

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5900 *Pleno. Sentencia 43/2017, de 27 de abril de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1815-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación laboral, ordenación general de la economía, función pública y régimen jurídico de las Administraciones públicas: constitucionalidad de los preceptos legales que impiden temporalmente a los entes integrantes del sector público realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación (STC 215/2015), limitan la incorporación de nuevos empleados públicos y establecen la gestión centralizada de programas de empleo (STC 194/2016) y el límite inferior de la jornada de trabajo en el sector público (STC 99/2016). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:43

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1815-2013, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los artículos 22.3, 23.1.2, disposición adicional duodécima, disposición adicional cuadragésima y disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 26 de marzo de 2013 en el registro general de este Tribunal, el Procurador de los Tribunales, don Felipe Juanas Blanco, en representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en nombre de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 22.3, 23.1.2, disposición adicional duodécima, disposición adicional cuadragésima y disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

Los antecedentes del escrito de demanda dan cuenta del procedimiento seguido previamente a la interposición del recurso, y entre otros aspectos, se indica que, con fecha 25 de septiembre de 2012, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y la

Consejera de Justicia y Administración Pública suscribieron un acuerdo de iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con la Ley 2/2012, señalando que, conforme establece el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dicho acuerdo fue comunicado al Tribunal Constitucional. Se hace notar que, conectada con la problemática suscitada por la disposición final octava, la representación del Gobierno Vasco llevó a la negociación, con el asentimiento tácito de la representación de la Administración del Estado, la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012. Asimismo, el escrito indica que no se ha alcanzado acuerdo resolviendo las discrepancias planteadas.

Respecto al fondo, el recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

A) Con relación al artículo 22.3 de la Ley 2/2012 –según el cual, durante el ejercicio 2012, las Administraciones, entidades y sociedades especificadas en el apartado primero del precepto no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación–, el escrito empieza advirtiendo que los fundamentos de inconstitucionalidad alegados son reproducción de los expuestos en el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, por concurrir identidad de razón y referirse a normas con idéntico contenido.

a) Al respecto, por un lado aduce la infracción del artículo 149.1.18 CE, artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), y artículos 21 y 29 de la Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público (en adelante, LEEP).

Para justificar este motivo de inconstitucionalidad se examinan sucintamente los antecedentes normativos que ofrecen cobertura a la posibilidad de que las Administraciones públicas y las entidades de ellas dependientes realicen aportaciones a planes de pensiones de empleo. De manera específica, tras aludir a la disposición adicional quinta de la Ley 44/2002 y a la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/2002, indica que se incorporan a partir de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, y en las sucesivas leyes de presupuestos, previsiones análogas en lo sustancial, en virtud de las cuales se permite a las Administraciones públicas efectuar aportaciones a planes de pensiones de empleo para su personal.

A continuación señala que en ese nuevo escenario jurídico se aprueba en 2007 la Ley del estatuto básico del empleado público. Aduce que, aunque la estructura retributiva prevista en dicha Ley parte de la tradicional distinción entre retribuciones básicas y complementarias, completa aquella estructura con la incorporación, como tercera categoría, de las retribuciones diferidas (art. 29), que, al igual que las complementarias, quedan al albur de su definición autonómica, que en este caso se sitúa en el marco de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco reconoce en el artículo 10.4. De este modo, alega, la intervención estatal en materia de derechos retributivos se limita prácticamente a la cuantificación de las retribuciones básicas, en tanto garante de los principios de igualdad y solidaridad, y a procurar un control eficaz de los gastos de personal, lo que se realiza al amparo de la competencia que el Estado ostenta ex art. 149.1.13 CE, a cuyo efecto define como parámetro de control el incremento de la masa salarial –comprensiva del total de retribuciones– al que expresamente alude la norma básica, y sobre el que han de operar las magnitudes de crecimiento, congelación o reducción que establezcan las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado que resultarán vinculantes para todas las Administraciones públicas. Con referencia al contenido del artículo 21.2 LEEP, añade que la expresión «incremento de la masa salarial» a que alude este precepto deja expedita la posibilidad, reconocida a las distintas Comunidades Autónomas, de distribuir los incrementos retributivos entre sus empleados de la manera que estimen más conveniente, siendo aquél ejercicio de su legítima competencia y de la básica autonomía financiera que la Constitución Española les reconoce en su artículo 156.1.

Afirma así que las leyes de presupuestos generales del Estado han procurado un control riguroso del gasto de personal en todo el sector público a partir del establecimiento de un límite al incremento global sobre el total de retribuciones que deviene infranqueable, pero sin descender a la cuantificación de ninguna de las retribuciones –más allá de las básicas–, por situarse en un campo de acción que excede de los contornos en que ha de moverse la legislación básica. De este modo, señala que el artículo 29 LEEP ha de interpretarse siempre en términos de respeto absoluto al núcleo intangible de la competencia autonómica prevista en el artículo 10.4 EAPV, que en todo caso integra la capacidad normativa de definir la estructura y condiciones de percepción de las retribuciones complementarias y diferidas, y de establecer, con el carácter coyuntural que demanden las circunstancias político-económicas, los parámetros para su cuantificación. Dicho en otros términos, indica, la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre las retribuciones diferidas impide que la intervención estatal –fijando anualmente en las correspondientes leyes de presupuestos generales del Estado el porcentaje de la masa salarial que puede destinarse a aportaciones a planes de pensiones de empleo– vacíe de contenido aquella competencia, impidiendo cualquier margen de maniobra de la Comunidad Autónoma. Según afirma, la limitación de la competencia autonómica que deriva del artículo 29 LEEP en modo alguno permite reconocer al Estado capacidad para determinar directa o indirectamente la cuantificación de la retribución diferida de cada empleado público. Expone que, aunque el cumplimiento de los objetivos de política económica general permite al Estado predeterminar el límite máximo de incremento de las cuantías de las retribuciones del personal de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que esta limitación, para ser conforme con la Constitución Española, ha de entenderse referida al volumen total de las retribuciones.

Desde los parámetros expuestos, el escrito de recurso señala que el contraste del artículo 22.3 de la Ley 2/2012 con los límites que derivan del artículo 149.1.18 CE, del artículo 10.4 EAPV y de la adecuada interpretación de los artículos 21.2 y 29 LEEP conduce a la conclusión de la inconstitucionalidad del precepto, por incidir ilegítimamente sobre una concreta retribución que se sitúa extramuros de la competencia estatal, con fundamento en las siguientes consideraciones: primera, el citado artículo 22.3 no encuentra amparo en la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, porque la Ley del estatuto básico del empleado público integra en la estructura retributiva de los empleados públicos las retribuciones diferidas, al contrario de lo que ocurría con la Ley 30/1984, y este cambio revela la imposibilidad de legitimar desde el artículo 149.1.18 CE la prohibición temporal que se impone a las Administraciones públicas de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo; segunda, dicha prohibición excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, aquel mínimo común denominador, expresión de los intereses generales, en cuya defensa también están llamadas a participar las Comunidades Autónomas; tercera, el objetivo de política económica dirigido a la contención del gasto de personal –objetivo explicitado en la parte expositiva de la norma– debe instrumentarse necesariamente a partir de magnitudes globales, nunca incidiendo en una concreta retribución como hace el controvertido artículo 22.3 de la Ley 2/2012; cuarta, el precepto termina por absorber totalmente el espacio sustantivo que deriva de los artículos 10.4 y 44 EAPV y que el artículo 29 LEEP reconoce a todas las Administraciones públicas para determinar la cuantía de las aportaciones a planes de pensiones de empleo de su personal; quinta, no se advierte razón alguna de política económica o de planificación de la actividad económica que justifique una intervención del legislador estatal sobre una concreta retribución ajena en todo caso a su acervo competencial; y, sexta, el artículo recurrido convierte las retribuciones diferidas de los empleados públicos, bien que coyunturalmente, en una suerte de retribución básica cuyos contornos define el Estado en su totalidad, suplantando a la Comunidad Autónoma en una regulación que solo a ella compete.

b) Por otro lado, se considera que el artículo 22.3 de la Ley 2/2012 también infringe los artículos 2, 149.1.13 y 156.1 CE, así como los artículos 10.4 y 44 EAPV. En concreto, tras exponer la doctrina constitucional sobre los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, la

representación autonómica fundamenta la inconstitucionalidad del precepto en las siguientes razones.

En primer lugar, señala, la norma recurrida no se aviene a los términos de globalidad que de manera constante exige el Tribunal Constitucional para legitimar la intervención estatal en las retribuciones de los empleados públicos.

En segundo lugar, expone que la consecución de objetivos de coordinación presupuestaria no permite una intervención del Estado que termine por anular la competencia autonómica. Al respecto indica que el precepto sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición de mero ejecutor de una medida de política retributiva que sólo a ella corresponde adoptar. Afirma que la prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo en los términos en que aparece formulada en el artículo 22.3 de la Ley 2/2012 infringe el principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconocido en el artículo 156.1 CE, en relación con la autonomía política proclamada en los artículos 2 y 137 CE, que encuentra proyección en la capacidad de la Comunidad Autónoma de ordenar el gasto en su propio presupuesto, tal y como reconoce el artículo 44 EAPV.

En tercer lugar, considera que la supresión de la retribución diferida durante el ejercicio 2012 aparece absolutamente desconectada del objetivo de mantenimiento de las retribuciones que proclama la exposición de motivos de la Ley 2/2012 como medida necesaria para la consecución del objetivo de equilibrio en las cuentas públicas, separándose de cualquier posibilidad constitucionalmente asumible de limitación de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma.

En cuarto lugar, afirma que la supresión del concepto retributivo que instrumenta el artículo 22.3 de la Ley 2/2012 provoca un efecto disfuncional y disgregador, contrario a la legítima invocación del artículo 149.1.13 CE. Expone que la unidad y la consecución de una igualdad sustancial que se hallan en el sustrato del concepto material de legislación básica quiebra en el caso presente, cuando la norma actúa sobre una retribución que en esencia se presenta desigual en el espectro retributivo de los empleados públicos, al responder a un principio facultativo. Según indica, mientras en el caso de algunas Administraciones la inexistencia de aportaciones a planes de pensiones de empleo en el ejercicio 2011 convierte la prohibición que deriva del artículo 22.3 de la Ley 2/2012 en inocua y acorde con el mandato de mantenimiento de las retribuciones y de la masa salarial, en otras se produce un efecto bien distinto y contrario al legítimo ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE; es el caso, añade, de aquellas Administraciones que en el ejercicio 2011 hicieron uso de la previsión del artículo 22.3 de la Ley 39/2010, y realizaron aportaciones a planes de empleo para sus empleados, que ahora, por mor del artículo recurrido, se ven compelidas a una reducción automática de la masa salarial, que la Ley 2/2012 no sólo no prevé, sino que, al contrario, hace pública bandera de su «congelación».

En quinto lugar, señala que el artículo 22.3 de la Ley 2/2012 se presenta, además, contrario al principio de solidaridad que ha de inspirar el sacrificio que se exige al conjunto de las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 2 CE.

B) Por lo que se refiere al artículo 23.1. 2 de la Ley 2/2012 –que, con relación a la oferta de empleo público, fija una tasa de reposición del 10 por ciento en determinados sectores–, el escrito de recurso alega la infracción de los artículos. 149.1.13 y 156.1 CE, y del artículo 10.2 EAPV.

Tras indicar que, de acuerdo con el artículo 23.6 de la Ley 2/2012, la disposición cuestionada se dicta al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, alega que la intensidad de la intervención prevista en el precepto y la predeterminación de los ámbitos en los que cabe la tasa de reposición se adentra en una regulación condicionante de la organización interna de la Comunidad Autónoma y afecta al núcleo indisponible intrínseco a la capacidad de auto organización reconocida en el artículo 10.2 EAPV. En tal sentido expone que ha de ser la Comunidad Autónoma la que pueda elegir los ámbitos esenciales o prioritarios de su organización en los que puede distribuir los límites cuantitativos generales de reposición de efectivos que el Estado señale.

Considera que es indiferente que el artículo 23.1.2 permita un cierto margen de maniobra, limitado a la capacidad de decisión con que cuenta la Comunidad Autónoma para agotar o no la tasa permitida, pues lo relevante es que la intromisión en el espacio organizativo propio se realiza despojada absolutamente de una motivación que entronque con los títulos invocados. A su entender, ni la coordinación de la hacienda permite descender a la identificación de los sectores en los que es posible la reposición de efectivos, ni se aporta una justificación de relevancia económica que permita entender desde parámetros de constitucionalidad el fundamento estatal para identificar unos sectores en detrimento de los demás. Estima evidente que la medida contenida en el artículo 23.1.2 de la Ley 2/2012 en absoluto resulta necesaria para la consecución de un fin ligado a la contención del gasto de personal, ni siquiera para un eventual propósito de reducción de plantilla, pues cualquiera de los objetivos expuestos es alcanzable operando desde la magnitud global, como permite el párrafo primero del mismo artículo, que habría de conjugarse con una previsión flexibilizadora que admitiera la intervención de la Comunidad Autónoma en la determinación de los sectores en los que cupiera una reposición de efectivos que superara la previsión general, y que habría de jugar necesariamente con carácter excepcional.

Según indica, es ese modelo el que recibe el aval de constitucionalidad (STC 178/2006, FJ 3, con referencia a las SSTC 63/1986, FJ 11, y 24/2002, FJ 5), añadiendo que, a diferencia del caso enjuiciado en aquella Sentencia, la Ley 2/2012 predetermina el tope máximo de limitación de la oferta de empleo público (que se concreta en la congelación), y además, lejos de utilizar criterios genéricos cuando excepciona aquel mandato, predetermina los sectores en que aquella excepción es posible. Concluye afirmando que cuando el control del gasto y la autonomía son cohonestables, como propugna el Tribunal Constitucional, las soluciones que coartan innecesariamente el ámbito de decisión autonómico no admiten su amparo en el artículo 149.1.13 ni en el artículo 156.1 CE, vulnerando el artículo 10.2 EAPV.

C) En cuanto a la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 –relativa a la jornada general de trabajo en el sector público–, la parte recurrente aduce los siguientes motivos de inconstitucionalidad.

a) De una parte, considera que la disposición impugnada vulnera el artículo 149.1.13 CE y los artículos 10.2 y 10.4 EAPV.

En un inicio cuestiona si una disposición como la recurrida, dictada con vocación estructural y de permanencia en el tiempo, puede sustentarse en el artículo 149.1.13 CE. En cualquier caso, indica, más allá del carácter coyuntural o estructural de la regla que deriva de la disposición cuestionada, tampoco se vislumbra la legitimidad de la invocación del artículo 149.1.13 CE si se atiende a la doctrina constitucional en torno a este título y con la que considera que entra en colisión, dado que los requerimientos de constitucionalidad pasan necesariamente por la acreditación de la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general de las normas que tratan de justificarse en dicho título. A su entender, ni en la lectura del artículo 149.1.13 CE más proclive a justificar la intervención estatal, la disposición adicional septuagésima primera encontraría amparo constitucional, pues la traducción económica de la ampliación de la jornada no sólo es incierta por hallarse carente del más mínimo razonamiento o cuantificación, sino que prescinde de las potestades auto organizativas de cada Administración que pueden interferir en el efecto económico último de aquella medida. Expone que esta disposición realiza aquella conexión desde el apriorismo de que la ampliación de jornada –que no podrá ser inferior a 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual– y su extensión a todo el sector público se traduce en una disminución del gasto de personal, que ni la exposición de motivos de la Ley, ni la memoria económica que acompaña al proyecto, ni la intervención del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, han sido capaces de razonar ni de cuantificar. Tal omisión, aduce, hace patente que la ordenación de la jornada mínima de los empleados públicos carece del vínculo directo imprescindible con los objetivos de política económica que permita incardinarla como ejercicio de la competencia ex art. 149.1.13 CE. En tal sentido razona que la

ampliación de la jornada no conlleva una reducción del gasto público y que su efecto sobre el gasto efectivo será incierto, pues necesita de la concurrencia de otros elementos, no pocos situados en el ámbito de la potestad de auto organización de cada Administración, que impiden asumir el ahorro con el automatismo que parece derivar de la memoria económica que se une al proyecto de Ley de presupuestos.

Continúa arguyendo que la disposición recurrida no constituye complemento necesario de la política económica del Gobierno, ni es precisa para la mejor inteligencia y ejecución de unos presupuestos presididos por el objetivo de contención del gasto, de forma que solo de modo accesorio y tangencial cabe advertir la relación con la estabilidad económica del conjunto de la economía estatal, del todo insuficiente cuando se trata de justificar constitucionalmente una limitación a la autonomía política de la Comunidad Autónoma (STC 134/2011). Indica que no resulta admisible que la mera invocación de una finalidad de ahorro, de contención del gasto, conlleve un desplazamiento del título competencial autonómico (art. 10.2 y 4 EAPV), en cuyo ejercicio también es posible la adopción de medidas con idéntico objetivo económico y a cuyo fin también está concernida la Comunidad Autónoma para hacerlo efectivo. Tal tesis, aduce, cobra especial significación tras la reforma del artículo 135 CE.

Por todo ello alega que los parámetros de incidencia directa y significativa en el ahorro del gasto público son tan inciertos que sitúan a la disposición adicional septuagésima primera extramuros de la legítima invocación del artículo 149.1.13 CE, con clara invasión de las potestades de auto organización de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la competencia de desarrollo del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

b) De otra parte, aduce también la infracción del artículo 149.1.18 CE y artículos 10.2 y 10.4 EAPV.

Con apoyo en la doctrina constitucional relativa al artículo 149.1.18 CE, la parte recurrente expone que las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas han de poner el acento en un mínimo común denominador capaz de garantizar un tratamiento común del administrado, pero la regulación de la jornada mínima para todo el sector público se aleja de aquella pretensión, siendo ajena a cualquier salvaguarda de la posición jurídica del administrado, e inmiscuyéndose en la potestad auto organizativa de la Comunidad Autónoma para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propio sector público.

Tras indicar que los aspectos relativos a la jornada de trabajo entroncan con un derecho-deber de los empleados públicos, considera que la previsión cuestionada ha de abordarse en el ámbito de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, también comprendido en el artículo 149.1.18 CE. Expone que, con la indicada disposición adicional, se altera la tradición histórica por cuanto que por primera vez se establece, con carácter general y de mínimos, una jornada laboral uniforme y cuantificada que abarca a todo el sector público. Se alude así al contenido de los artículos 47 y 51 LEEP, poniendo de relieve que esta Ley contempla, como normativa básica, la existencia de una jornada general y de jornadas especiales, junto a la posibilidad de que la jornada sea a tiempo completo o a tiempo parcial, remitiendo a las Administraciones públicas correspondientes su regulación sustantiva, que abarca inequívocamente su cuantificación, sin limitación alguna. Con relación a la Ley del estatuto básico del empleado público, la parte recurrente considera que el legislador estatal ha pretendido dictar las bases completas del régimen estatutario de los funcionarios públicos y entre las mismas no se halla norma alguna relativa a la fijación de la jornada. Entiende así que la tradición histórica puede aportar, siquiera con carácter indicativo, un criterio del alcance de lo básico en esta materia, y ello a pesar de la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a las bases, que lejos de considerarse inmutables, responden a la iniciativa del interés del legislador estatal en cada momento.

Además, añade, admitiendo el entronque de la regulación de una jornada efectiva mínima con uno de los derechos-deberes que conciernen al funcionario público, tal conexión con el núcleo material del título competencial ex art. 149.1.18 CE no permite concluir en la legitimidad de cualquier intervención del Estado en esta materia. Señala que no le corresponde al Estado regular la totalidad del complejo haz de derechos y deberes

que integran la relación de servicio, ni tampoco la regulación íntegra de todos los elementos de esa relación. Dicho de otro modo, indica, ni todos los deberes y derechos de los funcionarios tienen la consideración de básicos, ni toda la regulación de los que sí lo son corresponde al Estado, pues, de otro modo, se estaría privando a las Comunidades Autónomas de «utilizar instrumentos normativos propios para hacer posible el ejercicio de los derechos y obligaciones ... dentro de la estructura organizativa de su Administración» (STC 165/1986, FJ 7), lo que, en otro plano, supondría soslayar también la previsión contenida en los artículos 47 y 37.1 LEEP, contradiciéndolos radicalmente. Pues bien, a su entender, la concreción de la cuantificación de la jornada laboral no constituye un elemento esencial del régimen estatutario de los empleados públicos, y por consiguiente, su regulación no tiene cabida en las competencias básicas del Estado ex art. 149.1.18 CE. Arguye que la determinación de la jornada está ligada a los aspectos organizativos o burocráticos, que entran de lleno en lo que podría denominarse sistema de gestión de personal y que, por este motivo, parecería quedar fuera del estatuto básico funcional. Añade que, en su concepción de la jornada como derecho, la intervención estatal encuentra legitimidad constitucional por referencia a los tiempos de descanso, lo que conduciría a la posibilidad de fijar jornadas máximas, nunca mínimas, sirviendo al objetivo de lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional. Sin embargo, indica, no es este el planteamiento que subyace a la disposición cuestionada, pues la regulación que contempla, estableciendo una jornada mínima para todo el sector público, además de desconocer el carácter tuitivo de la categorización de la jornada como derecho, no encuentra fundamento en el principio de igualdad en su concepción como deber.

En tal sentido indica que la igualdad mínima del tiempo de trabajo en todo el sector público se aleja ostensiblemente de los dos ejes que permitirían invocar el principio de igualdad con un objetivo homogeneizador fundamental vinculado al régimen funcional: primero, porque no se vislumbra su directa relación con el núcleo del derecho a la jornada del funcionario público, de modo que la concreción que incorpora la disposición impugnada se realiza en un aspecto no sustancial del régimen funcional; segundo, porque el tiempo de trabajo efectivo vinculado a los deberes del funcionario público, aun singularizándose en una obligación individual de cada empleado, se proyecta esencialmente sobre la organización y sólo remotamente sobre el administrado, lo que deslegitima *prima facie* una intervención estatal fundada en un objetivo homogeneizador del régimen funcional.

Por lo dicho, y subrayando la contradicción entre la disposición recurrida y la Ley del estatuto básico del empleado público, la parte recurrente considera que la cuantificación de la jornada de trabajo, siquiera con carácter mínimo, no encuentra justificación en el artículo 149.1.18 CE y vulnera la competencia autonómica de auto organización y de desarrollo del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 10.2 y 4 EAPV).

c) Finalmente, también se denuncia que la disposición adicional septuagésima primera conculca el artículo 149.1.7 CE, en el que no encuentra amparo. Al respecto, y tras recordar la doctrina constitucional sobre este título competencial, el escrito de recurso indica que no parece que pueda encontrarse en la competencia estatal sobre legislación laboral aquella que habilita al Estado para establecer una jornada mínima con carácter general, puesto que no resulta pacífico que su determinación pueda identificarse con la regulación de los derechos de los trabajadores, o con una regulación directa de las relaciones entre empresarios y trabajadores, más si se atiende al hecho de que la regulación del elemento temporal de las relaciones laborales ya se encuentra en el estatuto de los trabajadores (que establece la jornada máxima de trabajo) y en la legislación básica estatal ex art. 149.1.18 CE, haciendo mención al contenido del artículo 51 LEEP.

D) Por su parte, la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2012 –relativa a la gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de empleo– se impugna por infracción del artículo 12.2 EAPV.

Con relación a esta impugnación se indica que la disposición recurrida atribuye la gestión directa al Estado, centralización que necesariamente debe suponer una excepción al principio general, proclamado por el artículo 149.1.7 CE, de la ejecución de la legislación

laboral por las Comunidades Autónomas, competencia atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el artículo 12.2 EAPV y que obviamente conlleva la gestión por las Comunidades Autónomas de las acciones públicas traspasadas en materia de políticas activas de empleo. Expone la parte recurrente que, sin aportar una mínima justificación material para encajar los programas que contempla en los supuestos excepcionales a que se refiere el artículo 13 h) de la Ley de empleo, y limitándose a reproducir de una manera estrictamente formal, sin contenido material alguno, las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional en la STC 13/1992, la Ley 2/2012 plantea en su disposición adicional duodécima la asunción directa por el Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, de la gestión de los referidos programas, excluyendo así el legítimo ejercicio autonómico de las competencias en la materia. Se añade que, además de no justificarse tal decisión por la Ley de presupuestos, tampoco se puede deducir la causa real que la determina de la propia naturaleza y contenido de las medidas en cuestión.

Entre las aplicaciones presupuestarias cuya gestión se centraliza se alude a la 19.101.241-A.482 –«fomento de la inserción y estabilidad laboral. Reserva de gestión directa del SPEE de créditos destinados a programas de fomento de empleo»–, integrada por cinco subconceptos que constituyen auténticas políticas activas de empleo, refiriéndose en concreto al relativo a las «ayudas para la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la prestación por desempleo». Respecto a él indica que se trata de un programa específico de carácter nacional que incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento, refiriéndose exclusivamente a estas últimas la presupuestación contemplada en la Ley: en concreto, indica, se trata del programa creado por el Real Decreto-ley 1/2011, prorrogado por los Reales Decretos-leyes 10/2011, 20/2011, 23/2012 y 1/2013, en que se reserva al Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, la gestión directa de la ayuda económica de acompañamiento, poniendo en cuestión la demanda que sea imprescindible la gestión centralizada.

Considera así que la disposición impugnada ignora el contenido de la competencia en materia de ejecución de la legislación laboral contenida en el artículo 12.2 EAPV y la transferencia materializada en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Respecto al precepto estatutario pone de relieve que la atribución competencial contenida en esta norma difiere de lo recogido en otros estatutos de autonomía coetáneos, en los que se reservaba al Estado la competencia en materia de fondos de ámbito nacional y de empleo –cita en tal sentido el caso de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979), Galicia (Ley Orgánica 1/1981), así como la Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra–. En cuanto al Real Decreto 1441/2010, el escrito alude a que el traspaso alcanza a funciones relativas a «la elaboración de acuerdo con la legislación laboral sobre la materia, de programas y medidas, así como la concesión de subvenciones y ayudas públicas para el fomento, protección y apoyo al empleo. Se incluyen las funciones atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal en relación a los Fondos Nacionales de Empleo regulados en la Ley de Empleo de acuerdo a la regulación que les afecte». Asimismo, también con relación al traspaso hace referencia a la previsión, según la cual, continúa correspondiendo a la Administración del Estado «la ejecución de actuaciones y programas previstos en la letra e) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que, en función de las características de las mismas o sus destinatarios, no tengan incidencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco» –se advierte que, tras el Real Decreto-ley 1/2011, la referencia al apartado e) de dicho artículo 13 ha de entenderse realizada al apartado h)–.

Junto a lo anterior recuerda que conforme al artículo 41 EAPV, las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico. Al respecto cita la disposición adicional primera de la Constitución y pone de manifiesto que los principios que rigen esas relaciones de índole

financiera se reflejan en la Ley 12/2002, del concierto económico con el País Vasco (art. 48) y se plasman a su vez en el Real Decreto 1441/2010.

A la vista de esta normativa, la parte recurrente señala que se establece un régimen competencial singular para la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el artículo 13 de la Ley de empleo, ya que la reserva competencial del Servicio Público de Empleo Estatal, incluyendo los fondos de ámbito nacional contemplados en el art. 14.3 de dicha Ley, únicamente se producirá cuando la actuación o programa no tenga incidencia en la Comunidad Autónoma, de forma que si afecta a esta Comunidad, la competencia corresponderá ejercerla al servicio autonómico de empleo. En consecuencia, afirma, la asunción por el Estado de la gestión de la referida subvención, ayuda económica de acompañamiento, ignora la competencia de dicha Comunidad Autónoma, pues, además de no encontrarse excluida la aplicación presupuestaria del ámbito del traspaso, el programa tiene incidencia en el País Vasco. Añade, además, que idéntica conclusión se puede alcanzar respecto a los otros cuatro subconceptos, que constituyen auténticos programas de políticas activas de empleo cuya gestión y ejecución corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco, integrándose su financiación en el sistema del concierto económico en los términos contenidos en el Real Decreto 1441/2010.

E) En lo relativo a la disposición adicional cuadragésima –por la que se suspende durante 2012 la aplicación de los artículos 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 (párrafo primero) y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia–, la demanda fundamenta su impugnación en los siguientes motivos.

a) De una parte, y tras efectuar algunas consideraciones introductorias sobre la Ley 39/2006, la parte recurrente alude a que la disposición recurrida vulnera el principio de colaboración, así como el artículo 149.1.1 CE en relación con los artículos 9.2, 138 y 139.1 CE.

A este respecto señala que el nivel de protección acordado y la financiación vinculada al mismo resulta categoría imprescindible para el desarrollo y consolidación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y para garantizar su suficiencia financiera. Según indica, es la suma de los niveles acordado y mínimo la que proporciona recursos suficientes para la consolidación de un sistema dirigido a hacer efectivo el acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios que integran el contenido del derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Añade que si la suficiencia financiera del sistema no queda garantizada, y es un hecho que la suspensión del nivel acordado, de la cooperación interadministrativa y de la financiación anudada a la misma sirven a tal fin, la efectividad del derecho es una falacia y su ejercicio en condiciones de igualdad un objetivo inalcanzable. Concluye así que la reducción de la aportación financiera del Estado producto de la suspensión cuestionada rompe la suficiencia financiera del sistema, indicando que, sin aportación del Estado al nivel acordado, no se garantiza la financiación de la Ley 39/2006, lo que tendría que resultar de todo punto inasumible para el Estado legislador, a la luz del artículo 149.1.1 CE.

A su entender, el déficit financiero que deriva de la suspensión temporal del nivel acordado no puede superarse desde la teorización de los requerimientos de suficiencia financiera ínsita a la autonomía financiera reconocida en el artículo 156.1 CE. Es cierto, indica, que el Tribunal Constitucional viene sosteniendo que para valorar si una Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera es preciso atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer y a las competencias atribuidas, pero no es menos cierto que la financiación del sistema de protección a la dependencia fluye por un camino propio que no se integra como parte del sistema general de financiación de cada Comunidad Autónoma, de ahí que la suficiencia de recursos de aquel sistema ha de valorarse únicamente atendiendo a los recursos que se adscriben al mismo, nunca atendiendo a la totalidad de los recursos de la hacienda autonómica correspondiente.

Además, expone, la disposición recurrida procura la ruptura del equilibrio territorial, indicando que la suspensión del nivel de protección acordado implicará la cesación temporal de una aportación de recursos estatal con una clara vocación niveladora de

desequilibrios territoriales del todo contrarios a la garantía de igualdad que justifica la intervención estatal ex art. 149.1.1 CE. Sostiene así que la incidencia de esa suspensión supone obviar el deber que al Estado corresponde de garantizar, de conformidad con el artículo 138 CE, la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. No olvidemos, indica, que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los artículos 2, 9.2, 138.1 y 139 CE vinculan a todos los poderes públicos.

b) De otra parte, se aduce que la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 vulnera el principio de lealtad institucional, el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el artículo 10.12 EAPV y los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

A tal efecto, y tras hacer referencia a la doctrina constitucional sobre el principio de lealtad institucional, el escrito de recurso expone que con la suspensión de los artículos 7, 8.2 a), 10, 32.3 párrafo primero, y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, el Estado incide en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia atendiendo únicamente a un interés propio de ahorro, desentendiéndose del interés general ligado a la eficacia de aquel sistema, e ignorando igualmente la posición de las Comunidades Autónomas, impedidas de realizar un ejercicio eficaz de su competencia sobre asistencia social. Según indica, tal desistimiento unilateral por parte del Estado del marco cooperativo y de colaboración supone un menoscabo efectivo de la competencia de la Comunidad Autónoma, señalando que el ejercicio por el Estado de la competencia propia no puede producir, como en este caso, un condicionamiento de la competencia sobre la asistencia social de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ex art. 10.12 EAPV), menos aún, si se tiene en cuenta que la financiación procedente del nivel de protección acordado se conforma en la Ley como un mecanismo de financiación estable, cuya supresión temporal, mediado ya el ejercicio 2012, resulta intempestivo e imprevisible para las Comunidades Autónomas. Indica asimismo que la disposición recurrida no sólo mediatiza la adecuada atención a la dependencia, sino que proyecta sus efectos sobre el conjunto de los servicios sociales de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, en tanto es su red de servicios la que asume la prestación de los servicios del catálogo previstos en la Ley 39/2006, lo cual resulta constitucionalmente reprochable. Por ello, considera que la disposición impugnada vulnera el principio de lealtad institucional ya que no tiene en consideración las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y compromete la continuación por parte de ésta de las prestaciones sociales reconocidas a la fecha de entrada en vigor de la Ley recurrida. Se afirma así que la norma cuestionada transgrede el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2012.

Del mismo modo considera que la disposición impugnada sitúa a las Comunidades Autónomas en una encrucijada ilegítima por inconstitucional, al verse obligadas a responder a un gasto imprevisto y de obligada asunción, so pena en otro caso de no garantizar a los beneficiarios del sistema las prestaciones y servicios en los términos previstos en la Ley 39/2006. Añade que la limitación inaceptable en términos constitucionales de la autonomía financiera se muestra con particular virulencia si se considera que la disposición recurrida no afecta al segundo párrafo del apartado 3 del artículo 32 de la Ley 39/2006, cuya vigencia se mantiene inalterada, lo que, según indica, supone mantener la obligación de las Comunidades Autónomas de aportar al menos una cantidad igual que la del Estado, que ahora se referirá sólo a la aportación correspondiente al nivel mínimo de protección garantizado. Ello, afirma, supone condicionar el destino de los recursos propios de la Comunidad Autónoma, vulnerando la autonomía financiera de ésta para ejercer sus competencias (art. 156.1 CE).

Finalmente, con relación al artículo 149.1.13 CE, la demanda expone que la suspensión del nivel acordado y la eliminación de la correspondiente financiación a cargo de la Administración del Estado no se avienen a lo que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, debe caracterizar las bases de la planificación general de la economía. Argumenta que la medida no tiene el carácter homogeneizador de los principios y objetivos

de las acciones económicas que pueden adoptarse por los diferentes entes territoriales, y que tampoco el principio de coordinación con la hacienda estatal puede justificar la suspensión de los artículos de la Ley 39/2006 a que se ha hecho referencia.

F) Por lo expuesto, la demanda suplica la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados. Asimismo, al amparo del artículo 83 LOTC, y atendiendo a la identidad del objeto del presente recurso –sólo en lo referido al artículo 22.3 de la Ley 2/2012– y el que se sigue ante el Tribunal con el núm. 5423-2012 –recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco sobre el apartado tercero del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2011–, solicita su acumulación.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Igualmente se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 114, de 13 de mayo de 2013.

3. Por escrito registrado el 10 de mayo de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 13 de mayo de 2013, el Pleno acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido por providencia de 23 de abril de 2013, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de mayo de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado en este Tribunal el 17 de mayo de 2013, indicando también el acuerdo de remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. El 5 de junio de 2013 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

En dicho escrito comienza enmarcando las medidas de la Ley 2/2012 en el ámbito del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135.1 y 2 CE, haciendo referencia a la grave crisis económica en que España se ha visto inmersa. Según indica, todas las modificaciones legales impugnadas parten de esa situación socio-económica y persiguen el cumplimiento del mandato constitucional, plasmado asimismo en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y financiera.

a) Con respecto a la impugnación del artículo 22.3 de la Ley 2/2012, recuerda que, con base en los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, consolidada doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la capacidad del Estado para establecer con carácter básico y, por tanto, de obligada observancia por todas las Administraciones públicas, límites al incremento global de las retribuciones del personal al servicio del sector público. Por ello, afirma que dado que la limitación de incrementos retributivos del personal del sector público está constitucionalmente fundada, no en la competencia del artículo 149.1.18 CE, sino en la relativa a la dirección y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en el principio de coordinación financiera (art. 156.1 CE), nos hallamos en este supuesto ante una medida amparada en el artículo 149.1.13 CE, que alcanza a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, y disfruta de un carácter excepcional cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, quedando su vigencia limitada al mantenimiento de las condiciones macroeconómicas que impone un escenario presupuestario de contención del gasto público. Por ello, entiende que la violación de los

artículos 149.1.18 CE y 10.4 EAPV imputada por la demanda resulta absolutamente improcedente.

Añade también que la norma impugnada satisface plenamente la doble vertiente material y formal que ha de concurrir en lo básico. Desde el punto de vista formal, tiene rango de ley y su carácter formalmente básico viene declarado en el apartado 7 del artículo 22. Materialmente, la limitación recogida en el cuestionado artículo 22.3 representa una previsión de política económica general de carácter básico que integra el contenido constitucionalmente previsto para las leyes de presupuestos. Y dada la naturaleza retributiva de carácter diferido que ostentan las aportaciones a que se refiere el precepto impugnado, su prohibición constituye, a juicio del Abogado del Estado, una reducción de tal concepto retributivo para todos los empleados públicos que venían siendo beneficiarios de ellas, reducción que se superpone a la congelación retributiva prevista en el apartado dos de igual precepto.

Considera que la demanda ofrece una interpretación del artículo 29 LEEP que, además de contraria a su tenor literal, viene a impedir el ejercicio por el Estado de la competencia que consagra el artículo 149.1.13 CE. Sostiene así que no cabría apreciar vulneración de las competencias autonómicas invocadas en la demanda (arts. 10.4 y 44 EAPV), y añade que tampoco la existencia de previa legislación básica de distinto tenor puede admitirse como argumento para razonar la inconstitucionalidad de la medida recurrida, no existiendo un derecho a la intangibilidad o inmutabilidad de una anterior normativa básica.

Junto a lo anterior, alude a que el Tribunal Constitucional tiene declarado que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE); principio de coordinación que constituye un límite condicionante de su autonomía financiera, con el alcance previsto en el artículo 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). A su entender, la medida impugnada tampoco supone un trato desigual entre Administraciones públicas pues es una medida de carácter general para la contención del gasto que se aplica por igual en el conjunto del sector público. Indica que el principio de autonomía financiera autonómica en relación con el gasto no es absoluto y puede quedar afectado constitucionalmente por decisiones del Estado en materia de ordenación general de la economía como es la medida que recoge el artículo 22.3 recurrido, que, a su juicio, encuentra correcto amparo competencial en los artículos 149.1.13 y 156 CE, por su íntima conexión con el objetivo de reducción del déficit público.

b) En cuanto a las denuncias dirigidas al artículo 23.1.2 de la Ley 2/2012, comienza con la cita de la STC 178/2006, que declaró inconstitucional el art. 32 de la Ley de presupuestos de Asturias para 1997, por contener una regulación de la oferta de empleo público autonómico que rebasaba la permitida en la Ley de presupuestos generales del Estado para ese ejercicio, recogiendo el fundamento jurídico 3 de la misma. Añade que la configuración de la oferta en la Ley de presupuestos para 2012 no presenta diferencias respecto a la que contenía la Ley de presupuestos del Estado para el año 1997, en cuyo artículo 14.4 se autorizaba una tasa de reposición del 25 por 100 y, a continuación, establecía diversos sectores a los que no se aplicaba el tope de reposición de efectivos. Según indica, en la norma que ahora se impugna se establece, igualmente, una regla general, que es la prohibición de convocatoria de plazas de nuevo ingreso y a continuación se enumeran diversos sectores en los que no se aplica esa regla, fijándose una tasa del 10 por 100. Además, precisa que es posible que una Comunidad Autónoma acumule la tasa de reposición de un sector en cualquier otro sector de los autorizados, lo que dibuja un amplio margen de actuación para que las Comunidades Autónomas decidan los ámbitos en los que van a convocar plazas de nuevo ingreso, pudiendo decidir, dentro de los sectores definidos, a cuáles dedicar la tasa de reposición permitida por la Ley de presupuestos generales del Estado.

c) Por lo que se refiere a la impugnación de la disposición adicional septuagésima primera, señala que la doctrina del Tribunal Constitucional no deja margen para la duda respecto a que todas las medidas de contención de gastos de personal que hayan de

aplicarse en todo el sector público, incluido el autonómico sin ninguna excepción, competen al Estado en virtud de los artículos 149.1.13 CE en relación con el 156.1 CE, al que hoy debe añadirse el artículo 135.1 y 6 CE.

Expone que la inclusión de la medida de incremento de la jornada laboral en el ámbito de la función pública y como medida de contención del gasto tiene un inequívoco contenido económico, como ya se puso de manifiesto en la memoria económica que acompañó al proyecto de la Ley 2/2012. Según expresa, los cálculos realizados en el seno del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas llevaron a concluir que, en el empleo público, el porcentaje conjunto estimado de efectivos con 35 horas de jornada semanal era el 45 por 100, considerándose que «el aumento de jornada se traslada al ahorro económico del 35 por 100 por la menor contratación de temporales e interinos, menor número de horas extras y guardias» –se alude, en concreto, a una estimación del ahorro económico de 1.310MM €–. Concluye que el efecto económico de la medida, que hay que enmarcarlo en el ejercicio de las competencias estatales indicadas, en un entorno de grave crisis económica y con un mandato constitucional de estabilidad presupuestaria, evidencian la corrección de la medida.

d) Con relación a la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2012, el Abogado del Estado considera que la impugnación del País Vasco no se refiere al conjunto de las aplicaciones presupuestarias, sino que se centra en una sola dedicada a programas de fomento del empleo (19.101.241-A.482).

Asimismo indica que dicha disposición, al atribuir una reserva de crédito a favor de determinados programas de fomento del empleo para su gestión por parte del Servicio público de empleo estatal, se limita a realizar esa consignación presupuestaria de reserva, pero no atribuye competencia alguna al Estado, estando dicha competencia regulada en el artículo 13 h) de la Ley de empleo, que no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y respecto de la que la Ley 2/2012 se limita a reproducir su contenido. Considera, en consecuencia, que solo puede ser objeto del presente recurso si dicha Ley 2/2012 puede contener esa reserva de crédito a favor de determinados programas de fomento del empleo.

Al respecto, se refiere a lo dicho en el fundamento jurídico 5 de la STC 13/1992, en cuya doctrina considera que se incardina el presente supuesto. Reitera que la Ley 2/2012 se limita a realizar una reserva de crédito sobre la base y en ejecución de una norma distinta –el artículo 13 h) de la Ley de empleo–, que es la que, en su caso, podría producir la vulneración de la competencia autonómica alegada o, en su defecto, los actos de ejecución de esta norma, esto es, las concretas normas que regulan cada subvención determinada. De hecho, indica, la demanda cita, respecto al subprograma «ayudas para la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la prestación de desempleo», que su regulación está contenida en el Real Decreto-ley 1/2011, añadiendo que los argumentos no se centran en la inconstitucionalidad de la asignación presupuestaria, sino en la regulación legal sobre un concreto programa de ayuda, que no es objeto de impugnación en el presente procedimiento de inconstitucionalidad. Según expone, la inconstitucionalidad no se puede predicar de la aplicación presupuestaria que, a estos efectos, es neutra.

Asimismo hace referencia a la alegación del Gobierno del País Vasco relativa a que ostenta un régimen singular diferenciado del resto de las Comunidades Autónomas en virtud de que su Estatuto de Autonomía no recoge expresamente la exclusión de su competencia de aquellas medidas, ayudas y subvenciones cuya gestión correspondería al Servicio Público de Empleo Estatal y que concreta en la regulación contenida en el Real Decreto 1441/2010, en concreto el punto C. Con referencia a este último, estima evidente que la interpretación que debe darse al inciso «sin incidencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco» no es la que realiza el Gobierno del País Vasco ya que la norma está integrada dentro de la regulación de traspasos de funciones y servicios conforme al Estatuto de Autonomía para el País Vasco: considera claro que si no se transfieren una serie de partidas en las que concurre la circunstancia señalada no es porque no tenga efecto o aplicación en el País Vasco, pues si no, no es necesario su especificación, ya que

es obvio que no pueden ser objeto del acuerdo sobre transferencias actuaciones que no afecten al País Vasco. Es por ello, indica, que dicho inciso debe ser objeto de interpretación para que tenga sentido en el marco de la norma donde se integra y de las competencias tanto estatales como autonómicas.

e) Finalmente, en lo que respecta a la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, el Abogado del Estado efectúa algunas consideraciones generales sobre la Ley 39/2006 y, seguidamente, examina los títulos competenciales estatales en materia de dependencia. Así, recuerda la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.1 CE en relación con los mandatos de los principios rectores de los artículos 41, 49 y 50 CE y con los artículos 14 y 15 CE, sobre los que, indica, incide la Ley 39/2006. Alude también al artículo 149.1.17 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, recordando la doctrina constitucional al respecto y poniendo de relieve que la aspiración de la Ley 39/2006 es rebasar el ámbito de la simple asistencia social y generar un verdadero sistema nacional de apoyo a la dependencia de carácter universal, por lo que si esta Ley trata de superar un modelo asistencial insuficiente, no puede sostenerse que nos encontramos en el ámbito de la «asistencia social», o al menos exclusivamente en este ámbito. En su opinión, esta actuación y la aprobación de la Ley 39/2006 encuentran cobertura en los apartados 1 y 17 del artículo 149.1 CE.

A continuación, el Abogado del Estado da cuenta de la doctrina constitucional sobre el principio de colaboración o cooperación, y también, sobre su diferencia con el concepto de coordinación. Añade que cuando concurren diversos títulos competenciales para la regulación de una materia o actividad –en este caso, Seguridad Social y regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de determinados derechos, frente a asistencia social– es necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración o cooperación para el ejercicio de una concurrencia pacífica. De manera específica, el Abogado del Estado señala que, en la Ley 39/2006, el nivel concertado de protección –que es el suspendido temporalmente– se articula a través de una cooperación bilateral por medio de convenios, de modo que, en este nivel, no existen aspectos que el Estado imponga a las Comunidades Autónomas, destacando además que algunos aspectos sistémicos se concretan en el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, en el que están representados el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, teniendo éstas mayoría. Más en concreto, detalla que la articulación de ese nivel acordado se produce en dos fases (arts. 7 y 10 de la Ley 39/2006): primero en el seno del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, en que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerdan el marco de cooperación interadministrativa; en segundo lugar, es a través de los convenios del Estado con cada Comunidad Autónoma donde se acuerdan los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones, así como la financiación que corresponde a uno y otra, siendo enteramente libres las Comunidades Autónomas para decidir si desean este segundo nivel de protección, que se articula con pleno respeto a las competencias autonómicas. También el Abogado del Estado afirma que el segundo párrafo del art. 32.3 de la Ley 39/2006 no «impone una cofinanciación e incluso su cuantía mínima» a ninguna Comunidad Autónoma, sino que, al dibujar los trazos de la financiación cooperativa Estado-Comunidades Autónomas para incrementar el nivel mínimo de protección (art. 10.2), lo que hace es poner un límite máximo a la aportación de la Administración general del Estado, que nunca podrá ser superior a la financiación aportada por la Comunidad Autónoma, pero sin imponer nada a ésta: se trata así de una limitación al gasto de la Administración estatal, que queda dentro de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.14 CE, en relación con los artículos 133.4 y 31.2 CE.

Niega también el alegato del Gobierno del País Vasco de que la suspensión del nivel acordado implica vulneración de la lealtad institucional y la autonomía financiera con incidencia en su competencia en materia de servicios sociales, pues, conforme a la Ley 39/2006, la existencia del segundo nivel de protección requiere un acuerdo bilateral, que podía existir o no. Precisa que sin la suspensión del nivel de protección acordada por la

Ley 2/2012, la Comunidad Autónoma que no quisiera firmar el oportuno convenio bilateral quedaría obligada a aportar una financiación equivalente a la financiación del nivel mínimo realizada por el Estado. Por ello, considera que dicha obligación de aportación no es una consecuencia de la suspensión del nivel acordado, sino que tiene naturaleza autónoma de este nivel, se suspenda o se llegue a acordar o no. Con respecto a las alegaciones del recurso indica que el Gobierno del País Vasco parece no diferenciar entre el grado de obligatoriedad atribuible al nivel mínimo de financiación y al del convenido, cuando en realidad, la implicación del Estado en la financiación de los servicios sociales en uno y otro nivel es distinta, refiriéndose al carácter obligatorio del nivel mínimo y al carácter discrecional en la determinación de la cuantía del nivel convenido, que además precisa de un eventual acuerdo de voluntades entre el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. Expresa que la carga a la hacienda autonómica por el nivel acordado se produce solo si existe acuerdo sobre tal nivel y se fija su financiación, supuesto en que no existiría vulneración alguna por tratarse de acuerdos voluntarios. Indica asimismo que la suspensión del nivel acordado no implica carga añadida a la hacienda autonómica, siendo ella la que voluntariamente decida, en el ejercicio de sus competencias, realizar una mayor o menor financiación, pero ya no como nivel acordado, sino como nivel adicional de protección (art. 7.3 de la Ley 39/2006), a más del mínimo financiado por el Estado.

6. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 7 de junio de 2013, el Abogado del Estado acompañó informe emitido por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la estimación del ahorro producido por el incremento de la jornada, respecto al que solicitó que se tuviera por presentado. Por diligencia de 10 de junio de 2013 se hace constar que dicho escrito queda unido a las actuaciones.

7. Por diligencia de ordenación de 15 de julio de 2013 se acordó facilitar copia del escrito de alegaciones del Abogado del Estado a la representación procesal del Gobierno Vasco, conforme a lo solicitado por ésta.

8. Mediante providencia de fecha 25 de abril de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los artículos 22.3, 23.1.2, disposición adicional duodécima, disposición adicional cuadragésima y disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

La parte recurrente fundamenta la inconstitucionalidad de estos preceptos en los motivos expuestos en los antecedentes, a los que más adelante se hará referencia. Por su parte, con apoyo en argumentos también recogidos en los antecedentes, el Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso.

2. Antes de iniciar el examen de las cuestiones de fondo, resulta necesario efectuar algunas precisiones sobre el objeto y alcance de nuestro enjuiciamiento.

a) En concreto, procede señalar que, aunque no ha sido opuesto como óbice procesal por el Abogado del Estado, ha de quedar excluida de nuestro análisis la impugnación que la demanda formula frente a la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, dado que esta disposición no aparece incluida en el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2012, adoptado el 25 de septiembre de 2012 («BOE» núm. 261, de 30 de octubre de 2012). No obsta a esta conclusión la alegación de la parte recurrente de que, ante la conexión con la problemática suscitada por la disposición final octava, la representación del Gobierno Vasco llevó dicha disposición

adicional cuadragésima a la negociación, con el asentimiento tácito de la representación de la Administración del Estado.

Al respecto ha de recordarse que «como expresamente señala el art. 33.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y como también ha afirmado este Tribunal, en los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece 'en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Es este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior'» (por todas, STC 72/2016, de 14 de abril, FJ 2). Pues bien, en este caso, el referido acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue objeto de publicación oficial, solo contempla el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con los artículos 22. 3 y 23. 1.2, las disposiciones adicionales duodécima, vigésima tercera, vigésima quinta y septuagésima primera, así como las disposiciones finales octava y décimo octava de la Ley 2/2012. Como puede apreciarse, entre tales preceptos –algunos de ellos no impugnados en el presente recurso– no se encuentra la disposición adicional cuadragésima de la citada Ley 2/2012. Por ello, de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2; 82/2016, de 28 de abril, FJ 2, y 202/2016, de 1 de diciembre, FJ 2), debemos declarar que la inclusión *ex novo* en la demanda de dicha disposición adicional cuadragésima debe considerarse extemporánea, siendo que se ha optado por acudir al mecanismo de negociación del artículo 33.2 LOTIC, superándose el plazo general de tres meses para promover el recurso (art. 33.1 LOTIC). Consiguientemente, el presente recurso de inconstitucionalidad ha de ser inadmitido en lo que se refiere a la citada disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012.

b) Como consecuencia de lo dicho, el objeto del presente recurso queda limitado a las impugnaciones dirigidas frente a los artículos 22.3 y 23.1.2, así como frente a las disposiciones adicionales duodécima y septuagésima primera de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Ahora bien, por lo que se refiere a tres de estas normas –arts. 22.3, 23.1.2 y disposición adicional duodécima–, nos encontramos ante previsiones cuya aplicación se vincula al ejercicio 2012, de ahí que sea preciso comprobar la pervivencia del recurso respecto a las mismas.

Al respecto, hemos de tener en cuenta la doctrina establecida por este Tribunal para los casos en que se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada como son las leyes de presupuestos, respecto a las que se ha afirmado que «su pérdida de vigencia no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta 'inmune al control de la jurisdicción constitucional'» (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 2, o SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 1, y 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 2). Además, tratándose de impugnaciones de carácter competencial como las que esencialmente se formulan frente a las tres normas indicadas, ha de atenderse a que, a efectos de determinar si mantienen vivo su objeto y conforme a reiterada doctrina (por todas, SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 2, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 2), lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de las concretas normas impugnadas, cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, y en este caso cabe apreciar que, desde esa perspectiva y en lo que ahora importa, similares previsiones han venido reiterándose en las posteriores leyes de presupuestos generales del Estado dictadas hasta el momento (arts. 22.3, 23.1.2 y disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre; arts. 20.3, 21.1.2 y disposición adicional septuagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre; arts. 20.3, 21.1.2 y disposición adicional octogésima octava de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre; y arts. 19.3, 20.1.2 y 3, y disposición adicional nonagésima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre).

En consecuencia, ha de afirmarse la subsistencia del objeto de este proceso constitucional en cuanto a la impugnación de los artículos 22.3, 23.1.2, y disposición adicional duodécima, además de la relativa a la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012.

c) En todas estas impugnaciones, tanto las previsiones recurridas, como la argumentación en que se fundamentan, guardan similitud o identidad con el objeto de otros recursos de inconstitucionalidad ya resueltos por este Tribunal en las respectivas sentencias. Por tal razón, la doctrina en ellas establecida resulta de aplicación en la resolución de los motivos de inconstitucionalidad alegados en el presente recurso, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se indican.

3. El primero de los preceptos recurridos es el artículo 22.3 de la Ley 2/2012, conforme al cual, «durante el ejercicio 2012, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno de este artículo no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación». La demanda considera que esta previsión infringe los artículos 2, 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE, así como los artículos 10.4 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) y 21 y 29 de la Ley del estatuto básico del empleado público.

El propio escrito de recurso pone de manifiesto que, por referirse a normas con idéntico contenido, los fundamentos en que sustenta esta impugnación son reproducción de los expuestos en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el artículo 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Ese recurso al que se alude –registrado con el núm. 5423-2012– ha sido ya resuelto en la STC 215/2015, de 22 de octubre, mediante la que se rechazan las denuncias formuladas respecto al indicado precepto. Con posterioridad, a esa misma STC 215/2015 se ha remitido la STC 194/2016, de 16 de noviembre, que, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013, también ha desestimado la impugnación dirigida, en iguales términos, frente a otro precepto que, si bien para el ejercicio 2013, reiteraba la misma previsión –en concreto, el art. 22.3 de la Ley 17/2012, de presupuestos generales del Estado para el año 2013–.

Pues bien, dadas las identidades comentadas, e igual que en la referida STC 194/2016, FJ 2, también ahora debemos dar por reproducidos los fundamentos sexto y séptimo de la STC 215/2015, bastando aquí con recordar las siguientes conclusiones.

Por un lado, y conforme allí se dijo, «nuestra doctrina ha señalado la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE (STC 94/2015, FJ 3), por lo que debemos rechazar la vulneración de los artículos 149.1.18 CE y 10.4 EAPV que el Gobierno Vasco imputa al precepto recurrido» (STC 215/2015, FJ 6). Por otro lado, la medida tampoco excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, puesto que «no constituye ... una medida aislada que incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica, que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos, incluidas, por tanto, las retribuciones diferidas que aquí se analizan. Y es esto precisamente –y así lo ha reconocido nuestra doctrina– lo que justifica, no sólo que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (supuesto examinado en la STC 94/2015), o por la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (como se vino a reconocer en la STC 81/2015, de 30 de abril), que es lo que sucede en el presente supuesto. No se produce, en consecuencia, la alegada vulneración del art. 149.1.13 CE» (STC 215/2015, FJ 7).

Asimismo, «la norma recurrida resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde el punto de vista de la autonomía financiera, en la medida en que existe una relación evidente entre una medida de contención del gasto de personal, como es la suspensión de

las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros a favor de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general, concretada en el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público. Debe pues rechazarse también la pretendida vulneración del art. 156.1 CE» (STC 215/2015, FJ 6). Finalmente, respecto a la alegación referida al principio de solidaridad, cabe reiterar que «la medida impugnada no implica un trato desigual entre Administraciones públicas ... ni supone el establecimiento de diferencias entre las distintas partes del territorio español, dado que se trata de una medida económica de carácter general y que se aplica por igual al conjunto del sector público, esto es, a todas las Administraciones, entidades y sociedades públicas» (STC 215/2015, FJ 7).

Consiguientemente, y en atención a lo dicho, procede desestimar la impugnación planteada en relación con el artículo 22.3 de la Ley 2/2012.

4. Un segundo precepto impugnado es el artículo 23.1.2 de la Ley 2/2012. Tras haberse incluido en el apartado 1 del artículo 23.1 de dicha Ley la previsión general –con alguna salvedad– de no proceder en el sector público allí referido, durante el ejercicio 2012, a la incorporación de nuevo personal, en el ahora impugnado apartado 2 se establecen una serie de excepciones, con el siguiente tenor:

«2. Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, la limitación contenida en el apartado anterior no será de aplicación a los siguientes sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el 10 por ciento:

A) A las Administraciones Públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

B) A las Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud.

C) A las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, a aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con Cuerpos de Policía Autónoma propios en su territorio, y en el ámbito de la Administración Local a las correspondientes al personal de la Policía Local, en relación con la cobertura de las correspondientes plazas.

D) A las Fuerzas Armadas en relación con las plazas de militares de carrera y militares de complemento de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de carrera militar.

E) A las Administraciones Públicas respecto de los Cuerpos responsables del control y lucha contra el fraude fiscal y laboral.

F) A las Administraciones Públicas respecto de la cobertura de plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

G) A las Administraciones Públicas en relación con las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación definidos en la Ley 14/2011 de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Esta excepción será también de aplicación a las plazas de los cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.»

Para la parte recurrente, la previsión impugnada resulta contraria a los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, así como al artículo 10.2 EAPV. A su juicio, y en esencia, la decisión de los

ámbitos en que se admite la tasa de reposición conforma el núcleo indisponible intrínseco a la capacidad de auto organización reconocida en el artículo 10.2 EAPV, indicando que, en la norma cuestionada, la intromisión en el espacio organizativo propio se realiza despojada absolutamente de una motivación que entronque con los títulos invocados –arts. 149.1.13 y 156.1 CE–. Por lo que se refiere a estas alegaciones ha de tenerse en cuenta que a los mismos argumentos que respecto al precepto ahora examinado se exponen en el escrito de interposición del presente recurso se remite expresamente la demanda presentada también por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013, en relación con análoga previsión establecida para el ejercicio 2013 en el artículo 23.1. 2 de la Ley 17/2012, de presupuestos generales del Estado para el año 2013. Como ya se ha dicho, el referido recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013 ha sido resuelto por este Tribunal en la STC 194/2016, de 16 de noviembre, mediante la que se procedió a la desestimación de la impugnación aludida. En consecuencia, dada la semejanza en la controversia planteada, procede también aquí remitirse a las conclusiones y razonamientos que respecto a ella se expresaron en dicha STC 194/2016, FJ 3, y que, ahora, se reiteran en síntesis.

Así, e igual que entonces se dijo, hemos de declarar el carácter formal y materialmente básico de la norma impugnada, conclusión a su vez coincidente con la alcanzada en la STC 193/2016, de 16 de noviembre, FJ 4, a propósito de otro precepto también similar al ahora examinado –en concreto, el artículo 3.5 del Real Decreto-ley 20/2011–. De manera específica, siguiendo la STC 194/2016 a la que aquí nos remitimos, ha de señalarse que el artículo 23.1.2 de la Ley 2/2012 «es formalmente básico, tal y como dispone el apartado sexto del mismo precepto, que establece su dictado al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución. Tiene, además, carácter materialmente básico y encuentra cobertura en los citados preceptos, de acuerdo con nuestra doctrina. En efecto, la STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3, ya consideró que el Estado, en el ejercicio de su competencia en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en virtud del principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE), podía limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas, pues esa decisión tiene relación directa con los objetivos de política económica, en cuanto que está dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público como es el caso de los gastos de personal» (FJ 3). Nos encontramos ante un precepto que «señala de forma amplia los sectores de la Administración a los que resulta aplicable la excepción a la aplicación de la tasa de reposición. De esta forma la Comunidad Autónoma, en el marco diseñado por la norma básica, dispone de margen de actuación para decidir, dentro de los sectores definidos, la aplicación de la tasa de reposición prevista en la ley estatal», de tal modo que, con apoyo en lo decidido en la STC 178/2006, FJ 3, cabe concluir que «la norma resulta compatible con las competencias de auto organización que tiene asumidas la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 10.2 EAPV» (STC 194/2016, FJ 3).

De acuerdo, por tanto, con las consideraciones expuestas en la STC 194/2016, FJ 3, así como en la STC 193/2016, FJ 4, debe desestimarse la impugnación dirigida al artículo 23.1.2 de la Ley 2/2012.

5. Siguiendo el orden de exposición del escrito de recurso, la parte recurrente también impugna la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, por la que se establece que la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. En este caso, la demanda también considera que la norma no respeta el orden constitucional de distribución de competencias, infringiendo, en concreto, los artículos 149.1.7, 13 y 18 CE, y 10.2 y 10.4 EAPV.

Tales quejas planteadas coinciden en lo sustancial con las que ya fueron resueltas en la STC 99/2016, de 25 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña, y en el que, entre otras previsiones, se impugnó esta misma disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012. En dicha Sentencia, este Tribunal rechazó las vulneraciones aducidas respecto a la indicada

disposición, con apoyo en razonamientos que después han sido reproducidos en la STC 158/2016, de 22 de septiembre, FJ 4. Pues bien, siendo que el presente recurso tiene por objeto la misma disposición, y dada la similitud de las alegaciones en que se sustenta su impugnación, debemos ahora reiterar la respuesta ofrecida en la referida STC 99/2016, con remisión a la argumentación entonces expuesta –fundamento jurídico 7, por lo que ahora interesa–, de la que cabe recordar las siguientes conclusiones.

Así, conforme allí se indicó respecto a la disposición recurrida, «esta regulación encuentra fundamento en la competencia estatal reconocida en los arts. 149.1.18 y 149.1.7 CE, en relación, respectivamente, con los funcionarios y el personal laboral al servicio del sector público». Con relación al artículo 149.1.18 CE, y según se afirmó, «no cabe duda de que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo constituye una previsión integrada en la esfera ‘de los derechos y deberes’ de los funcionarios (STC 163/2012, de 20 de septiembre, FFJJ 6 y 9), quedando justificada su determinación por el Estado como normativa básica en tanto estamos ante una medida que garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional como es el tiempo de trabajo o dedicación exigible a todo funcionario, sin que además el legislador haya establecido límite en cuanto a su período de aplicación». Asimismo, a propósito del artículo 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, se consideró que «en esta materia se incluye la regulación de un elemento esencial del contrato de trabajo como es el tiempo de prestación de servicios». De este modo, se alcanzó como conclusión que «la disposición impugnada ha sido dictada por el Estado al amparo de competencias normativas que le son propias», sin apreciar vulneración de la competencia autonómica sobre ordenación y organización de la función pública, y poniendo de relieve que «el carácter mínimo de la jornada prevista en la norma cuestionada deja todavía margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de su competencia en este ámbito, pues el precepto estatal no cierra ni la posibilidad de ampliar la duración fijada dentro de los topes permitidos, ni tampoco la determinación de los criterios de organización y distribución del tiempo de trabajo que finalmente se establezca» (STC 99/2016, FJ 7).

En consecuencia, en atención a lo dicho, ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012.

6. Finalmente, ha de darse respuesta a las quejas que el recurso plantea en relación con la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2012, cuyo tenor es el siguiente:

«Duodécima. Gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

El Servicio Público de Empleo Estatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.h) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, realizará la gestión de las acciones, medidas y programas financiados con cargo a la reserva de crédito de su presupuesto de gastos, que comprenderá las aplicaciones 19.101.000-X.400, 19.101.000-X.401, 19.101.000-X.402, 19.101.000-X.410, 19.101.000-X.411, 19.101.000-X.412, 19.101.000-X.431 y 19.101.241-A.482, desagregadas a través de varios subconceptos, según los diferentes ámbitos funcionales de las políticas activas de empleo, para financiar las siguientes actuaciones:

a) Acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando éstas exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país, y precisen de una coordinación unificada.

b) Acciones y medidas dirigidas tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas, entre otras, aquellas que tengan como objetivo la generación de empleo de calidad y la mejora de oportunidades de las personas trabajadoras, en particular cuando se desarrollen en el

marco de planes, estrategias o programas de ámbito estatal, y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

c) Acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios.

d) Programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.

Dicha reserva presupuestaria opera como reserva de gestión de políticas activas de empleo en los supuestos anteriormente señalados en favor del Servicio Público de Empleo Estatal, no obstante las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de la citada Ley 56/2003, de 16 de diciembre, los fondos que integran la reserva de crédito no estarán sujetos a distribución territorial entre las Comunidades Autónomas con competencias de gestión asumidas.»

A juicio de la parte recurrente, la asunción por el Estado de la gestión centralizada de los programas a que se refiere esta disposición resulta contraria al artículo 12.2 EAPV, por ignorar el contenido de la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral. Esta queja la acompaña de una argumentación, a la que expresamente se remite el escrito de interposición del ya referido recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013, en el que el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco impugnó, entre otros preceptos, la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, que establece una previsión de contenido idéntico a la que ahora se examina. Pues bien, nuevamente hay que poner de relieve que dicho recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013 ha sido resuelto por la STC 194/2016, de 16 de noviembre, en la que se desestimó la impugnación de la indicada disposición, con apoyo a su vez en lo que, a propósito de la misma norma, se había decidido en el fundamento jurídico 2 de la STC 179/2016, de 20 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1744-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña. En consecuencia, a la vista de estas coincidencias en la impugnación, también en la resolución de la presente queja procede remitirse a las consideraciones efectuadas en los pronunciamientos previos citados, de las que ahora se da cuenta de forma resumida.

En concreto, con relación a las alegaciones de la parte recurrente sobre las singularidades de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral, ha de señalarse que, conforme a la STC 194/2016, FJ 2, «por lo que se refiere al objeto concreto de la impugnación, el alcance de las competencias ejecutivas en la materia asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 12.2 EAPV no resulta de mayor amplitud y extensión que el resto de Comunidades Autónomas y, en particular, que el ámbito competencial asumido en el art. 170 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (EAC), tras su reforma mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en materia de trabajo y relaciones laborales, que es el examinado en la citada STC 179/2016, lo que permite trasladar las conclusiones alcanzadas en la misma a la controversia que aquí se dirime». Según entonces se dijo, «no enerva la conclusión anterior la referencia que contiene la demanda al Real Decreto 1441/2010, sobre traspaso de funciones, norma que, como sucede con los distintos decretos de traspasos, no contiene en sí misma un reparto de competencias materiales, sino que se limita a concretar presupuestariamente los términos del reparto competencial ya previsto en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad, esto es, en las normas estatutarias, y sin que por tanto pueda alterar los términos de tal reparto»; y asimismo, «la conclusión alcanzada tampoco puede verse modificada por la referencia al régimen especial de concierto ... que se contiene en la demanda» (STC 194/2016, FJ 2).

Sentado lo anterior, y dado que, conforme se expuso en la STC 194/2016, FJ 2, el resto de motivos impugnatorios son esencialmente coincidentes con los del proceso resuelto en la STC 179/2016, cabe trasladar aquí los razonamientos expresados en este

último pronunciamiento, mediante los que, respecto a cada una de las actuaciones indicadas en la disposición recurrida, se concluyó que la previsión de gestión centralizada en los términos allí contemplados no resultaba lesiva de la competencia autonómica ejecutiva en la materia. De este modo, e igual que se dijo en la reiterada STC 194/2016, FJ 2, ha de rechazarse que la indicada centralización haya supuesto una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica contenida en el artículo 12.2 EAPV.

En consecuencia, debe desestimarse la impugnación referida a la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2012, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 179/2016, FJ 2, así como de lo dicho en la STC 194/2016, FJ 2.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1815-2013, y al que se adhieren los Magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión defendida por la mayoría del Pleno de este órgano jurisdiccional, expreso mi discrepancia parcial con la fundamentación y el fallo de la Sentencia dictada, que debió de declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

Las razones por las que entiendo que debió estimarse esta parte del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco las expuse y desarrollé de manera razonada en el Voto particular que formulé a la STC 99/2016, de 25 de mayo, a la que se adhirieron la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, que rehusó declarar la inconstitucionalidad alegada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto a la indicada disposición adicional de la citada Ley 2/2012.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—doña María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.