

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6430 *Pleno. Sentencia 99/2016, de 25 de mayo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1743-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Límites de las leyes de presupuestos; competencias en materia laboral, ordenación general de la economía y función pública; principio de autonomía financiera: constitucionalidad de los preceptos legales que suspenden y modifican diferentes previsiones de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y establecen la jornada general de trabajo en el sector público. Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra las disposiciones adicionales cuadragésima y septuagésima primera, así como la disposición final octava 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 la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de marzo de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostentan, promueven recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales cuadragésima y septuagésima primera, así como la disposición final octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

Con carácter preliminar, el recurso justifica su interposición en el plazo de nueve meses desde la publicación de la Ley, por haber hecho uso del procedimiento conciliatorio del art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), con resultado infructuoso. La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación.

A) El escrito del recurso se centra en la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 –por la que se suspende, durante el año 2012, la aplicación de los arts. 7.2, 8.2 a), 10 y 32.3 (primer párrafo) y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia–, así como en la disposición final octava de la Ley 2/2012 –por

la que se da nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006—.

a) Respecto a estas disposiciones, el recurso indica que, aunque la Ley 2/2012 no especifica el título competencial por el que el Estado se encuentra habilitado para adoptar dichas disposiciones, cabe presumir que el legislador estatal se ha amparado en el mismo título competencial que en su día invocó para aprobar la Ley 39/2006, que, según su disposición final octava, se dictó en virtud de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al art. 149.1.1 CE. Sin embargo, a juicio de la parte recurrente, las citadas disposición adicional cuadragésima y disposición final octava exceden de la cobertura que pudiera proporcionar dicho art. 149.1.1 CE y comportan tanto una vulneración de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña en materia de servicios sociales de conformidad con el art. 166.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), como también una contravención del principio de lealtad constitucional o institucional y de la autonomía financiera de la Generalitat en los términos que resultan del art. 156 CE y arts. 3.1, 201, 202 y 211 EAC.

El recurso repasa la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.1 CE (SSTC 137/1986, FJ 3, y 173/1998, FJ 9), destacando entre otros aspectos que, según esta doctrina, dicho precepto habilita al Estado para regular los aspectos primarios de los derechos constitucionales, y asimismo, que las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados y no de los sectores materiales en que estos se insertan, por lo que el citado art. 149.1.1 CE solo puede dar cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce [SSTC 61/1997, FJ 7 b), y 228/2003, FJ 10]. Señala la parte recurrente que, referida esa competencia estatal a derechos constitucionales, la atención a la dependencia no ha tenido un enunciado en esos términos en la Constitución, sino que solo encuentra acogida explícita en el art. 49 CE, como uno de los principios rectores de la política social y económica. El escrito de interposición admite la posibilidad de que el Estado determine normativamente la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la igualdad a través de la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia. No obstante, consideran que, dado que ese derecho sustantivo emerge únicamente de un principio enunciado en el art. 49 CE y no es un derecho fundamental en sentido estricto, la habilitación del Estado ex art. 149.1.1 CE para regular la garantía de la igualdad en su ejercicio ha de tener una correspondiente de menor intensidad o grado, máxime si se tiene en cuenta que ese derecho de las personas dependientes incide directamente en un ámbito material de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como es la asistencia social.

Asimismo, nuevamente con cita de la doctrina constitucional (SSTC 61/1997, FJ 7; 188/2001, FJ 4; 37/2002, FJ 12; 239/2002, FJ 10, y 228/2003, FJ 10), el recurso indica que esas condiciones fundamentales son las que van dirigidas a los ciudadanos y no, por tanto, los mandatos dirigidos a las Comunidades Autónomas, que no pueden tener cobertura en la citada competencia estatal, si disponen de competencia exclusiva en la materia. Por ello, afirman que la regulación estatal de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho a las prestaciones de la dependencia habrá de ceñirse a la determinación de las posiciones jurídicas fundamentales y a los elementos más esenciales definidores del derecho, sin menoscabo a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para la regulación de los aspectos organizativos y la gestión de los servicios asistenciales y prestaciones a la dependencia y promoción de la autonomía personal. Asimismo, con apoyo en la doctrina constitucional sentada en la STC 13/1992, FJ 4, añaden que, al incidir en un ámbito de competencia autonómica exclusiva como es la asistencia social, la aportación por el Estado de fondos para la dotación de las prestaciones previstas en la Ley 39/2006 no podrá condicionar indebidamente el ejercicio

de esa competencia autonómica, puesto que el poder de gasto estatal no puede ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias.

b) A partir de estas consideraciones señalan los Abogados de la Generalitat de Cataluña que, en atención a ese marco competencial, la Ley 39/2006 edificó un sistema de prestaciones sobre el principio de corresponsabilidad de todas las Administraciones públicas y de colaboración y cooperación entre ellas (arts. 1.1 y 1.2), anclándose orgánicamente dicha cooperación en el entonces denominado Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y articulándose mediante el sistema de convenios entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas (art. 10 de la Ley 39/2006). Pues bien, a su juicio, ese principio de colaboración y cooperación sobre el que la Ley 39/2006 construyó el sistema de atención a la dependencia es el que, de forma unilateral y con grave quebranto de la lealtad constitucional y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, ha quedado truncado mediante la aprobación de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, en la que, como ya se ha indicado, se establece la suspensión durante 2012 de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, que son los que contienen la regulación de uno de los tres niveles de protección de la dependencia previstos en esta Ley: en concreto, el denominado nivel «acordado» entre la Administración general del Estado y la Administración de cada Comunidad Autónoma. De este modo, indican, esa suspensión comporta la privación temporal de eficacia de la regulación de esta parte de la financiación y, en consecuencia, que el Estado deja de aportar los fondos para financiar ese nivel de protección de la dependencia, señalando que, con posterioridad, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, ha extendido esa suspensión para el año 2013.

Dando cuenta de diversos datos económicos relativos al número de beneficiarios, añaden que, tras haber hecho la Generalitat de Cataluña una estimación en sus presupuestos de 2012 de la cantidad que se esperaba percibir del Estado por este concepto, llegó la decisión estatal sorpresiva de no transferir cantidad alguna para dotar el nivel de protección acordado, lo que ha generado un descubierto a la Generalitat por ese concepto. Remarcando también que el coste efectivo de la prestación de los servicios asistenciales resulta muy superior a la cuantía de la prestación mínima aportada por el Estado, señalan que la obligación de la Generalitat de Cataluña de mantener las prestaciones reconocidas compromete sus propios recursos, no ya por efecto de un acuerdo o convenio mutuo, sino ahora por pura imposición unilateral del Estado.

c) Los Abogados de la Generalitat dicen que la Ley 39/2006 configuró el sistema de protección a la dependencia mediante la técnica cooperativa y los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas; además, esa confianza legítima se sustentó en su disposición transitoria primera, que establece la obligación de la Administración general del Estado, durante los años 2007 a 2015, de incluir en sus presupuestos los créditos destinados a la financiación correspondiente al nivel acordado de protección, configurando así un horizonte temporal en el que las Comunidades Autónomas podían legítimamente confiar para seguir percibiendo la financiación. Asimismo, añaden que esa confianza legítima venía sustentada en las actuaciones coordinadas por la propia Administración general del Estado, ya que, por ejemplo, un acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 1 de junio de 2010 fijó el marco de cooperación interadministrativa, que establecía los criterios de reparto para la financiación del nivel acordado durante el periodo 2010 a 2013, y que tenía que ser después desarrollado mediante convenios bilaterales que cada año se firmarían entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma, contando estas con dicho compromiso. Sin embargo, señalan, cuando ya habían transcurrido seis meses del ejercicio económico de 2012, la Ley 2/2012 impuso sorpresiva y unilateralmente la suspensión del nivel acordado de protección a la dependencia para todo el año 2012. Según indican, la cuestionada suspensión implica, por tanto, la imposición a las Comunidades Autónomas del deber de mantener el servicio y del condicionamiento de sus propios fondos para poder percibir los correspondientes al nivel mínimo de protección que el Estado aporta, vulnerando así el principio de lealtad institucional reconocido en el art. 3 EAC.

d) A su juicio, la controvertida suspensión conculca también la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña y de las demás Comunidades Autónomas, reconocida en el art. 156.1 CE y en el art. 201.2 EAC. A este respecto aducen que, dado que la suspensión no afecta al segundo párrafo del art. 33.2 (*sic*) de la Ley 39/2006, que mantiene su vigencia, el conjunto de las prescripciones vigentes dan al precepto un nuevo sentido, resultando que, ahora, sin mediar convenio alguno, se exige la necesaria aportación de la Comunidad Autónoma en una cuantía para cada año al menos igual a la aportada por el Estado en el nivel mínimo de protección. Por ello, entienden, ese condicionamiento de recursos propios de las Comunidades Autónomas para la obtención de los que el Estado destina a la atención a la dependencia comporta una vulneración de la autonomía financiera, conforme resulta de la doctrina establecida en la STC 128/1999, FFJJ 8 y 11.

Afirman los Abogados autonómicos que, dado que el Estado ha ido reduciendo progresivamente sus aportaciones, la Generalitat de Cataluña se ha visto cada año en la necesidad de incrementar en mayor proporción sus propios recursos para atender las prestaciones reconocidas en aplicación de la Ley 39/2006. Según indican, la enorme cuantía y proporción de recursos propios de la Generalitat —ahora ilegítimamente condicionada por la suspensión de la parte acordada— pone de manifiesto la magnitud de la lesión producida en su autonomía financiera.

e) Además, los Abogados autonómicos consideran que la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, que establece la cuestionada suspensión, ha dejado a la Generalitat prácticamente sin recursos ni, por tanto, margen de disponibilidad propia para el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que se ha visto vulnerada.

Consideran que dicha disposición normativa no encuentra legítimo encaje en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.1 CE, ni tampoco en el art. 149.1.13 CE —respecto a este último, porque no se inscribe en la planificación ni la ordenación de un sector productivo o económico, sino que responde a una pura decisión de reducir el gasto en políticas asistenciales—. Por el contrario, entienden, la suspensión controvertida ha producido una vulneración por menoscabo de las competencias de la Generalitat y de las demás Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales, como consecuencia del condicionamiento ilegítimo que para las competencias de la Generalitat comporta la forma en que el Estado ha ejercido sus propias competencias. Ello es así, explican, porque la norma estatal impugnada, además de implicar la disposición unilateral por el Estado de fondos propios autonómicos, supone que, aun habiéndose abandonado —al menos temporalmente— la vía convencional de ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, se mantiene como imposición unilateral el deber y la carga para las Comunidades Autónomas de prestar la asistencia social a través del sistema y prestaciones reguladas por la Ley 39/2006.

En su opinión, la suspensión discutida no justifica su legitimidad en el carácter convencional o voluntario de la cooperación mediante la que se venía prestando el nivel acordado de protección, puesto que la propia Ley 39/2006 proclama la estabilidad del sistema y tanto su ya citada disposición transitoria primera, como el también mencionado acuerdo del Consejo Territorial de 1 de junio de 2010 hacían de todo punto imprevisible que el Estado abandonara de improviso su colaboración en dicho nivel. Tal circunstancia, indican, comporta la transformación de un sistema de atención a la dependencia basado en un marco cooperativo y de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en un sistema de asistencia social definido normativamente y de forma exhaustiva por el legislador estatal, que deja a las Comunidades Autónomas en la posición de meras Administraciones obligadas a seguir ofreciendo las prestaciones definidas por la Ley 39/2006 en las mismas cuantías, debiendo dar cumplimiento a la totalidad de la regulación normativa de dicha Ley mediante su actuación administrativa, pero obligadas a aportar sus propios recursos económicos en una cuantía cuando menos igual a la otorgada por el Estado para cubrir el coste del nivel mínimo de protección.

f) A continuación, el escrito del recurso razona específicamente sobre la impugnación de la disposición final octava de la Ley 2/2012, por la que se da nueva redacción al primer

apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006, fijando un nuevo calendario de aplicación de las prestaciones previstas en la propia Ley 39/2006. Los Abogados autonómicos entienden que esa regulación impone una pauta temporal a la actividad de los servicios sociales dependientes de las Comunidades Autónomas que reconocen y ofrecen las prestaciones, sin dejar a estas margen alguno de decisión respecto al calendario con el que habrán de gestionar el reconocimiento de las prestaciones. Tal imposición no puede tener cobertura competencial en el art. 149.1.1 CE, comportando una invasión de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña conforme al art. 166.1 EAC.

Advierten que ese mismo primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006 ha sido objeto de posterior modificación por el art. 22.17 del Real Decreto-ley 20/2012, de 17 de julio, estableciendo que la efectividad del derecho a las prestaciones en el grado I de dependencia moderada se produciría, no ya a partir de 1 de enero de 2014 –según determinó la redacción dada por la Ley 2/2012–, sino del 1 de julio de 2015. Sin embargo, entienden, esta modificación no impide la actual impugnación de la disposición final octava de la Ley 2/2012, pues la norma ha causado efectos mientras estuvo en vigor y el cambio de fecha introducido no altera los términos de la vulneración competencial sustantiva, reproducida de forma equivalente en el Real Decreto-ley 20/2012.

Con apoyo en la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.1 CE, afirman que la fijación precisa y detallada de este calendario supone una imposición de «conductas determinadas a otros entes públicos», que, conforme a la STC 61/1997, FJ 17, queda fuera de la competencia exclusiva del Estado para «la regulación de las condiciones básicas». Por el contrario, consideran que la fijación de un calendario para la percepción de las prestaciones es parte integrante de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de servicios sociales, incurriendo así la norma impugnada en vicio de inconstitucionalidad por incompetencia.

B) Seguidamente, el escrito de recurso se centra en la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, que, señalando su carácter básico al amparo de los arts. 149.1.7, 149.1.13 y 149.1.18 CE, establece la jornada mínima de trabajo de treinta y siete horas y media semanales en cómputo anual para todos los empleados del sector público, sin que las adaptaciones derivadas de esta previsión conlleven incremento retributivo, y con suspensión de eficacia de cualquier acuerdo que contradiga esta regulación.

a) Respecto a esta disposición, en primer lugar, los Abogados de la Generalitat consideran incorrecta la invocación de los títulos competenciales citados.

Por lo que se refiere al art. 149.1.13 CE, y conforme a la doctrina constitucional sobre este precepto (entre otras, SSTC 128/1999 y 45/2001), remarcan que, para encontrar cobertura en este título competencial, es necesario que la regulación tenga un contenido económico y que, además, tenga una directa y relevante incidencia para el conjunto de la economía general, sin que la finalidad de ahorro económico sea argumento suficiente para entender que una regulación tiene encaje en la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En el caso de la disposición adicional septuagésima primera, entienden que la implantación de la jornada mínima sin incremento de retribución responde a la necesidad de reducir el gasto de las Administraciones públicas con el fin de ajustarse al principio de estabilidad presupuestaria; ahora bien, consideran que su contenido no es económico ni tiene un efecto directo en el ahorro del gasto público: en tal sentido exponen que el tiempo de trabajo es un derecho no económico y que el aumento de la jornada laboral no tiene un resultado económico porque no comporta incremento de la retribución, de modo que, aunque reduce las necesidades de gasto en materia de personal, no se traduce en una disminución del gasto efectivo, teniendo un efecto mediato o indirecto, que necesita la concurrencia de otros elementos para que se produzca.

Tampoco admiten que el contenido de la disposición adicional septuagésima primera encuentre cobertura en la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado para establecer las bases del régimen estatutario de funcionarios públicos, en los términos en

que tal atribución ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (SSTC 37/2002, FJ 8). Al respecto argumentan que la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público, establece como norma básica el derecho de los empleados públicos a que se les delimite su jornada laboral, si bien, en desarrollo del marco básico, dicha Ley otorga plena libertad a las Administraciones públicas para determinar la jornada laboral de sus empleados (art. 47), de modo que la Generalitat ha venido procediendo a su regulación, considerando siempre que esta deriva de la potestad autoorganizativa de la propia Administración autonómica. Pues bien, según indican, en este contexto se superpone la disposición adicional septuagésima primera, que, al fijar una jornada mínima, introduce una regulación que excede el contenido propio de la normativa básica del régimen estatutario de los funcionarios y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, invadiendo con ello la competencia de la Generalitat prevista en el art. 136, apartados a) y b) EAC, que le atribuye el desarrollo de dichas bases y el establecimiento de la organización de su propia administración. Asimismo, desde un punto de vista material, consideran que el establecimiento de una jornada mínima ordinaria no constituye un derecho básico del régimen estatutario de los funcionarios pues no incide en el ámbito nuclear del propio derecho/deber a la jornada, limitado al conocimiento y certeza de la duración de la jornada laboral, en cuyo marco el empleado público tendrá el deber de desempeñar sus tareas.

Apuntan que, teniendo en cuenta tal diversidad, esta medida puede incluso ser contraria al principio de eficacia del art. 103 CE, añadiendo que podría en algunos supuestos incidir negativamente en el gasto de las Administraciones. Añaden también que la norma recurrida apenas deja espacio normativo a la Generalitat de Cataluña para fijar el horario de sus empleados públicos, pues, dado que, según los estándares, la jornada ordinaria en España es de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, la fijación de una jornada mínima de treinta y siete horas y media deja una escasa franja horaria de regulación propia. Tal grado de detalle de la norma, entienden, es contrario a la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el alcance de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, respecto a las que se ha sentado la doctrina de que cuando afecten al aparato administrativo de las Comunidades Autónomas, dichas bases han de permitirles un ejercicio de sus competencias normativas más amplio que en otras materias (STC 1/2003, FJ 8). En definitiva, indican, la previsión controvertida reduce de manera excesiva el margen de libertad que requiere una organización racional de los servicios y tampoco tiene justificación en una mayor garantía de las condiciones de igualdad de trato de los administrados; de ahí que, por todo lo dicho, nieguen que la disposición adicional septuagésima primera encuentre amparo en el art. 149.1.18 CE.

De igual modo, tampoco admiten que la norma impugnada tenga cobertura en el art. 149.1.7 CE, por el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, en los términos que han sido interpretados por el Tribunal Constitucional (SSTC 35/1982, FJ 2; 360/1993, FJ 4, y 95/2002, FJ 8). Al respecto aducen que, en virtud de esta competencia, el Estatuto de los trabajadores ha regulado algunos aspectos relativos al tiempo de trabajo —entre ellos, la jornada máxima—, sin hacer referencia a la duración mínima de la jornada laboral; y asimismo indican que, respecto al personal laboral del sector público, el art. 51 de la Ley del estatuto básico del empleado público reenvía al art. 47 de la Ley del estatuto básico del empleado público y a la legislación laboral, remitiendo a la negociación la cuantificación de la jornada de trabajo. De todo ello, concluyen, que la fijación de la duración de la jornada de trabajo del personal laboral del sector público no es objeto propio de la legislación laboral, en el sentido atribuido por la jurisprudencia constitucional, sino que el mismo estatuto básico del empleado público la concibe como una materia que pertenece a la competencia de la Administración para organizar sus servicios, correspondiendo a ésta la regulación concreta de cada jornada y su cuantificación mínima. A su juicio, por tanto, la disposición recurrida invade la competencia de la Generalitat reconocida en el art. 136 a) EAC.

b) Por último, los Abogados autonómicos consideran que la disposición adicional septuagésima primera vulnera también el art. 134.2 CE. Al respecto, y tras recordar la

jurisprudencia constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos (STC 248/2007), vuelven a señalar que, al no prever incremento retributivo, esta disposición no tiene contenido económico y, por tanto, no está incluida ni en una previsión de ingresos ni en una habilitación de gastos, razón por la que no forma parte del contenido esencial de estas leyes; asimismo, dado que tampoco incide en la política de ingresos y gastos del sector público estatal ni la condiciona, niegan que pueda formar parte del contenido eventual de este tipo de leyes. Afirman, por ello, que la previsión carece de legitimidad constitucional para modificar una norma típica del derecho codificado, pues se trata de una regulación sustantiva de la jornada laboral de los empleados públicos cuya sede normativa natural y técnicamente más correcta es la de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico de los funcionarios públicos, de ahí que resulte inconstitucional, igual que en los supuestos enjuiciados en las SSTC 174/1998, 203/1998 y 234/1999.

Además, señalan que esta norma recurrida contradice la regulación del art. 47 del estatuto básico del empleado público, por lo que, aun admitiendo que esta disposición pudiera tener una incidencia económica en los gastos del sector público, al no haber modificado expresamente el estatuto básico del empleado público, tampoco cumple el límite impuesto por el Tribunal Constitucional a las normas de contenido eventual, pues, según su doctrina, lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta de la prevista en la norma cuya aplicación pretende, so pena de provocar situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE (SSTC 238/2007 y 248/2007).

2. Mediante providencia de 9 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 al art. 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, pudieran 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. 94, de 19 de abril de 2013.

3. Por escrito registrado el 19 de abril de 2013, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 22 de abril de 2013, se acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones.

4. Mediante escrito registrado con fecha 24 de abril 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 art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado el 26 de abril de 2013.

5. El 21 de mayo 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.

A) Comienza señalando que la impugnación relativa a la disposición final octava de la Ley 2/2012, por la que se da nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006 –relativo al calendario de aplicación de esta Ley– ha quedado sin efecto, puesto que la modificación introducida por aquélla ha sido derogada por la posterior modificación operada por el art. 22.17 del Real Decreto-ley 20/2012, que vuelve a dar nueva redacción a esta previsión.

De otro lado, también precisa que el objeto de impugnación de este proceso no es la Ley 39/2006 y el sistema por ella establecido, sin que en su momento se formulara recurso de inconstitucionalidad frente al último párrafo de su artículo 32.3, por el que se dispone que la aportación al sistema de las Comunidades Autónomas será equivalente a la

realizada por el Estado en el nivel mínimo y acordado. Esta última previsión, aclara, tampoco es objeto del presente recurso, ya que dicha norma no se modifica ni suspende por la Ley 2/2012, por lo que queda fuera del debate de constitucionalidad.

a) Tras estas aclaraciones, el Abogado del Estado enmarca las medidas impugnadas de la Ley 2/2012 en el ámbito del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria contenido en el art. 135.1 y 2 CE, reproduciendo a tal efecto algunos fragmentos de la exposición de motivos de dicha Ley, y haciendo referencia al contexto de grave crisis económica en que España se ha visto inmersa, dando cuenta a tal efecto de diversos informes del Banco de España, así como de varios pronunciamientos en que el Tribunal Constitucional se ha hecho eco de la profunda crisis presupuestaria (entre otros, ATC 160/2011, FJ 3). Además, por lo que se refiere específicamente a la disposición que prevé la suspensión del nivel acordado de las prestaciones de dependencia, añade que esta norma tiene la finalidad de asegurar la subsistencia y viabilidad del propio sistema en función de los recursos económicos disponibles.

b) El Abogado del Estado describe los objetivos y el contenido de la Ley 39/2006, para a continuación examinar los títulos competenciales estatales y su delimitación en relación con la atención a las situaciones de dependencia. Así, recuerda la doctrina constitucional en materia de asistencia social y en relación con el art. 149.1.1 CE en relación con los mandatos de los principios rectores de los arts. 41, 49 y 50 CE. Alude también al art. 149.1.17 CE que atribuye al estado competencias en materia de Seguridad Social, recordando la doctrina constitucional al respecto, que entiende aquí aplicable en la medida en que se supera la simple asistencia social y se ha diseñado un sistema completo de apoyo de la dependencia de carácter universal que evoluciona en el sentido de garantizar las mayores coberturas posibles. Pues bien, en su opinión, esta actuación y la aprobación de la Ley 39/2006 encuentran cobertura en los apartados 1 y 17 del art. 149.1 CE. Igual que del análisis de diversos preceptos constitucionales (arts. 43, 51, 149.1.1 y 139.2) el Tribunal Constitucional ha inferido la exigencia constitucional de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional (SSTC 32/1983 y 87/1985), considera que, del mismo modo, las previsiones constitucionales indicadas permiten deducir la exigencia de un sistema nacional de dependencia.

c) Seguidamente, el Abogado del Estado da cuenta de la doctrina constitucional sobre el principio de colaboración o cooperación. Entre otros aspectos, destaca la doble dimensión de este principio: la negativa, en virtud de la que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus propias competencias, deben abstenerse de lesionar los intereses del sistema en su conjunto y los de las demás organizaciones territoriales, de modo que se prohíbe obstaculizar el ejercicio de las competencias ajenas a través del ejercicio de las propias; y la positiva, en virtud de la que el Estado y las Comunidades Autónomas deben ejercer sus propias competencias en beneficio de los demás cuando ello resulte necesario. Asimismo, remarca la diferencia establecida por el Tribunal Constitucional entre el concepto de coordinación –que conecta con la idea de imposición– y el concepto de cooperación que se caracteriza por la voluntariedad (SSTC 32/1983, FJ 2; 214/1989, FJ 20, y 194/2004, FFJJ 8 y 9). Asimismo, señala que, en virtud del art. 149.1.18 CE, corresponde al Estado la competencia para la regulación general de los mecanismos o técnicas derivados del deber de cooperación, y que, por su parte, la regulación sectorial de estos mecanismos corresponde a la organización titular de la respectiva competencia sectorial (entre otras, SSTC 76/1983, FJ 13, y 13/1992, FJ 10). Añade también 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 frente a asistencia social– es necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración o cooperación para el ejercicio de una concurrencia pacífica, siendo diversas las técnicas a utilizar para ello –entre otras, el convenio–.

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 estas 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, cuya fijación es puramente adjetiva, pues no afecta ni a la decisión de cada Comunidad Autónoma de establecer el segundo nivel, ni conlleva realizar aportación alguna; es después 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 el establecimiento de 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 ni 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 art. 149.1.14 CE, en relación con el art. 133.4 CE y el art. 31.2 CE.

d) A partir de las anteriores consideraciones, el Abogado del Estado niega los reproches de inconstitucionalidad realizados en el recurso.

De entrada, introduce la precisión de que, incluso sin la suspensión del nivel de protección acordado, la Comunidad Autónoma que no quisiera firmar el oportuno convenio bilateral quedaría obligada a aportar una financiación equivalente a la 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, siendo independiente de su suspensión o de que se llegue a acordar o no. Asimismo rechaza que esa suspensión se haya efectuado de forma sorpresiva, pues el último de los convenios aludidos en el recurso es de 2011.

También concluye que esa suspensión del nivel acordado, articulado a través de convenios bilaterales como mecanismo de cooperación ante competencias concurrentes, no vulnera la competencia de Cataluña respecto de los servicios sociales, que se mantiene incólume por dicha suspensión. Tal competencia autonómica, añade, tampoco se ve afectada por el retraso en un año en el reconocimiento de la efectividad de un determinado nivel de dependencia, que lo único que persigue es mantener un mínimo de igualdad entre todos los españoles, con lo que la modificación queda cubierta por el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE y su vinculación con los arts. 14 y 15 CE.

Respecto al principio de lealtad institucional, subraya su vinculación con la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, pero también afirma que este principio no condiciona el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Estado (SSTC 109/2011, FJ 5; 204/2011, FJ 9, y 31/2010, FJ 136). Por ello, considera que la suspensión del nivel acordado no conlleva infracción de tal principio de lealtad.

Asimismo, con relación al principio de autonomía financiera, remarca que la implicación del Estado en la financiación de cada nivel de protección es diferente: en el nivel mínimo supone una financiación mínima y obligatoria establecida para cada beneficiario, sujeta por tanto a variación en función del colectivo existente en el sistema en cada momento; en cambio, la financiación del nivel acordado persigue facilitar la implantación del sistema de dependencia y posee un carácter discrecional en la determinación de su cuantía, sin tener por qué atender a la evolución del número de beneficiarios. Además señala que la carga a la hacienda autonómica por el nivel convenido se produce solo si existe acuerdo y se fija su financiación, supuesto en que no existiría vulneración alguna por tratarse de acuerdos

voluntarios. Asimismo, indica, que la suspensión del nivel acordado no implica carga añadida para la Hacienda autonómica, pues será 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), además del mínimo financiado por el Estado.

B) Seguidamente, el Abogado del Estado se centra en la impugnación de la fijación de la jornada laboral para todo el sector público establecida por la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012.

a) En primer término, repasa la doctrina constitucional sobre el título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE (entre otras, SSTC 99/1987, FJ 3; 37/2002, FJ 5; 86/2009, FJ 3, y 175/2011, FJ 5). Afirma también que la regulación de la jornada laboral, las vacaciones, permisos y licencias integran el elenco de derechos que contribuye a configurar el estatuto básico de los empleados públicos a que alude el art. 149.1.18 CE, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional respecto a los cuerpos nacionales de la administración de justicia (STC 294/2006, FJ 8). Precisa además que, si bien el art. 136 EAC regula la competencia de Cataluña en el ámbito de la función pública, tal competencia no excluye la del Estado, sino que se ve complementada, aludiendo al respecto a lo dicho en la STC 30/2010 (*sic*).

Asimismo, respecto al título competencial ex art. 149.1.7 CE relativo a la legislación laboral, recuerda que, según la doctrina constitucional, la competencia estatal por él atribuida abarca la regulación íntegra de la relación entre trabajador por cuenta ajena y empleador (STC 244/2012, FFJJ 4 y 8).

Por su parte, también hace referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 13/2007, FJ 9; 134/2011, FJ 14, y 204/2011, FJ 7), y de sus pronunciamientos deduce que, por su carácter materialmente básico, 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 arts. 149.1.13 CE en relación con el art. 156.1 CE, a los que debe añadirse el art. 135.1 y 6 CE sobre el principio de estabilidad presupuestaria, respecto al que hace referencia al contenido de la Ley Orgánica 2/2012 (entre otras, SSTC 63/1986, FJ 11; 24/2002, FJ 5; 178/2006, FJ 3, y 222/2006, FJ 3).

b) Por último, tras aludir a la jurisprudencia constitucional sobre el contenido mínimo y eventual de las leyes de presupuestos (STC 74/2011, FJ 3), el Abogado del Estado concluye que la medida cuestionada encuentra cabida en esta modalidad de ley, poniendo de relieve que el incremento de la jornada laboral en el ámbito de la función pública tiene un inequívoco contenido económico. Con apoyo en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que es aportado junto al recurso, destaca que, desde el presupuesto de que el porcentaje estimado de efectivos con treinta y cinco horas de jornada semanal era del 45 por 100, la estimación del ahorro producido por la implantación de la jornada mínima de treinta y siete horas y media es de 1.310MM €, al considerar 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.

c) A juicio, pues, del Abogado del Estado, el efecto económico de la medida, dirigida a la reducción del gasto público en un entorno de grave crisis económica y con un mandato constitucional de estabilidad presupuestaria, evidencian la corrección de la decisión normativa, tanto por encajar en el ejercicio de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.7, 13 y 18 CE, como también desde la perspectiva de su inclusión material en la Ley de presupuestos.

6. Mediante escrito registrado en fecha 2 de agosto de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, dando cumplimiento al acuerdo adoptado por el Gobierno de la Generalitat el 30 de julio de 2013, formularon la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, entre otros, en el presente proceso constitucional. El Pleno del

Tribunal, por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, inadmitió a trámite la recusación formulada, e interpuesto recurso de súplica contra el anterior Auto por la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013, acordó su inadmisión a trámite.

7. Por providencia de 24 de mayo de 2016 se señaló el día 25 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra las disposiciones adicionales cuadragésima y septuagésima primera, así como la disposición final octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

El escrito de interposición del recurso denuncia los siguientes vicios de inconstitucionalidad respecto a los preceptos impugnados. De un lado, en relación con la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 –por la que se suspende, durante el año 2012, la aplicación de los arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 (primer párrafo) y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia– y a la disposición final octava de la Ley 2/2012 –por la que se da nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006–, se les reprocha que vulneran la competencia autonómica en materia de servicios sociales, así como el principio de lealtad constitucional o institucional y la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña. Por lo que se refiere a la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 –mediante la que se establece la jornada mínima de trabajo de treinta y siete horas y media semanales en cómputo anual para todos los empleados del sector público, sin que la adaptación comporte incremento retributivo–, se cuestionan principalmente tanto los títulos competenciales alegados para dictar esta previsión y calificarla como básica –en concreto, los arts. 149.1.7, 149.1.13 y 149.1.18 CE–, como su adecuación al art. 134.2 CE por haberse introducido mediante ley de presupuestos.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en los términos expuestos en los antecedentes y, en consecuencia, interesa la desestimación del recurso.

2. En la resolución de este recurso de inconstitucionalidad, y en la medida en que inciden sobre una misma Ley –la Ley 39/2006–, se abordan inicialmente algunos aspectos comunes relativos a la disposición adicional cuadragésima y la disposición final octava de la Ley 2/2012. No obstante, antes de entrar en la cuestión de fondo, es preciso comprobar la pervivencia del recurso respecto a ambas disposiciones.

a) En el caso de la disposición adicional cuadragésima, la razón estriba en el alcance temporal limitado de su contenido, dado que, conforme a su tenor, la suspensión de los preceptos de la Ley 39/2006 que en ella se indican se prevé «durante 2012». No obstante, de acuerdo con nuestra doctrina, esta circunstancia no impide el examen de la denuncia de inconstitucionalidad formulada.

De una parte, dado que la impugnación frente a esta norma es de carácter competencial, ha de tenerse en cuenta que, a efectos de determinar si mantiene vivo su objeto, lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada, cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial (por todas, SSTC 26/2013, de 31 de enero, FJ 2; y 104/2013, de 25 de abril, FJ 2). En este caso, hemos de atender a que la misma previsión de suspensión de los preceptos de la Ley 39/2006 se ha reiterado para los años 2013, 2014, 2015 y 2016 por parte de las posteriores leyes de presupuestos generales del Estado dictadas hasta el momento (disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, disposición adicional vigésima octava de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, disposición

adicional septuagésima tercera de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, y disposición adicional septuagésima sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre). En consecuencia, vista la reiteración de la previsión hasta el presente, pervive la controversia competencial planteada.

Además, con carácter general ha de tomarse en consideración que, igual que hemos dicho respecto a otras impugnaciones de normas de vigencia definida, cabe trasladar aquí nuestra doctrina dictada en relación con las leyes de presupuestos, según la cual, excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos sería tanto como negar del control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo, creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2; 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2; 139/2013, de 8 de julio, FJ 2, y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 2).

Una y otra razón llevan, pues, a concluir que la pretensión de inconstitucionalidad relativa a la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 no ha perdido objeto.

b) Por lo que se refiere a la disposición final octava de la Ley 2/2012, tanto la Generalitat de Cataluña como el Abogado del Estado, han señalado que la nueva redacción que esta disposición da al primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006 ha sido objeto de ulterior modificación a través del art. 22.17 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sobre medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Nuevamente, dado que la queja a analizar respecto a la disposición impugnada es de naturaleza competencial, ha de tenerse en cuenta que, el criterio determinante para decidir si el recurso mantiene su objeto es la pervivencia de la controversia competencial, lo que debe dilucidarse a partir de la incidencia real que la modificación o derogación del precepto impugnado haya tenido sobre ella (por todas, STC 180/2013, de 23 de octubre, FJ 2, y 174/2014, de 23 de octubre, FJ 2).

En este caso, la revisión normativa consiste en la introducción de algunos ajustes en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006 que es objeto de regulación en el citado apartado primero de la disposición final primera de dicha Ley. De este modo, en la medida en que lo cuestionado por la parte recurrente es la propia competencia estatal para fijar el calendario de reconocimiento de las prestaciones de dependencia, ha de concluirse que la controversia competencial planteada no ha desaparecido tras la nueva redacción del precepto y que, en consecuencia, el recurso interpuesto tampoco ha perdido objeto respecto a la impugnación de la disposición final octava de la Ley 2/2012.

3. Una vez determinada la pervivencia del recurso de inconstitucionalidad respecto a la disposición adicional cuadragésima y la disposición final octava de la Ley 2/2012, y a fin de estudiar el fondo de las impugnaciones formuladas, resulta procedente exponer brevemente algunos aspectos de la Ley 39/2006 (Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia), al objeto de situar debidamente los términos del debate. Lo mismo se realizó en la STC 18/2016, de 4 de febrero, cuyo FJ 7 a), procede dar ahora por reproducido.

Dentro del modelo diseñado por la Ley 39/2006 y a los efectos del presente recurso interesa subrayar dos aspectos concretos.

a) El primer aspecto constituyente, la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se presta conforme a niveles. (i) En primer lugar, se contempla un «nivel de protección mínimo», garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia: este primer nivel o nivel mínimo se establece por la Administración general del Estado, que es la que asume íntegramente la financiación pública de su coste (arts. 7.1, 9, 32.2, y disposición adicional primera); (ii) Como segundo nivel, se prevé un «nivel de protección acordado» entre la Administración estatal y la de cada una de las Comunidades Autónomas, mediante el que se podrá incrementar el nivel mínimo de protección fijado por el Estado: para ello, una vez concertado el marco de cooperación interadministrativa en el referido Consejo Territorial, dicho marco podrá desarrollarse mediante convenios entre la Administración general del Estado y cada una

de las Comunidades Autónomas, procediendo a acordar en el respectivo convenio los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en la Ley 39/2006, así como la financiación que corresponda a cada Administración, habiéndose introducido la previsión de que durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y a fin de favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración general del Estado establecería anualmente en sus presupuestos créditos para la celebración de los citados convenios con las Comunidades Autónomas [arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 en su párrafo primero, y disposición transitoria primera]; (iii) Finalmente, como tercer nivel, la Ley 39/2006 también reconoce la posible existencia de un «nivel de protección adicional», que pueden establecer directamente las Comunidades Autónomas y mediante el que pueden incrementar el nivel mínimo fijado por la Administración estatal y el nivel que en su caso se haya pactado: este nivel adicional será definido por las Comunidades Autónomas con cargo a sus presupuestos, correspondiendo también a ellas adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas (arts. 7.3 y 11.2).

Sobre este esquema incide la ahora recurrida disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, a cuyo tenor, «[d]urante 2012 se suspende la aplicación del artículo 7.2, del artículo 8.2 a), del artículo 10, del artículo 32.3, párrafo primero, y de la Disposición Transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia».

Si se atiende al contenido de estos preceptos, lo que hace la norma impugnada es suspender durante 2012 las previsiones de la Ley 39/2006 relacionadas con la regulación del ya comentado posible «nivel de protección acordado» que eventualmente puede concertarse entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma.

b) El segundo aspecto de interés a subrayar es que la Ley 39/2006 prevé una aplicación progresiva de su contenido, estableciendo que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se ejercitará de modo gradual, conforme a un concreto calendario, que comienza a partir del 1 de enero de 2007 y en el que se va disponiendo que, en los concretos años preestablecidos, se hará efectivo el derecho, primero a los valorados en el grado III de gran dependencia, después a los valorados en el grado II de dependencia severa, y por último, a los valorados en el grado I de dependencia moderada (disposición final primera).

Como antes se ha indicado, la ahora recurrida disposición final octava de la Ley 2/2012 da nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de la Ley 39/2006, cuyo tenor queda en los siguientes términos:

«1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se ejercitará progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de enero de 2014 al resto de quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2.

A partir del 1 de enero de 2014 a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.»

En concreto, la revisión introducida afecta fundamentalmente al penúltimo de los párrafos reproducidos, pues si en la redacción previa estaba previsto que para el resto de

valorados en el grado I, nivel 2, la efectividad del derecho se aplicaría a partir del 1 de enero de 2013, tras la modificación incorporada por la Ley 2/2012 se retrasa un año más —a partir de 1 de enero de 2014—.

4. Una vez expuestos a grandes rasgos el objeto y contenido de la Ley 39/2006, así como la incidencia que sobre ella han ejercido las impugnadas disposición adicional cuadragésima y disposición final octava de la Ley 2/2012, procede abordar el encuadramiento de esta normativa dentro del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Este Tribunal se ha pronunciado sobre esta cuestión en la STC 18/2016, FJ 7 b), donde se indica que la Ley 39/2006 encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», lo que nos lleva a descartar la aplicación de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 17 CE, propuestos por el Abogado del Estado, y a encuadrar la regulación estatal en el art. 149.1.1 CE, por considerar que «proporciona un título competencial más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia». Así pues, es a la delimitación de competencias en materia de asistencia social en relación con dicho título competencial estatal [STC 18/2016, FJ 7 b)] a la que debemos atenernos en la resolución de la controversia planteada (en el mismo sentido, STC 36/2016, de 3 de marzo, FJ 2).

5. La primera de las normas impugnadas es la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, por la que se suspende durante 2012 la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, relativos a la regulación del eventual nivel de protección acordado entre la Administración general del Estado y cada Comunidad Autónoma —en concreto, arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 en su párrafo primero, y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006—.

En su escrito de recurso, los Abogados de la Generalitat de Cataluña ponen de relieve que dicha suspensión conlleva el efecto inmediato de que el Estado deja de aportar fondos para financiar el nivel concertado de protección de la dependencia, lo que, a su juicio, implica que las Comunidades Autónomas quedan obligadas a aportar sus propios recursos para dotar las prestaciones definidas por el legislador estatal en el segundo nivel de protección, y ven condicionados de esta forma sus propios fondos para poder percibir los correspondientes al nivel mínimo de protección financiado por el Estado. Así, se aduce que esta norma resulta contraria a la lealtad constitucional debida a las Administraciones autonómicas con las que se había convenido la implementación del sistema. De otro lado, el escrito de recurso considera que la disposición impugnada atenta también a la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, reconocida en virtud del art. 156.1 CE, lo que a su vez supone contrariar los arts. 201, 202 y 211 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por último, reprocha que la previsión impugnada no encuentra cobertura ni en el art. 149.1.1 CE ni en el art. 149.1.13 CE, implicando una vulneración de la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre servicios sociales reconocida en el art. 166 EAC.

Para dar respuesta a estas tres denuncias, ha de empezarse por subrayarse que el único objeto de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 es suspender durante 2012 la aplicación de determinados preceptos de otra ley estatal como es la Ley 39/2006, decisión que se adopta en virtud de la facultad que corresponde al Estado «para fijar, y en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas» (STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 6). Como se ha dicho, el contenido de los preceptos suspendidos regula el posible nivel de protección de la dependencia acordado entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, la suspensión cuestionada conlleva la decisión de que la Administración general del Estado no participe en 2012 en la cofinanciación de este eventual nivel concertado de protección, dejando expresamente sin aplicación para este ejercicio la previsión de incluir anualmente en los presupuestos de la Administración general del Estado —hasta 2015— créditos para

celebrar convenios a tal efecto con las Comunidades Autónomas (disposición transitoria primera de la Ley 39/2006).

Resulta, pues, esencial, dejar claro que la disposición recurrida se limita a suprimir para 2012 la posibilidad de concertar el nivel acordado de protección de la dependencia, que ya en la propia redacción originaria de la Ley 39/2006 se supeditaba a que mediara la voluntad conjunta de la Administración estatal y de cada Administración autonómica. Por parte de la norma impugnada en ningún momento se incorporan nuevas previsiones a la Ley 39/2006 ni se altera el tenor de sus preceptos, ni siquiera el de aquellos a los que hace específica mención. En consecuencia, a los efectos de este proceso, debe tenerse en cuenta que, por su contenido meramente suspensivo y no novatorio, la impugnada disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 no impone a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones sobre el reconocimiento y financiación de las prestaciones de dependencia, de modo que los deberes a los que alude la parte recurrente traerían causa, en su caso, de la regulación previamente establecida en la Ley 39/2006, que es ajena al presente proceso.

Lo anterior resulta plenamente aplicable a las alegaciones que la parte recurrente efectúa en relación con el art. 32.3 de la Ley 39/2006, ya que no puede sostenerse que una disposición como la impugnada, de contenido meramente suspensivo y no de revisión o modificación normativa, altere el significado que haya de darse a los dos párrafos del art. 32.3 de la Ley 39/2006, por lo que los eventuales vicios de inconstitucionalidad en que pudiera incurrir este precepto no derivarían de la norma objeto del presente recurso y de ahí que su análisis quede fuera de este procedimiento.

En todo caso ha de advertirse también que sobre este art. 32.3 de la Ley 39/2006 ya se ha pronunciado la STC 18/2016, FJ 8 e) iii), señalando que «el art. 32.3 de la Ley 39/2006, segundo párrafo, únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos igual a la de la Administración general del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que implica que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria, por lo que, al menos en teoría, la reducción de la aportación estatal es susceptible de producir el correlativo efecto de reducción de la aportación autonómica, sin que, por esa vía, se produzca irremediamente un incremento de gasto autonómico. Ahora bien, si esa reducción autonómica se produce o no es una cuestión que corresponde decidir a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia en materia de asistencia social. Pero no puede pretenderse que el hecho de que una determinada Comunidad Autónoma considere necesario o conveniente mantener las prestaciones del sistema de atención a la dependencia en un determinado nivel, superior al mínimo garantizado por el Estado, implique necesariamente el mantenimiento de las aportaciones estatales a la financiación del sistema de atención a la dependencia en la cuantía suficiente que permita el mantenimiento de dicho nivel prestacional en la Comunidad Autónoma de que se trate. Tal planteamiento no puede ser aceptado porque con él se invierte la lógica del sistema diseñado en la Ley 39/2006, pues se condicionarían unilateralmente las decisiones estatales en relación con la financiación del sistema de atención a la dependencia olvidando que su nivel de cobertura está condicionado por las disponibilidades financieras y la necesidad de equilibrio en el reparto del gasto público, ya que el Estado viene obligado a conjugar un equilibrio entre la cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la suficiencia de la atención ofrecida y la propia sostenibilidad financiera del sistema de atención a la dependencia (en un sentido similar, STC 63/1987, de 21 de mayo, FJ 17, en referencia a la acción protectora de la Seguridad Social, entre muchas otras)».

Por tanto, a los efectos del actual proceso constitucional, no puede acogerse el presupuesto de que la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, circunscrita al denominado segundo nivel de protección, constituya una norma que impone a las Comunidades Autónomas la obligación de aportar sus propios recursos para dotar las prestaciones definidas por la Ley 39/2006 y para percibir los fondos correspondientes al nivel mínimo de protección financiado por el Estado. En consecuencia, negado que de la citada disposición recurrida derive el condicionamiento de los propios recursos y

competencias de las Comunidades Autónomas al que reiteradamente hacen referencia los Abogados de la Generalitat de Cataluña, necesariamente decae también el principal argumento que ésta aduce para, con carácter común, denunciar que dicha disposición resulta contraria al principio de lealtad constitucional, a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y a la competencia autonómica sobre servicios sociales.

Por otra parte, no está de más recordar que el nivel de protección acordado entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma se concibe en la Ley 39/2006 como contingente o potencial, dependiendo su existencia del mutuo concierto entre ambas partes, sin que exista un previo derecho a la citada cofinanciación estatal del nivel acordado, cofinanciación que queda sujeta a las decisiones adoptadas por el Estado a la hora de asignar prioridades de gasto en su propio presupuesto. Similar conclusión cabe alcanzar respecto al también alegado tenor de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006. Lo cierto es que la inicial aprobación de la norma transitoria impugnada no puede limitar o frenar el posterior ejercicio por las Cortes Generales de su potestad legislativa plena ex art. 66.2 CE, de modo que, en dicho periodo, no queda impedida la intervención del legislador para incidir en el texto o eficacia de la disposición. Consiguientemente, desde la perspectiva constitucional, no es objetable que, en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012, el legislador estatal acordara la suspensión, durante ese ejercicio, de la citada disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, no incorporando créditos a tal fin y descartando así que, para ese año, la Administración estatal pudiera concertar el nivel de protección acordado mediante la firma del correspondiente convenio, que, como se ha dicho, es el presupuesto último para que nazca la obligación de cofinanciación respecto a cada Comunidad Autónoma.

Por último, la pretendida vulneración de la autonomía financiera y de la competencia autonómica sobre servicios sociales tampoco puede ser acogida. Al respecto, nuevamente hay que reiterar la conclusión ya expuesta de que la suspensión que deriva de disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 no afecta al nivel mínimo de protección ni impone nuevas obligaciones de mantenimiento y financiación de prestaciones y que las aducidas por la parte recurrente encontrarían en su caso origen previo en la Ley 39/2006, que ya contemplaba dicho nivel acordado como eventual o contingente.

6. Por lo que se refiere a la segunda de las normas impugnadas relacionadas con la protección de la dependencia, ya antes se ha indicado que el objeto de la disposición final octava de la Ley 2/2012 es dar nueva redacción al calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006 regulado en el apartado primero de la disposición final primera de esta Ley: en concreto, el cambio introducido respecto al tenor previo consiste en retrasar un año la efectividad del derecho a prestaciones de aquellos valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2, que con anterioridad tenían reconocida la fecha de aplicación a partir de 1 de enero de 2013 y que la norma recurrida fijó en «a partir del 1 de enero de 2014».

La única queja que se presenta argumentada en el escrito de interposición del recurso es la relativa a la invasión de la competencia autonómica sobre servicios sociales del art. 166 EAC; de ahí que, en aplicación de la doctrina constitucional sobre la carga de fundamentación que corresponde a los recurrentes, dicha queja será la única a la que quedará limitado nuestro enjuiciamiento respecto a esta disposición (por todas, SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 4, y 96/2013, de 23 de abril, FJ 3). A juicio de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, la norma impugnada impone una pauta temporal a la actividad de los servicios sociales dependientes de las Comunidades Autónomas, sin dejar a estas margen de decisión respecto al calendario con el que habrán de gestionar el reconocimiento de las prestaciones. Tal previsión, entienden, no encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, pues la fijación precisa y detallada de este calendario supone una imposición de determinadas conductas a otros entes públicos que, conforme a la STC 61/1997, FJ 17, queda fuera de la competencia estatal para regular las condiciones básicas.

Esta tacha ha de ser desestimada. La ya citada STC 18/2016, FJ 8 e) i), al pronunciarse sobre el apartado 1 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, en la redacción dada por el art. 22.17 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, ya ha dicho que «la

determinación de un calendario de efectividad del reconocimiento de las situaciones de dependencia y del consiguiente acceso a las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia se configura como uno de los elementos básicos, en este caso temporales, que determina el nacimiento y la efectividad de dichas prestaciones, suponiendo un presupuesto necesario y esencial para el ejercicio del derecho que forma parte de las condiciones básicas que al Estado *ex art.* 149.1.1 CE corresponde garantizar mediante, en este caso, la uniformidad temporal y, con ello, la coordinación en la aplicación de la ley. Además viene a asegurar una ordenación unitaria del sistema, evitando divergencias temporales en su implantación que afecten negativamente a las condiciones de ejercicio del mencionado derecho fundamental en las distintas partes del territorio. Razón por la cual esta previsión participa del objetivo de afianzar 'las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales' lo que justifica la apelación a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, que constituye un instrumento fundamental para garantizar la homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional. (STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, allí por referencia al calendario aplicativo de la legislación educativa). Igualmente, la misma sentencia y fundamento jurídico recuerda que 'la adopción de este calendario responde a indudables necesidades de dotación financiera requeridas por el sistema de atención a la dependencia y aparece 'como consecuencia de la prioridad en la atención a las personas dependientes con mayores necesidades de atención, así como de la corrección del déficit público y en virtud de los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, que rigen el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia', según reza el ya mencionado acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 10 de julio de 2012'.»

7. La última de las previsiones recurridas es la contenida en la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, cuyo tenor es el siguiente:

«Jornada general del trabajo en el Sector Público.

Uno. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, 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.

A estos efectos conforman el Sector Público:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

...

Asimismo, las jornadas especiales existentes o que se puedan establecer, experimentarán los cambios que fueran necesarios en su caso para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria.

En todo caso, las modificaciones de jornada que se lleven a efecto como consecuencia del establecimiento de esta medida, no supondrán incremento retributivo alguno.

Dos. Con esta misma fecha, queda suspendida la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector Público indicados en el apartado anterior, que contradigan lo previsto en este artículo.

Tres. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.7, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución española.»

El escrito del recurso articula la impugnación de esta disposición en torno a dos reproches. Por un lado, afirma que la norma no respeta el orden constitucional de

distribución de competencias. Por otro, considera que vulnera el art. 134.2 CE por entender que su regulación no puede formar parte del contenido de una ley de presupuestos.

Se analiza en primer lugar la queja competencial. La demanda considera que la indicada disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 no encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE, porque su contenido no es económico ni tiene un efecto directo en el ahorro del gasto público. Asimismo, entiende que la previsión cuestionada se superpone a lo dispuesto en el estatuto básico del empleado público y excede el concepto de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios a que se refiere el art. 149.1.18 CE, por lo que considera vulnerada la competencia de ordenación y organización de la función pública reconocida a la Generalitat de Cataluña en el art. 136 a) y b) EAC, al tiempo que, al hilo de esta denuncia, plantea la posibilidad de que, atendida la diversidad de Administraciones y de tareas de los empleados públicos, la implantación de la medida de forma general pudiera ser contraria al principio de eficacia previsto en el art. 103 CE. De modo similar, tampoco admite que la disposición impugnada encuentre amparo en el art. 149.1.7 CE, por considerar que la fijación de la duración de la jornada de trabajo del personal laboral del sector público no es objeto propio de la legislación laboral, razón por la que nuevamente denuncia la invasión de su competencia reconocida en el art. 136 EAC.

En primer lugar, se debe encuadrar la cuestión controvertida a efectos de determinar las competencias estatales en la materia. El apartado 3 de la norma impugnada proclama su carácter básico en cuanto que afirma que se ha dictado «al amparo de los artículos 149.1.7, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución española». Además de la incorrección que supone la calificación de la competencia estatal en materia de legislación laboral como básica (por todos, ATC 55/2016, de 1 de marzo, FJ 3), ese encuadramiento competencial es susceptible de ser revisado por este Tribunal (STC 18/2016, FJ 10), porque e no se encuentra vinculado por «las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento» (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1).

Para encuadrar la competencia hemos de atenernos al concreto contenido material de la norma, de modo que, como en anteriores pronunciamientos (por todos, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4), se evite la utilización de argumentaciones de tipo finalista o instrumental en relación con la dimensión económica de las normas enjuiciadas. Por ello, aunque la disposición adicional impugnada sea una medida efectivamente dirigida a contener el gasto público en materia de personal, debemos analizar el contenido de la misma para determinar el título competencial al que se adscribe esta medida. En este sentido, tal disposición no solo establece una jornada mínima de trabajo del personal del sector público –fijada en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual–, sino que adicionalmente se añade que las modificaciones de jornada que conlleve la adaptación a esa nueva medida –es decir, las ampliaciones– «no supondrán incremento retributivo alguno». Con ello puede concluirse que la norma impugnada tiene un contenido mixto, pues no solo –aunque sí principalmente– establece una regulación sustantiva de las condiciones de trabajo de los empleados del sector público, sino que también recoge una previsión retributiva expresa para aquellos supuestos en los que el trabajador/funcionario aumente su jornada a treinta y siete horas y media.

Dado su contenido, este Tribunal debe atenerse a la doctrina de la STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8, que consideró que la modificación del régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos introducida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, encontraba amparo en el art. 149.1.18 CE, por cuanto se trataba de una regulación que afectaba a derechos de los funcionarios públicos adoptada con un carácter estructural y permanente y que, por tanto, no iba dirigida a dar solución a una problemática transitoria.

Los anteriores criterios son plenamente aplicables al presente supuesto. Siendo una regulación que tiene por objeto fijar la jornada de trabajo, guarda directa relación con los derechos del personal al servicio del sector público (arts. 47 y 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público), así como con sus deberes (art. 54.2). Así pues, de modo similar al caso de la STC 156/2015, 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. Estos son los títulos que resultan aplicables por ser más específicos que el que, con carácter más genérico, recoge el art. 149.1.13 CE (STC 84/2016, de 28 de abril, FJ 5, con cita de otras, allí en relación al ámbito material de la educación). En relación con ello, la norma que examinamos viene a modular el marco derivado de los arts. 47 y 51 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (reproducidos ahora en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), de tal forma que la libertad que esos preceptos otorgan a las Administraciones públicas para establecer la jornada de trabajo de su personal se ejerce ahora en el contorno predeterminado por la norma impugnada, al fijar ésta una jornada mínima.

Recordemos que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la doctrina constitucional que lo ha interpretado, el Estado tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normación relativa «a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios» (por todas, STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13). 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 periodo de aplicación (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). No olvidemos también que «[e]ste Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar 'como principio básico la utilización racional del funcionariado existente', así como 'básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio' (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42)» (STC 8/2010, de 27 de abril, FJ 4). Asimismo, el hecho de que la previsión examinada no se hubiera contemplado en el estatuto básico del empleado público no constituye obstáculo para que, en virtud de la competencia normativa indicada, el legislador estatal proceda a su posterior incorporación en la disposición ahora cuestionada, debiendo recordar que, según este Tribunal ha señalado, «siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60), habiendo afirmado que «la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación» (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Por su parte, en cuanto al personal laboral del sector público, ha de tenerse en cuenta que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral. El Tribunal tiene establecido que el título competencial «legislación laboral» tiene «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios» (SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; y 95/2002, de 25 de abril, FJ 8, entre otras muchas, y, en el mismo sentido, ATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 4). En esta materia se incluye la regulación de un elemento esencial del contrato de trabajo como es el tiempo de prestación de servicios (STC 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 7/1985, de 25 de enero, FJ 2).

El precepto regula así con carácter general un aspecto de la relación laboral, específicamente en relación a los trabajadores del sector público, y lo hace mediante la fijación de una jornada mínima, lo que conlleva, por su propia naturaleza, una prohibición de que la jornada laboral en el sector público pueda ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. Regulación que, por

otra parte, no impide que, respetando esa prohibición, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias para la organización de su propio personal laboral, puedan adoptar las decisiones que estimen oportunas sobre las condiciones de trabajo de ese personal, sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE (en un sentido similar, ATC 55/2016, FJ 5).

Las anteriores consideraciones llevan a concluir que la disposición impugnada ha sido dictada por el Estado al amparo de competencias normativas que le son propias, sin que se aprecie la denunciada vulneración de la competencia sobre ordenación y organización de la función pública reconocida a la Generalitat de Cataluña. El propio art. 136 EAC establece que la competencia autonómica sobre los derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones públicas es «compartida», debiendo por tanto acomodarse a las referidas competencias que en esta materia atribuye la Constitución al Estado (STC 31/2010, FFJJ 60 y 82). Además, 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 (así, en la STC 156/2015, FJ 8, en relación a la duración de permisos o licencias de los funcionarios públicos). Por lo demás, ese margen de maniobra que deja abierto la previsión impugnada facilita la pertinente adaptación a la diversidad de tareas y actuaciones administrativas, lo que contribuye a apreciar que, pese a lo también apuntado por los recurrentes, el principio de eficacia ex art. 103.1 CE no queda contrariado por una norma, como la cuestionada, que se limita a establecer una jornada mínima de trabajo en el empleo público en términos meramente cuantitativos, sin acarrear incremento retributivo alguno y potenciando el ahorro en el gasto público.

En consecuencia, debemos desestimar este primer motivo de impugnación de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012.

8. El segundo motivo de impugnación es la infracción del art. 134.2 CE. La demanda considera que la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 no responde ni al contenido esencial ni al contenido eventual que es propio de una ley de presupuestos, y además señalan que, aun cuando se admitiera la conclusión contraria, estamos ante una previsión que contradice la regulación del art. 47 del estatuto básico del empleado público, por lo que se estaría vulnerando la doctrina constitucional que ha establecido que lo que una ley de presupuestos no puede hacer es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una materia, proceder a efectuar una aplicación distinta de la allí prevista (SSTC 238/2007 y 248/2007).

Aunque en virtud del principio de seguridad jurídica, este Tribunal ha advertido que «lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende» (SSTC 238/2007, FJ 4, y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). Eso no es, sin embargo, lo que acontece en el caso ahora enjuiciado. Como ya hemos señalado, la cuestionada disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 incorpora una nueva previsión legal sobre el régimen sustantivo de la jornada de los empleados públicos, que complementa lo establecido en el estatuto básico del empleado público –fundamentalmente en sus arts. 47 y 51– y que habrá de tenerse en cuenta por las Administraciones públicas al determinar la jornada de sus funcionarios públicos y su personal laboral. No estamos, por tanto, ante una situación en que, sin mediar modificación explícita del régimen sustantivo, se proceda en la Ley de presupuestos a hacer una aplicación que lo desconozca tácitamente, plasmando créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en aquel (STC 76/2014, FJ 4). En consecuencia, no existiendo tacha de inseguridad jurídica en la disposición impugnada, la clave para determinar su adecuación al art. 134.2 CE reside en constatar si, conforme exige nuestra doctrina, la novedad normativa que de forma expresa y directa ha introducido

respeta las exigencias requeridas para integrar el contenido de la Ley de presupuestos y, más concretamente, su contenido eventual.

El contenido eventual o disponible se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto [STC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3 b) y las allí citadas]. En consecuencia, «para que una disposición pueda integrarse en el contenido eventual de la Ley de presupuestos salvando su legitimidad constitucional es necesario que guarde una conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto– [SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b), y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a)]» [STC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3 b)].

Pues bien, como ya hemos señalado, la jornada mínima de trabajo que el legislador introduce para el personal del sector público va acompañada en la norma cuestionada por la previsión expresa de que las modificaciones de jornada que se lleven a cabo para adaptarse a esta medida «no supondrán incremento retributivo alguno», encontrándonos ante una previsión que, en su conjunto tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada tiene una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público. De este modo la regulación cuestionada es bien distinta a la enjuiciada en otros pronunciamientos a los que se hace referencia en el escrito de recurso (SSTC 174/1998, 203/1998 y 234/1999), por lo que la conclusión a alcanzar ha de ser diferente, debiendo ahora declarar la idoneidad de la Ley de presupuestos generales del Estado para introducir la medida que aquí se controvierte (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12; y 96/1990, de 24 de mayo, FJ 4 –respecto a la fijación de límites máximos al aumento de retribuciones del personal del sector público–). Consiguientemente, hemos de desestimar la queja de que la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 vulnera el art. 134.2 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, manifiesto mi discrepancia con los fundamentos jurídicos 7 y 8 y el fallo de esta Sentencia, que a mi juicio debió estimar la impugnación de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Resumo a continuación los argumentos que expuse en el Pleno en defensa de esta posición.

1. Una disposición que fija la duración mínima de la jornada de trabajo para el conjunto del sector público no puede ser considerada, en su perspectiva material, como norma que regula las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Para alcanzar la conclusión contraria, la decisión de la mayoría invoca la doctrina previa, afirmando que esta normativa básica queda justificada por tratarse de una medida que forma parte de la esfera de los derechos y deberes de los funcionarios y garantiza una mínima homogeneidad en un aspecto central del régimen estatutario funcional, como es el tiempo de trabajo o la dedicación exigible a todo funcionario.

El alcance de las competencias estatales y autonómicas en la regulación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos ya ha sido objeto de previas discrepancias (así, por ejemplo, en los Votos particulares a las SSTC 156/2015, sobre el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios, o 26/2016, sobre el periodo lectivo de la jornada del personal docente de los centros públicos, a los que ahora me remito). En cuanto a la STC 163/2012, también citada en la Sentencia, su doctrina no es trasladable a este supuesto, pues se refería a la jornada de trabajo de los funcionarios de los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia, cuyo estatuto jurídico no puede ser puesto en cuestión o alterada su homogeneidad por el ejercicio de las competencias autonómicas, reglamentarias o de mera ejecución, derivadas de las cláusulas subrogatorias en ese ámbito material. Bien distinto es el supuesto que nos ocupa, pues no nos encontramos ante una materia en la que las Comunidades Autónomas tengan simples competencias de ejecución, sino ante otra muy distinta en la que ostentan competencias exclusivas sobre su función pública, inherentes a su potestad de autoorganización y de establecimiento de su propio sistema institucional.

Según consolidada doctrina de este Tribunal, «una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, FJ 1; y STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2)». Me parece evidente que la norma (formalmente básica) que aquí se discute no deja margen a las Comunidades Autónomas para introducir tales peculiaridades, en ejercicio de sus legítimas competencias, en consideración a su sistema institucional y a la potestad de autoorganización proyectada en la configuración de los servicios públicos que gestionan. Todo lo contrario; propiciado por un omnipresente afán de uniformidad (que no homogeneidad), la imposición de la jornada mínima prescinde de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, que inciden indudablemente en su organización, pudiendo producir, al tiempo, una alteración en sus relaciones de puestos de trabajo y en su política de retribuciones, tan estrechamente ligada a la jornada de trabajo.

Ya en la STC 54/1982, de 26 de julio, FJ 5, este Tribunal Constitucional negó la consideración de básica a la jornada establecida a efectos retributivos por el art. 5.2 de la Ley de retribuciones de 4 de mayo de 1965 (cuarenta y dos horas semanales), considerando que no parecía irrazonable que la Generalidad dispusiera de un cierto margen para determinar la jornada laboral a tales efectos. Una posibilidad que ahora se

niega a las Comunidades Autónomas, en una nueva manifestación de una concepción desmesuradamente expansiva de los títulos competenciales que asisten al Estado, y que en modo alguno puedo compartir.

Por más que se pueda coincidir en que la regulación de la jornada de trabajo de los empleados públicos concierne al régimen de «derechos y deberes» propio del estatuto de los funcionarios públicos, no se puede identificar sin más ese ámbito material con las «bases del régimen estatutario» o, lo que viene a ser lo mismo, apelando de forma rutinaria a la retórica de la «mínima homogeneidad». Por ese camino, emprendido ya en anteriores sentencias, se asimila la materia (régimen estatutario de los funcionarios públicos) a la competencia (en el caso del Estado, ceñida a las bases). De este modo, el carácter compartido de la competencia legislativa, basilar en nuestro Estado compuesto y plasmada en el binomio bases/desarrollo, va perdiendo progresivamente todo significado.

2. Cualquiera que sea la posición que se mantenga sobre los contornos materiales de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, debió estimarse, en todo caso, el segundo motivo de impugnación, fundamentado en la infracción del art. 134.2 CE.

El art. 47 del estatuto básico del empleado público remite expresamente a las Administraciones Públicas el establecimiento de la jornada de trabajo de los funcionarios públicos. La disposición adicional impugnada no es, como sostiene la mayoría, una nueva previsión legal sobre el régimen sustantivo de la jornada de los empleados públicos que «complementa» el estatuto básico del empleado público, pues altera sustancialmente el régimen básico anterior al pasar a regular en norma básica estatal lo que, con anterioridad, quedaba íntegramente remitido a lo que estableciera cada Administración pública en su ámbito. Estamos pues ante una norma con vocación de permanencia en el tiempo, que cambia sustancialmente los criterios que previamente informaban la regulación de la jornada y cuya ubicación natural sería, en consecuencia, la legislación específica que regula dicha materia. Hasta tal punto es así, que puede afirmarse que la imposición de una jornada mínima que efectúa la disposición impugnada supone *de facto* una modificación del art. 47 del estatuto básico del empleado público. La cuestión es igualmente clara en cuanto al personal laboral, pues el art. 51 del estatuto básico del empleado público se remite a las reglas del propio capítulo y a las de la legislación laboral correspondiente, y, por tanto, al art. 34.1 del estatuto de los trabajadores, con el cual también resulta incompatible la disposición adicional que nos ocupa.

Por consiguiente, es evidente que, desde esta perspectiva, se está incumpliendo palmariamente uno de los límites que impone la doctrina constitucional a las leyes de presupuestos. Aun cuando la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 5, y las allí citadas), ha de hacerlo respetando los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal. Es más que dudosa la conexión directa de la fijación de la jornada mínima en el sector público con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues su repercusión es a lo sumo mediata, en cuanto que no incide en los ingresos públicos y tampoco en el gasto efectivo, para el que resulta neutral.

Pero, incluso admitiendo a efectos dialécticos esa conexión, se incumple otra exigencia que la doctrina que este Tribunal estableció nítidamente en las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4, y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4: «una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir, a renglón seguido, que lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique

expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE» (FJ 4).

En mi opinión, la disposición cuestionada debió ser declarada inconstitucional y nula por incurrir precisamente en ese ámbito vedado por la doctrina constitucional, ya que, sin modificar los preceptos del estatuto básico del empleado público que han quedado reseñados, establece la duración mínima de la jornada de trabajo de los empleados públicos.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil dieciséis.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Adela Asua Batarrita.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.