cauce para atemperarlo con las características propias de cada Comunidad Autónoma. Se coordinará así el calendario laboral de toda la nación, minimizando los efectos negativos que sobre las relaciones económicas nacionales e internacionales puede producir el desajuste de descansos en distintos días, aunque para evitar una uniformidad, que pudiera lesionar las particularidades se establecen tres cambios posibles. Por lo que según la línea de esta normativa, cada Autonomía debe confeccionar su calendario laboral y de fiestas⁴¹. En cuya confección las Autonomías, por tanto, tienen los siguientes límites:

1) Se han de incluir todas aquellas fiestas que vienen calificadas en el Estatuto de los Trabajadores de ámbito nacional, y las que, en cumplimiento del Acuerdo con la Santa Sede, constan en el apartado c): 15 de agosto, Asunción de la Virgen; 1 de noviembre, Todos los Santos; 8 de diciembre, Inmaculada Concepción; y Viernes Santo. Estas fiestas no pueden ser modificadas o cambiadas en el Calendario de las Comunidades Autónomas.

2) Las fiestas relacionadas en el apartado d), que vienen también convenidas en el artículo III del Acuerdo con la Santa Sede, pueden admitir variaciones por dos motivos: uno por el número de fiestas de los apartados anteriores que caigan en domingo, pues han de ser suplidas por las de este apartado; y otro porque las Comunidades Autónomas, dentro del límite anual de catorce días festivos, pueden sustituir, las fiestas señaladas en este apartado d), por otras que por tradición les sean propias, bien con carácter permanente bien en el calendario laboral de cada año⁴².

A pesar de que el R.D. 2.403/1985, al establecer el orden a guardar en el apartado d), pone en primer lugar el Jueves Santo, respetando

⁴¹ S.T.C. de 25 de enero de 1985, II.8.º, cit., pág. 167.

⁴² R.D. 2.001/1983, art. 45.3.

la proposición no de Ley de 1 de abril de 1982, aprobado por el Congreso de los Diputados, en el sentido de mantener todos los años el Jueves Santo como festivo. El Gobierno Vasco, aunque se dice en el apartado 2 del artículo 45, que se guarde el orden indicado, viene cambiando ese días por el lunes de Pascua, en uso de la facultad de poder elegir las fiestas que gocen de mayor arraigo tradicional en la Autonomía.

Sin embargo, en ninguna normativa se enuncia que las Autonomías, desde el punto de vista de la legislación laboral, y donde sólo tienen competencias ejecutivas, gocen de la facultad, que en el Estatuto de los Trabajadores y en la normativa de desarrollo, únicamente se confiere al Gobierno central, de «trasladar a lunes todas las fiestas de ámbito nacional que tengan lugar entre semana» (art. 37.2). Tal facultad no está reconocida a las Autonomías, y tampoco es propio de reglamentos internos de desarrollo, pues comprende incluir reglamentos cuya normativa afecta a la situación o derechos de los administrados⁴³. Desde la vertiente laboral la Comunidad Autónoma del País Vasco no puede discrepar cambiando la festividad de la Inmaculada, pero sí puede, a pesar de ésto, haber cambiado en el apartado d) el orden de disfrute, pues se trata de un apartado en el que la valoración del arraigo de las fiestas se puede tener en consideración, y así estimar que el Lunes Santo es fiesta de gran arraigo, y que debe ser suprimida la del Jueves Santo por ser de menor popularidad.

c) *En el aspecto de la libertad religiosa*

En nuestra sociedad occidental estamos acostumbrados a valorar el aspecto laboral y económico de las fiestas, lo cual es una consecuencia de la Reforma, el puritanismo protestante y la industrialización, que han tendido a privar a las fiestas de toda repercusión en la vida pública. El mundo moderno del trabajo ha exigido tal racionalización de la vida, al valorar ésta conforme a fines, medios y resultados, que ha llevado a concluir, que el juego de los días festivos es cosa de niños, y que siendo el sentido de la vida objetivos materiales calculados, carecen de significado y utilidad las festividades. La Ilustración y el Liberalismo, con sus programas de progreso material indefinido, han venido a vaciar de sentido a las fiestas y a los juegos, porque carecen de unos resultados productivos. Desde este punto de vista no se puede valorar más que como una pérdida de producción y, por tanto, no son deseables, aunque haya que tolerarlos por tradiciones ancestrales.

Frente a esta actitud que ha ido unida a la crítica de la sociedad antigua, donde lo religioso proporcionaba un sentido a las fiestas, ya que, tanto en la cultura cristiana como en la no cristiana, tenían un sentido de renovación del mundo y del hombre, de ordenación del caos convir-

⁴³ S.T.C. 137/1986, de 6 de noviembre, II.3.º, en B.I.J., 67 (1986) 1204.

tiéndolo en cosmos, y donde la fiesta elevaba al hombre hacia el origen, donde todo adquiriría la perfección primordial, y donde las fiestas tenían un carácter de liberación y de renovación con el eterno retorno a la primera perfección ⁴⁴.

Dos visiones de las fiestas, una introducida por el dogma del progreso productivo, y otra que se ha desarrollado como expresión de la liberación del hombre. Aquélla tiene de las fiestas una concepción puramente funcional, parte del mundo existente del trabajo, y la fiesta no tiene más que una visión de servicio, un descanso para producir más y mejor, sin consideración al hombre. Esta, que vuelve a despertarse en la sociedad actual y que podemos llamar crítica, tiende a valorar las fiestas como una experiencia de liberación, esto es, sopesa la importancia de un efecto liberador sobre el hombre y sus circunstancias ⁴⁵.

La organización de las fiestas en nuestras leyes aparece como un intento de armonización de ambos aspectos, aunque prepondera la tendencia del espíritu liberal, al imponer un criterio que considera a las fiestas dentro de la función que juegan en la maquinaria de la producción, frente a la experiencia de la libertad que tiene la antigua concepción de las fiestas, y que, de algún modo, los símbolos religiosos han expresado y conservado a través de los tiempos. Los aspectos lúdicos y culturales de la tradición religiosa, todavía, están vivos en las fiestas, y difícilmente podrán llenarse de contenido, si no se conservan los simbolismos que quedan de las antiguas fiestas religiosas.

Este es el sentido de la aceptación de las fiestas religiosas, pero evitando el peligro de que este «servicio se transforme en dominación, de que los poderes sacramentales se tornen en ambición de poder político y social, de que tampoco la autoridad mundana intente utilizar el poder espiritual de la Iglesia», cosa que en el pasado ha creado muchas tensiones «entre autoridades eclesiásticas y civiles; y este peligro sigue mientras se mantenga en su liturgia y predicación la pretensión de un carácter público vinculante» ⁴⁶. La necesidad de que las fiestas mantengan aún un sentido simbólico, que todavía la vida civil de la sociedad no ha podido crear, al menos en suficiente número, y el hecho de que la tradición ha proporcionado una serie de fiestas con este contenido, es la causa de que nuestro calendario andolezca, aún, de fiestas religiosas. Motivo que da una nota especial a esta normativa, por cuanto exige un acuerdo con una confesión cuya designación o modificación se hace en cumplimiento de unos acuerdos.

Se trata, por tanto, de una materia que entra de lleno en el ejercicio de la libertad de conciencia y religiosa, sobre todo si se considera la gran carga de símbolos religiosos que aún mantienen estas fiestas. En este as-

⁴⁴ M. ELIADE, *El mito del eterno retorno*, Barcelona 1985, págs. 11 y ss.

⁴⁵ J. MONLTMANN, «La fiesta liberadora», en *Concilium*, 92 (1974) 237-238.

⁴⁶ M. MEYER, «Significado social de la liturgia», en *Concilium*, 92 (1974) 210-211.

pecto ambos poderes, el Gobierno central y Autonómico, pueden ser titulares de competencias, pues se trata de amplias esferas que informan muchos tipos de materias. Esta materia religiosa ha sido tratada en la Constitución como desarrollo del derecho de libertad ideológica y religiosa, quedando, en consecuencia, encuadrado en el campo de los derechos y deberes fundamentales. Esto le dota de un tratamiento específico y de una protección especial, a la vez que queda revestido de un aspecto genérico que puede afectar a muy diversos niveles competenciales, con la exigencia de un adecuado tratamiento.

No obstante estas notas, que hay que tener en cuenta, y que exigen un especial cuidado en su tratamiento, no se da una reserva completa del tema, aunque sí algunas reservas características, que todos los poderes públicos las han de valorar, pero dentro de sus competencias pueden regular esta materia, ya que se les ha confiado «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos» (art. 9.2 de la C.E.), y el que teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española mantengan las consiguientes relaciones de cooperación (art. 16.3 de la C.E.). Facultades que se confieren a todos los poderes públicos que actúen en el ejercicio de los respectivos intereses (art. 137 de la C.E.) dentro del espacio de su territorio. La naturaleza de la materia ha llevado a la Constitución a establecer algunas reservas, como la Ley Orgánica (art. 81 de la C.E.); la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y obligaciones (art. 149.1.1. de la C.E.); y algunas formalidades cuando es afectado por un Tratado Internacional. Los tres aspectos nos atañen en este estudio, por lo que vamos a ir delimitando su contenido.

La primera reserva, y la de mayor transcendencia, es la de la Ley Orgánica (art. 81 de la C.E.). Comprende el desarrollo de las leyes fundamentales y de las libertades públicas. Pero la forma de actuar ha sido estableciendo una normativa general, que exige en cada caso una regulación más detallada para su aplicación, por lo que se ha de continuar a niveles de regulación ordinaria. Sobre la forma de actuar, en caso problemático en este campo, el Tribunal Constitucional viene a indicar que cuando se plantee un posible conflicto entre la Ley Orgánica y la ordinaria, hay que distinguir, si se trata de una Ley de las Cortes Generales o de las Comunidades Autónomas». En el primer caso, dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre la misma materia, en cuya hipótesis la Ley orgánica habrá de prevalecer», en el «segundo supuesto, el conflicto habrá de resolverse en virtud del principio de competencias»⁴⁷. Por lo que, a pesar de esta reserva, cuando queramos ver cómo se ha de enfocar el tema de libertad religiosa, es necesario examinar si constitucio-

⁴⁷ S.T.C. de 13 de febrero de 1981, II.2º, cit., pág. 37.

nal o estatutariamente ha quedado bajo la competencia de una u otra jurisdicción.

En el desarrollo de la libertad religiosa el Estatuto del País Vasco asume la misión específica de velar y garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de Euskadi, que han sido establecidos en la Constitución, por lo que encontramos «una colaboración internormativa entre la fuente a tenor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción recogidas en la Constitución para alcanzar, de ese modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate»⁴⁸. Los derechos fundamentales tienen por naturaleza un carácter expansivo, aplicables a muy diversas materias, lo que obliga a analizar en cada caso cómo se aplica y por qué Autoridad pública se puede realizar.

La segunda reserva viene condicionada para garantizar un igual disfrute de derechos por todos los españoles (art. 149.1.1 de la C.E.), pero en esta materia corresponderá al Estado la regulación básica, en cuanto complementaria del principio general de igualdad (art. 14 de la C.E.), correspondiendo a las Comunidades Autónomas la regulación de la materia que es propia de su competencia, y teniendo cuidado de que se cumpla con el principio de no discriminación. Por lo que no supone para las Autonomías limitación alguna del ejercicio de sus competencias, aunque sí en cuanto a la forma que han de ejercitarse dentro de la normativa marco establecida para coordinación.

El tercer tema y que afecta a nuestra materia es el de los Tratados Internacionales, que figuran como materia reservada (art. 149.1.3 de la C.E.). Pero constitucionalmente sólo se reservan los que revisten naturaleza de Tratado Internacional. Tema que se desarrolla en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (art. 7.1), y donde se establece que «en todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales». Pero, una vez firmados y aprobados estos acuerdos, no hay limitación para que sus reglamentos de aplicación puedan ser concertados con potestades de nivel autonómico, cuando entren en juego sus intereses.

En cuanto a esta materia el Estatuto del País Vasco, establece una fórmula de difícil interpretación: «ningún Tratado o Convenio podrá afectar a las atribuciones o competencias del País Vasco» (art. 20.3 del E.P.V.). Su interpretación literal supondría limitaciones del Estado para comprometerse en materias que afecten a esta Autonomía. La materia del ejercicio de la libertad religiosa puede ser una de las que quedan incluidas en este tipo de acuerdos.

Remitiéndonos al caso que nos afecta, el recurso que se hizo al Tribunal Constitucional, sobre la competencia para la designación de las fiestas, se decía: «es cierto que dicho artículo establece que de común acuerdo se determinarán las festividades religiosas, aparte de los domingos,

⁴⁸ S.T.C. 137/1986, de 6 de noviembre, II.3.º, en *B.I.J.*, 67 (1986) 1204.

reconocidos por el Estado como festivos, pero la fijación del calendario contenido en los RR.DD. impugnados, no tiene su origen en un Acuerdo con la Santa Sede y el Estado Español, sino en una propuesta de la Conferencia Episcopal española»⁴⁹. La sentencia no viene a argumentar desde este punto, pero estimo que indica un camino, que la Autonomía de Euskadi puede utilizar para concretar sus fiestas religiosas.

IV. RESOLUCIÓN

La resolución del caso, por lo que hemos expuesto, no debe venir sólo del aspecto que tienen las fiestas de puro descanso para una mayor productividad, sino que, también, se debe considerar el aspecto liberalizador que, para la persona, han de tener las fiestas, y para lo que se les ha de llenar de un contenido simbólico, que le proporcione un sentido liberalizador.

Desde el ángulo laboral las líneas están más definidas; el Estatuto de los Trabajadores y su concreción en el artículo 45.1 del R.D. 2.403/1985, indican el número máximo de fiestas que se pueden disfrutar, fuera de los domingos, y que resultan catorce: doce de ámbito nacional y dos de carácter local. Los de ámbito nacional están divididos en cuatro apartados, de los que el a) y b) son de carácter cívico y mandados en el Estatuto de los Trabajadores, y los apartados c) y d) revisten un carácter de festividad religiosa. De estos dos apartados, las fiestas del c) se indican como fijas e inmodificables, mientras que las del d) tienen una función de comodín para ajustar los 12 días de fiesta, no locales, supliendo a las que coincidan con los domingos.

En esta legislación se reconocen dos márgenes de arbitrariedad, una para el Gobierno central, por el que puede trasladar a lunes las fiestas de ámbito nacional y que caigan entre semana, salvo las indicadas en el Estatuto de los Trabajadores, y los que por su arraigo local deban disfrutarse en el día de su fecha. Competencia que exclusivamente se reconoce al Gobierno central, por lo que no debe entenderse para las Autonomías. A éstas, sin embargo, se les confía una elección entre las fiestas indicadas en el apartado d), pues aunque deben guardar el orden establecido en dicha lista, no obstante, pueden modificar tres, teniendo en cuenta el mayor arraigo que tengan en la propia comunidad.

La necesidad de que las fiestas respondan a un simbolismo de liberación, y que sean consecuentes con sus tradiciones, pues de otro modo carecerían de contenido, es el motivo de que se haya concedido un cierto margen de elección de las fiestas a las Autonomías. Este margen de operatividad ciertamente es pequeño, desde la vertiente de la legislación laboral, pero podemos ver si las exigencias del ejercicio del derecho a la

⁴⁹ S.T.C. 7/1985, de 25 de enero, I.6.º, a), cit., pág. 173.

libertad de conciencia y religiosa, les puede proporcionar un mayor margen de libertad. La voluntad de crear un simbolismo a algunas fiestas, con contenido cívico, hace que días de una especial significación se hayan señalado en los apartados a) y b), y que resulten por ello innegociables, y que queden en lugar aparte en nuestro estudio, porque no vienen definidos por su carácter religioso, sino cívico y social, y su regulación se ha de regir, de forma estricta, por la legislación laboral.

Otro punto de vista es desde el que se deben estudiar los apartados c) y d), donde se trata de fiestas con un simbolismo religioso, y que el Estado, en consideración a la libertad de conciencia y religiosa, les da un tratamiento diferente. En su estudio hay que tener en cuenta la normativa de la libertad religiosa, y aquí las Autonomías pueden tener competencias legislativas, y una mayor intervención en la fijación del calendario de fiestas. Se puede, además, interpretar, con gran amplitud, el párrafo tercero del artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, cuando dice que: «Las Comunidades Autónomas dentro del límite anual de catorce días festivos, podrán señalar aquellas fiestas que por tradición les sean propias». Pero en su ejercicio tendrá que tener en cuenta, además de las tres reservas, a que hemos hecho referencias más arriba, la legislación laboral sobre el tema.

La Autonomía es el marco en el que se desenvuelve la persona y donde ejercita su libertad. Es también aquel círculo que refleja los símbolos más plenos en el disfrute de las fiestas, que por alguna tradición responden a las peculiaridades étnicas, históricas, sociológicas, etc.; por ello no tendría sentido el que se hicieran celebrar fiestas que no tuviera ningún significado para aquella concreta Comunidad.

La legislación sobre libertad religiosa, además, enuncia con claridad que cada uno tiene derecho a «conmemorar sus festividades» (art. 2.1 de la L.O.R.R.). Esto significa que si en una Comunidad Autónoma careciera de contenido simbólico religioso una fiesta, no hay razón de celebrarlo, aunque esté en la lista, al mismo tiempo que deben ser preferidas aquellas que estén dotadas de un mayor significado simbólico religioso.

La objeción mayor podría venir de la reserva hecha en el artículo 149.1.1 de la C.E. «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», que iría avalada por «la necesaria existencia de una disposición de carácter general que garantice la uniformidad... en materia laboral», y el que debe tenderse a «minimizar los efectos negativos que sobre las relaciones económicas nacionales e internacionales puedan producirse debido a la multiplicidad de fiestas comunitarias propias»⁵⁰.

⁵⁰ *Ibidem*, II.7.º, pág. 176; véase J. GOTI ORDEÑANA, «Un nuevo regalismo», en *El Diario Vasco*, de 29 de noviembre de 1988.

Esto, no obstante, no debe ser absoluto, puesto que la posibilidad de cambio de tres fiestas, aunque haya un orden preferencial, si entrare en colisión con las fiestas que por tradición son propias de una Autonomía, podría hacer prevalecer el interés de la Autonomía, y los efectos negativos que produce serían aproximadamente iguales que si la desvía la Comunidad Autónoma de las demás en cualquiera de las fiestas ordenadas en la lista establecida.

El tercer aspecto es el de la titularidad de estas fiestas, que las actualmente señaladas contienen, por tradición, las ideas significativas de la Confesión Católica, por lo que se llegó al Acuerdo de 3 de enero de 1979. En la impugnación que hacía el Gobierno Vasco al señalamiento de las fiestas por el R.D. 2.819/1981, acusando que no tenían «su origen en un Acuerdo entre la Santa Sede y Estado Español, sino en una propuesta de la Conferencia Episcopal»⁵¹, abona la apertura en este campo. La sentencia no establece ninguna doctrina sobre el tema. Sin embargo, podemos deducir algunas consecuencias. El artículo III del Acuerdo dice que: «De común acuerdo se determinará qué otras festividades religiosas son reconocidas como días festivos». La forma de desarrollar esta materia ha sido mediante comunicado o consultas con la Conferencia Episcopal. La forma, pues, de llevar a cabo la ejecución de aquel Acuerdo, y teniendo en cuenta cómo se ha actuado, nada impide para que cada Comunidad Autónoma llegue a acuerdos con los Obispos de su Comunidad Autónoma, máxime cuando en el canon 445 del Código de 1983 se reconoce que en cada Diócesis «permanece íntegra la competencia de cada Obispo diocesano, y ni la Conferencia ni su presidente pueden actuar en nombre de todos los Obispos, a no ser que todos y cada uno hubieran dado su propio consentimiento». De aquí que en materia de concreción de este tema pueda acordarse con los Obispos de las Autonomías, pues se trata de la concreción de una materia general, y su forma de determinación se confía a los Obispos. Así se deduce por la forma como se ha actuado.

Por tanto, la necesidad de la concreción de las fiestas por razón del Acuerdo con la Santa Sede, no sólo no es impedimento para tratar de alguna modificación de las fiestas, sino que puede ser un cauce para un ejercicio más abierto de la libertad religiosa y el cambio de aquellas que respondan mejor a la tradición de las Autonomías.

El enfrentamiento que se puede dar entre la legislación laboral y la libertad religiosa, debe resolverse con una mayor amplitud, pues al afectar a un derecho fundamental, tema sobre lo que el Gobierno central ha querido ser sensible, aunque se puede dudar que haya sido lo suficiente, parece que puede alcanzar mayor flexibilidad, hasta donde el proyecto político y social de una Autonomía pueda llegar.

⁵¹ S.T.C. 137/1985, de 25 de enero, I.6.º, a), cit., pág. 173.

Otra cosa muy distinta es actuar, únicamente, por motivos de economía, pues se trata de una concepción puramente funcional de las fiestas, y no como cauce de desarrollo de la libertad humana, en cuyo caso se deberá atener la Autonomía a la simple ejecución de la legislación laboral. Y algo que no puede ni pensarse es si la ejecución está confiada a los órganos autonómicos, el que una autoridad, aunque sea central, dentro del territorio de la Autonomía, pueda ejecutar una legislación laboral contra lo expresamente mandado para aquella Comunidad Autónoma por la Autoridad correspondiente⁵².

⁵² Estando en vías de impresión este artículo, se ha dado la siguiente normativa que responde a la interpretación que en él se hace: R.D. 1.346/1989, de 3 de noviembre (*B.O.E.* de 7 de noviembre de 1989):

Artículo único. El artículo 45 del Real Decreto 2.001/1983, de 28 de julio (R. 1.620 y Ap. 1975-85, 3.017), queda redactado de la forma siguiente:

«Uno.—Las fiestas laborales de ámbito nacional, de carácter retribuido y no recuperable, serán las siguientes:

a) De carácter cívico:

12 de octubre, Fiesta Nacional de España.

6 de diciembre, Día de la Constitución Española.

b) De acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores:

1 de enero, Año Nuevo.

1 de mayo Fiesta del Trabajo.

25 de diciembre, Natividad del Señor.

c) En cumplimiento del artículo III del Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979:

15 de agosto, Asunción de la Virgen.

1 de noviembre, Todos los Santos.

8 de diciembre, Inmaculada Concepción.

Viernes Santo.

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.

Dos.—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.

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.

Cuatro.—La relación de las fiestas tradicionales de las Comunidades Autónomas, así como la opción prevista en el número tres, deberán ser remitidas por éstas cada año al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con anterioridad al día 30 de septiembre, a fin de que por dicho Departamento se proceda a dar publicidad a las mismas a través del *Boletín Oficial del Estado* y al cumplimiento de las obligaciones en esta materia derivadas del Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas 1.182/1971, de 3 de junio.