

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12364 *Pleno. Sentencia 194/2016, de 16 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1814-2013. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: constitucionalidad del precepto legal estatal relativo a las limitaciones de incorporación nuevos empleados públicos (SSTC 215/2015 y 179/2016). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal, 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. 1814-2013, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los arts. 22.3 y 23.1.2 y las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta, de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de marzo de 2013 la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 22.3 y 23.1.2 y las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

El escrito de interposición comienza su alegato exponiendo las coincidencias entre el objeto de este recurso y el registrado con el número 1815-2013, interpuesto también por el Gobierno Vasco contra los arts. 22.3 y 23.1.2 y las disposiciones adicionales duodécima, cuadragésima y septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. En el caso de la impugnación referida al art. 22.3, la remisión lo es, además, al recurso registrado con el número 5423-2012 e interpuesto por la misma demandante, que se dirigió frente al art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

a) El art. 22.3 de la Ley 17/2012, que establece la prohibición de aportaciones a los planes de pensiones y empleo durante el ejercicio 2013, se reputa contrario a los arts. 2; 149.1.13; 149.1.18 y 156.1 CE, en relación con los arts. 10.4 y 44 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV); y los arts. 21 y 29 de la Ley del estatuto básico del empleado público.

En este punto la remisión al recurso interpuesto frente al art. 22.3 de la Ley 2/2012 implica la remisión en bloque a los argumentos expuestos por el mismo recurrente frente al art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, contenidos en el recurso de inconstitucionalidad ya citado (número 5423-2012).

La demanda considera que la prohibición de aportaciones a planes de pensiones y empleo, en los términos previstos en el art. 22.3 de la Ley 17/2012, no encuentra amparo en la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, excediendo de lo que ha de calificarse como básico. Igualmente se afirma que el objetivo de política económica dirigido a la contención del gasto de personal ha de articularse de forma global pues, en caso contrario, se termina por absorber totalmente el espacio sustantivo que deriva de los arts. 10.4 y 44 EAPV para determinar las retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma. Tampoco se advierte razón alguna de política económica o de planificación de la actividad económica que justifique una intervención del legislador estatal sobre una concreta retribución que es ajena a su acervo competencial. Por último, se argumenta que el artículo impugnado convierte las retribuciones diferidas en una suerte de retribución básica cuyos contornos define el Estado en su totalidad. La recurrente entiende así que de la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.13 CE, particularmente en lo relativo a la imposición de límites porcentuales a los incrementos retributivos de los empleados del sector público, se deriva que las limitaciones a establecer han de referirse al volumen total de las retribuciones, sin vaciar por tanto de contenido las competencias autonómicas. Señalado lo anterior, argumentan que el precepto impugnado no se ajusta a tales límites y vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconocida en los arts. 156.1 CE y 44 EAPV. Por último, señala la demanda que el precepto impugnado es, además, contrario al principio de solidaridad que ha de inspirar el sacrificio que se exige al conjunto de las Administraciones públicas, de acuerdo con el art. 2 CE.

b) En relación con el art. 23.1.2 de la Ley 17/2012, sobre la tasa de reposición aplicable a la oferta de empleo público, la demanda destaca también la vinculación con el mismo precepto de la Ley 2/2012, remitiéndose a los argumentos esgrimidos en el recurso registrado con el número 1815-2013. Añade sin embargo que el ahora impugnado contiene algunas variaciones con respecto de la disposición contenida en la Ley 2/2012, ya que se contempla ahora una relación más prolija de los sectores en los que se reconoce la posibilidad de alcanzar un máximo del 10 por 100 como tasa de reposición de efectivos.

La disposición se dicta al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Sin cuestionar este encuadramiento competencial, se alega que la intensidad de la intervención prevista en el precepto y, en concreto, la predeterminación de los ámbitos en los que cabe la tasa de reposición, condiciona la organización interna de la Comunidad Autónoma y afecta por ello al núcleo indisponible intrínseco a la capacidad de auto organización a que se refiere el art. 10.2 EAPV.

La demanda sostiene que la competencia del Estado no permite una regulación de este detalle e intensidad, predeterminando los ámbitos en los que cabe la tasa de reposición del personal. Afirma que ello se ha llevado a cabo sin que se aporte una justificación de relevancia económica que permita entender desde parámetros de constitucionalidad el fundamento estatal para identificar unos sectores en detrimento de los demás. Añade que cualquiera de los objetivos de política económica es en todo caso alcanzable con un límite global, como establece el párrafo uno del mismo artículo, límite que habría de conjugarse con una previsión flexibilizadora que admitiera la intervención de la Comunidad Autónoma en la determinación de los sectores en los que cupiera una reposición de efectivos que superara la previsión general, y que habría de jugar necesariamente con carácter excepcional. Considera que sólo tal modelo más flexible podría ser constitucional, de acuerdo con la jurisprudencia contenida en la STC 178/2006, FJ 3 (que cita las SSTC 63/1986, FJ 11, y 24/2002, FJ 5).

Por ello, aun reconociendo la posibilidad de que el Estado limite la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, ello no le permite establecer, además, los concretos sectores que se verían exceptuados. En suma, lo que vulnera la

competencia autonómica es la predeterminación de los ámbitos en los que cabe la tasa de reposición del 10 por 100, pues se condiciona con ello la organización interna. Concluye afirmando que allí donde el control del gasto y la autonomía sean cohonestables, como propugna el Tribunal Constitucional, las soluciones que coartan innecesariamente el ámbito de decisión autonómico no admiten su amparo en el art. 149.1.13 ni en el art. 156.1 CE, vulnerando en consecuencia el art. 10.2 EAPV.

c) En relación con la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, relativa a la gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del art. 13 de la Ley 56/2003, de empleo, la demanda considera vulnerado el art. 12.2 EAPV, efectuando también en este caso una remisión en bloque a los argumentos esgrimidos por el mismo demandante frente a la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2012, de contenido idéntico, en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 1815-2013.

Se alega así que la medida supone la centralización de siete aplicaciones presupuestarias destinadas a financiar acciones y medidas en materia de fomento de la contratación laboral, con lo que se ignora la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral contenida en el art. 12.2 EAPV.

Mediante la disposición impugnada se materializa formalmente la exigencia, contenida en el art. 14.3 de la Ley de empleo, de identificar y desagregar debidamente en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal los que denomina «fondos de empleo de ámbito nacional», y de establecer una reserva de crédito que evite el principio general de distribución de tales fondos entre la Comunidades Autónomas, que permita gestionar directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal las acciones y medidas señaladas en el artículo 13 h) de la citada Ley.

La tacha de inconstitucionalidad se refiere a la centralización del gasto. Razona la demanda que la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, tras especificar las aplicaciones presupuestarias objeto de esta reserva de crédito, se habría limitado a reproducir el texto del art. 13 h) y del art. 14.3 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, sin argumentar mínimamente los motivos que justifican tal asunción de la gestión directa por el Estado. Por el contrario, la norma se habría limitado a reproducir de una manera estrictamente formal, sin contenido material alguno, las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional en la STC 13/1992.

Tal centralización, se alega, necesariamente debería suponer una excepción al principio general, proclamado por el art. 149.1.7 CE, de la ejecución de la legislación laboral por las Comunidades Autónomas, competencia que además está atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el art. 12.2 EAPV, y que conlleva la gestión por las Comunidades Autónomas de las acciones públicas traspasadas en materia de políticas activas de empleo.

En relación con el ámbito competencial autonómico, se afirma en la demanda que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene en este ámbito una competencia de mayor extensión que el resto de las Comunidades Autónomas, citando en este punto los Estatutos de Autonomía coetáneos, en sus versiones originarias (citando así, entre otros, el art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/1979, del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña). Se refiere igualmente, en sustento de su tesis, al Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Los términos en los que se materializa la transferencia en dicha norma suponen, se afirma, reconocer un régimen competencial singular para la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el art. 13 de la Ley de empleo, ya que la reserva competencial del Servicio Público de Empleo Estatal, incluyendo por tanto los fondos de ámbito nacional contemplados en el artículo 14.3 de la referida Ley, —fondos incluidos entre las competencias de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el art. 12.2 EAPV—, únicamente se producirá en el supuesto de que la actuación o programa concreto no tenga incidencia en la Comunidad Autónoma. Por tanto, siempre que se afecte a esta Comunidad, la competencia corresponderá ejercerla al servicio autonómico de empleo. En consecuencia, la disposición impugnada debería haber

salvaguardado de forma expresa el ámbito competencial reflejado en el citado Real Decreto, incluyendo la correspondiente referencia a la exclusión de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la aplicación de esta reserva de crédito. Cita asimismo la demanda los principios que rigen las relaciones de índole financiera entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, reflejados en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del concierto económico con el País Vasco (artículo 48). A partir de ahí, razona que se establece un régimen competencial singular para la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el art. 13 de la Ley de empleo.

Se enumeran a continuación las aplicaciones presupuestarias del presupuesto correspondiente al Servicio Público de Empleo Estatal, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, concluyendo que se han centralizado la gestión en el Servicio Público de Empleo Estatal de siete aplicaciones presupuestarias, que detalla. Añade que la disposición adicional centraliza, asimismo, la gestión de otra aplicación presupuestaria —19.101.241— A.482 (titulada «fomento de la inserción y estabilidad laboral. Reserva de gestión directa del Servicio Público de Empleo Estatal de créditos destinados a programas de fomento de empleo») integrada a su vez por otros subconceptos que constituyen auténticas políticas activas de empleo, incidiendo, por tanto, de forma directa en el ámbito competencial asumido, en los términos expuestos, en el marco del Estatuto de Autonomía y tal y como ha quedado plasmado en el Real Decreto 1441/2010.

En fin, la competencia de ejecución que otorga a esta Comunidad Autónoma el art. 12.2 EAVP se ve vulnerada por la citada centralización de las partidas presupuestarias.

d) Por último, la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, —por la que se suspende, durante el año 2013, la aplicación de los arts. 7.2, 8.2 a), 10 y 32.3 (primer párrafo) y 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—, se impugna también con remisión a los argumentos esgrimidos frente a la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 en el recurso 1815-2013.

La Ley 39/2006 regula uno de los tres niveles de la protección de la dependencia, que se ha venido acordando entre el Estado y la Administración de cada Comunidad Autónoma. Se afecta por tanto al contenido mínimo del derecho allí protegido en el segundo de los niveles de la protección a que se refiere el art. 7.22 de la Ley, así como al principio de colaboración sobre el que se articula el sistema de atención a la dependencia y a la propia suficiencia financiera del sistema que se va a situar en un marco de insostenibilidad financiera. La suspensión temporal del nivel de protección acordado tiene una incidencia necesaria en el contenido mínimo del derecho, pues no se trata además de un mero nivel de protección facultativo sino que el mismo se proyecta sobre el núcleo del derecho, sobre las prestaciones que le dan contenido. El Estado no puede abstraerse de este objetivo, menos aún en ejercicio de la competencia *ex art.* 149.1.1 CE, pues estaría procurando la eliminación, por medio de su competencia normativa, de uno de los elementos en que se sustenta la Ley para hacer efectivo el derecho de atención a las personas en situación de dependencia. Resalta, detallando los pormenores de la financiación del sistema, que la financiación del nivel acordado se suma a la del nivel mínimo de protección para procurar un sistema solvente y estable desde una perspectiva estrictamente económica. Por ello, si la suficiencia financiera del sistema no queda garantizada, —y es un hecho que la suspensión del nivel acordado, de la cooperación interadministrativa y de la financiación anudada a la misma, sirven a tal fin—, la efectividad del derecho es una falacia y su ejercicio en condiciones de igualdad un objetivo inalcanzable.

Dicha suspensión también se reputa contraria al principio de lealtad constitucional en cuanto que a la Comunidad Autónoma se le sigue exigiendo una aportación al menos igual a la que el Estado ha de aportar en el nivel mínimo de protección, lo que supone el condicionamiento de sus recursos, vulnerando su autonomía financiera además de, específicamente, el principio de lealtad a que se refiere el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En fin, con la suspensión de los artículos 7; 8.2 a); 10 y 32.3, párrafo primero y la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, el Estado incide en el sistema atendiendo

únicamente a un interés propio de ahorro, y desentendiéndose del interés general ligado a la eficacia de aquel sistema, así como ignorando igualmente la posición de las Comunidades Autónomas, impedidas de realizar un ejercicio eficaz de su competencia sobre asistencia social. Además, este desistimiento unilateral por parte del Estado del marco cooperativo y de colaboración supone un menoscabo efectivo de la competencia de esta Comunidad Autónoma. El ejercicio por el Estado de la competencia propia no puede producir, como en este caso, una afectación, un condicionamiento de la competencia sobre asistencia social de esta Comunidad Autónoma (ex art. 10.12 EAPV), menos aún, si se tiene en cuenta que la financiación procedente del nivel de protección acordado se conforma en la Ley como un mecanismo de financiación estable, cuya supresión temporal, mediado ya el ejercicio 2012, al que se aplicará la medida, resulta intempestivo e imprevisible para las Comunidades Autónomas.

La disposición vulnera así tanto la competencia del País Vasco en materia de asistencia social (art. 10.12 EAPV), como el artículo 149.1.1, en relación con los artículos 9.2; 138 y 139.1; 149.1.13; y 156.1, todos de la Constitución, además del art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Concluye el escrito recordando que en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley 2/2012 (recurso 1815-2013) ya se había solicitado la acumulación al recurso registrado con el número 5423-2012, promovido por el Gobierno Vasco frente el apartado 3 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, petición que se extiende al presente recurso en el entendimiento de que la conexión entre los tres recursos citados justifica la unidad de tramitación y decisión.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Igualmente, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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. 114, de 13 de mayo de 2013.

3. Por escrito registrado el 10 de mayo, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 13 de mayo 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 el 16 de mayo de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en su escrito de 17 de mayo de 2013, indicando también el acuerdo de remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

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

El Abogado del Estado comienza su alegato enmarcando las medidas de la Ley 17/2012 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 los que el Tribunal Constitucional se ha hecho eco de la profunda crisis presupuestaria. Según indica, las normas impugnadas parten de esta situación socio-económica y persiguen el cumplimiento del mandato constitucional, además de asegurar la subsistencia y viabilidad del propio sistema prestacional en función de los recursos económicos disponibles.

a) Respecto de la impugnación referida al art. 22.3 de la Ley 17/2012 recoge el escrito esencialmente los argumentos esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad

núm. 5423-2012, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra el apartado 3 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

Comienza señalando que el análisis de constitucionalidad del art. 22.3 ha de efectuarse por contraste con lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE y, por su específica relación con el título competencial que tal precepto reconoce al Estado, teniendo igualmente presente el principio de coordinación con las haciendas públicas, consagrado en el art. 156 CE. Recuerda que, con base en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, 195/2006, de 22 de junio, y 297/2006, de 11 de octubre) ha reconocido la capacidad del Estado para establecer con carácter básico y, por tanto, de obligada observancia por todas las Administraciones públicas, límites al incremento global de las retribuciones del personal al servicio del sector público. Por ello, afirma que dado que la limitación de incrementos retributivos del personal del sector público está constitucionalmente fundada no en el art. 149.1.18 CE, sino en la relativa a la dirección y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en el principio de coordinación financiera (art. 156.1 CE), nos hallamos en este supuesto ante una medida que, amparada en el art. 149.1.13 CE, alcanza a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, y disfruta de un carácter excepcional cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, quedando su vigencia limitada al mantenimiento de las condiciones macroeconómicas que impone un escenario presupuestario de contención del gasto público.

La norma impugnada satisface plenamente la doble vertiente material y formal que ha de concurrir en lo básico. Desde el punto de vista formal, tiene rango de ley y, materialmente, la disposición representa una previsión de política económica general de carácter básico similar a la que integran el contenido constitucionalmente previsto para las leyes de presupuestos. Y dada la naturaleza retributiva de carácter diferido que ostentan las aportaciones a que se refiere el precepto impugnado, su prohibición constituye, a juicio del Abogado del Estado, una reducción de tal concepto retributivo para todos los empleados públicos que venían siendo beneficiarios de ellas, reducción que se superpone a la congelación retributiva prevista en el apartado dos de igual precepto. Se refiere por último al ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE). Principio de coordinación que constituye un límite condicionante de su autonomía financiera (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 62/2001, de 1 marzo, FJ 4). Concluye que la medida impugnada tampoco supone un trato desigual entre Administraciones públicas pues, como tampoco lo suponían anteriores limitaciones, es una medida de carácter general para la contención del gasto que se aplica por igual en el conjunto del sector público.

En definitiva, el principio de autonomía financiera autonómica en relación con el gasto no es absoluto y puede quedar afectado constitucionalmente por decisiones del Estado en materia de ordenación general de la economía como es la medida que recoge el art. 22.3 recurrido. Por todo ello, una vez razonado el carácter materialmente básico de la medida recurrida y su correcto amparo competencial en los arts. 149.1.13 y 156 CE, por su íntima conexión con el objetivo de reducción del déficit público, no procede sino rechazar todas las tachas de inconstitucionalidad que la demanda imputa al citado precepto.

b) En relación con el art. 23.1.2 de la Ley 17/2012, que se refiere a la competencia estatal para la fijación de sectores a los que se aplica la tasa de reposición del 10 por 100, comienza con la cita de la STC 178/2006, que declaró inconstitucional el art. 32 de la Ley de presupuestos de Asturias para 1997, por contener una regulación de la oferta de empleo público autonómico que rebasaba la permitida en la Ley de presupuestos generales del Estado para ese ejercicio, recogiendo el fundamento jurídico 3 de la misma.

Añade que la configuración de la oferta en la Ley de presupuestos para 2013 es semejante de la que contenía la Ley de presupuestos del Estado para el año 1997, en cuyo artículo 14.4 se autorizaba una tasa de reposición del 25 por 100 y, a continuación, establecía diversos sectores a los que no se aplicaba el tope de reposición de efectivos

(así para militares de empleo o personal docente no universitario o despliegue de policía autonómica).

En la norma que ahora se impugna se establece, igualmente, una regla general, que es la prohibición de convocatoria de plazas de nuevo ingreso y a continuación se enumeran diversos sectores en los que no se aplica esa regla, fijándose una tasa del 10 por 100. Además, precisa que es posible que una Comunidad Autónoma acumule la tasa de reposición de un sector en cualquier otro sector de los autorizados, lo que dibuja un amplio margen de actuación para que las Comunidades Autónomas decidan los ámbitos en los que van a convocar plazas de nuevo ingreso lo que, en palabras del Tribunal Constitucional, no les deja sin margen de maniobra para que puedan decidir, dentro de los sectores definidos, a cuáles dedicar la tasa de reposición permitida por la Ley de presupuestos generales del Estado.

c) En relación con la disposición adicional octogésima primera, sobre la gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del art. 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, el Abogado del Estado afirma que esta norma se limita a realizar la consignación presupuestaria de la reserva de crédito a favor de determinadas ayudas, medidas y programas para su gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal, pero que no atribuye competencia alguna al Estado, estando dicha competencia regulada en el art. 13 h) de la Ley de empleo, que no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y respecto de la que la Ley 17/2012 se limita a reproducir su contenido. Considera, en consecuencia, que sólo podría ser objeto del presente recurso si dicha Ley 17/2012 puede contener esa reserva de crédito a favor de determinadas ayudas, medidas o programas.

Al respecto, se refiere a lo dicho en el fundamento jurídico 5 de la STC 13/1992, en cuya doctrina considera que se incardina el presente supuesto. Reitera que la Ley 17/2012 se limita a realizar una reserva de crédito sobre la base y en ejecución de una norma distinta —el art. 13 h) de la Ley de empleo—, que es la que, en su caso, podría producir la vulneración de la competencia autonómica o, en su defecto, los actos de ejecución de esta norma, esto es, las concretas normas que regulan cada subvención determinada. En tal sentido, indica que cada uno de los aspectos generales mencionados en el art. 13 h) de la Ley de empleo tiene su concreción en normativa específica que regula la concesión de ayudas, dando cuenta de las normas específicas que permiten al Servicio Público de Empleo Estatal la concesión de ayudas a entidades o personas. En definitiva, la reserva de crédito para gasto recogida en la Ley 17/2012 no vulnera, por sí misma, competencia autonómica alguna, pues tal vulneración, en su caso, se produciría por la norma de cobertura concreta —el art. 13 h) de la Ley de empleo—, que no es objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, y más en concreto por la ejecución particular del Estado al definir cada subvención en las correspondientes normas, que será respecto a las que habría de aplicarse la doctrina constitucional sentada en la STC 13/1992 sobre los supuestos en que puede existir esa gestión centralizada, como ocurre en los casos analizados en las SSTC 52/2012, 37/2013 y 36/2013.

d) Por último se refiere a la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, sobre la suspensión de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Se recogen en el escrito los argumentos ya esgrimidos en los recursos de inconstitucionalidad núm. 1743-2013 y 1744-2013, interpuestos por el Gobierno de Cataluña.

El Abogado del Estado señala que la Ley 39/2006 instaura una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado, y mediante la que se garantiza un marco estable de recursos y servicios, asegurando un nivel mínimo homogéneo, sin dejar el tratamiento del tema a la plena discreción de las Comunidades Autónomas competentes en materia de asistencia social. Seguidamente, examina 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 sobre el art. 149.1.1 CE en relación con los mandatos de

los principios rectores de los arts. 41, 49 y 50 CE y con los arts. 14 y 15 CE, sobre los que, indica, incide la Ley 39/2006. 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 la aspiración de la Ley 39/2006 es rebasar el ámbito de la simple asistencia social y generar un verdadero sistema nacional de apoyo a la dependencia de carácter universal, por lo que si esta Ley trata de superar un modelo asistencial insuficiente, no puede sostenerse que nos encontramos en el ámbito de la «asistencia social», o al menos exclusivamente en este ámbito. 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 (STC 32/1983; 87/1985), considera que, del mismo modo, las previsiones constitucionales indicadas permiten deducir la exigencia de un sistema nacional de dependencia.

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 cual el Estado y las Comunidades Autónomas deben ejercer sus propias competencias en beneficio de los demás cuando ello resulte necesario. Asimismo, resalta 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). Igualmente 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 para el ejercicio de determinados derechos, y 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—. Pues bien, de manera específica, el Abogado del Estado señala que, en la Ley 39/2006, el nivel concertado de protección —que es el suspendido temporalmente— se articula a través de una cooperación bilateral por medio de convenios, de modo que, en este nivel, no existen aspectos que el Estado imponga a las Comunidades Autónomas, destacando además que algunos aspectos sistémicos se concretan en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que están representados el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, teniendo éstas mayoría. Más en concreto, detalla que la articulación de ese nivel acordado se produce en dos fases (arts. 7 y 10 de la Ley 39/2006): primero en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerdan el marco de cooperación interadministrativa, cuya fijación es puramente adjetiva, pues no afecta ni a la decisión de cada Comunidad 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 si desean este segundo nivel de protección, que se articula con pleno respeto a las competencias autonómicas. También el Abogado del Estado afirma que el segundo párrafo del art. 32.3 de la Ley 39/2006 no «impone una cofinanciación e incluso su cuantía mínima» a ninguna Comunidad Autónoma, sino que, al dibujar los trazos de la financiación cooperativa

Estado-Comunidades Autónomas para incrementar el nivel mínimo de protección (artículo 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.

A partir de las anteriores consideraciones, el Abogado del Estado niega los reproches de inconstitucionalidad realizados en el recurso, no sin antes precisar que 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 financiación del nivel mínimo realizada por el Estado. Por ello, considera que dicha obligación de aportación no es una consecuencia de la suspensión del nivel acordado, sino que tiene naturaleza autónoma de este nivel, se suspenda o se llegue a acordar o no. 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, indicando que 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.

Por último, en relación con el principio de autonomía financiera, razona 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 colectivo de beneficiarios. Además señala que la carga a la hacienda autonómica por el nivel convenido se produce sólo si existe acuerdo y se fija su financiación, supuesto en que no existirá 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), a más del mínimo financiado por el Estado.

6. Por providencia de 15 de noviembre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra los arts. 22.3 [«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público»] y 23.1.2 [«Oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal»] y las disposiciones adicionales octogésima primera [«Gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo»] y octogésima cuarta [«Suspensión de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en

situación de dependencia»] de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

La demanda señala la conexión existente, por un lado, entre las impugnaciones del art. 22.3 y las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta; y por otro lado, las impugnaciones de los arts. 22.3; y disposiciones adicionales duodécima y cuadragésima, de contenido similar, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Estas últimas han sido impugnadas por el Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 1815-2013, pendiente de resolución. El escrito de demanda en este proceso se remite en bloque a los argumentos esgrimidos en este último recurso.

2. Las cuestiones que se plantean con respecto de los arts. 22.3; y las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta, han sido ya resueltas en las SSTC 215/2015, de 22 de octubre, 99/2016, de 25 de mayo, y 179/2016, de 20 de octubre, cuya doctrina debe ser aplicada para resolver los motivos de inconstitucionalidad que ahora se alegan, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) El art. 22.3 de la Ley 17/2012, que establece la prohibición de aportaciones a los planes de pensiones y empleo durante el ejercicio 2013, se reputa por la demanda contrario a los arts. 2; 149.1.13; 149.1.18 y 156.1 CE, en relación con los arts. 10.4 y 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y arts. 21 y 29 del estatuto básico del empleado público.

El precepto señala que «[d]urante el ejercicio 2013, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno de este artículo no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.»

Esta limitación ya había sido prevista, en idénticos términos y para el ejercicio 2012, en el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El escrito de demanda expresamente se remite a los argumentos esgrimidos por el mismo Gobierno Vasco frente al art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 5423-2012.

Este recurso ha sido ya resuelto en la STC 215/2015, de 22 de octubre, cuyos fundamentos sexto y séptimo deben darse ahora por reproducidos, bastando aquí recordar, por un lado, que «nuestra doctrina ha señalado la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (STC 94/2015, FJ 3), por lo que debemos rechazar la vulneración de los arts. 149.1.18 CE y 10.4 EAPV que el Gobierno Vasco imputa al precepto recurrido» (FJ 6); y, por otro, que la medida tampoco excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, puesto que «no constituye ... una medida aislada que incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica, que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos, incluidas, por tanto, las retribuciones diferidas que aquí se analizan. Y es esto precisamente —y así lo ha reconocido nuestra doctrina— lo que justifica, no sólo que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (supuesto examinado en la STC 94/2015), o por la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (como se vino a reconocer en la STC 81/2015, de 30 de abril), que es lo que sucede en el presente supuesto. No se produce, en consecuencia, la alegada vulneración del art. 149.1.13 CE» (FJ 7).

A partir de la doctrina anterior, la impugnación queda desestimada.

b) La disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 —relativa a la gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del art. 13 de la

Ley 56/2003, de empleo—, fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1744-2013, interpuesto por el Gobierno de Cataluña, y que ha sido desestimado por la STC 179/2016, de 20 de octubre.

Para poder trasladar las consideraciones de la STC 179/2016 debemos antes precisar los términos del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los efectos del precepto específicamente impugnado.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la demanda alega la infracción del art. 12.2 EAPV, que contiene la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral. Su argumento principal es que la medida supondría la centralización de siete aplicaciones presupuestarias destinadas a financiar acciones y medidas en materia de fomento de la contratación laboral, invadiendo por ello su competencia. El alegato es así, en lo esencial, coincidente con los motivos esgrimidos por el Gobierno de Cataluña en el proceso resuelto por la STC 179/2016. Sin embargo, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha mantenido en su escrito que ostenta una competencia en la materia de mayor alcance y extensión que el resto de las Comunidades Autónomas, citando expresamente los Estatutos de Autonomía coetáneos, en sus versiones originarias (se refiere así, entre otros, al art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/1979, del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña). Razona, en apoyo de su tesis, que tal ámbito competencial, superior al resto de Comunidades Autónomas, encuentra además reflejo en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Por último, aduce la demanda que este mayor ámbito competencial en la materia deriva igualmente de los principios que rigen las relaciones de índole financiera entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, reflejados en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del concierto económico con el País Vasco (artículo 48).

Esta alegación debe ser rechazada. Sin perjuicio de las sustanciales diferencias existentes entre el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el resto, que no son relevantes para este proceso, por lo que se refiere al objeto concreto de la impugnación, el alcance de las competencias ejecutivas en la materia asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 12.2 EAPV no resulta de mayor amplitud y extensión que el resto de Comunidades Autónomas y, en particular, que el ámbito competencial asumido en el art. 170 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (EAC), tras su reforma mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en materia de trabajo y relaciones laborales, que es el examinado en la citada STC 179/2016, lo que permite trasladar las conclusiones alcanzadas en la misma la controversia que aquí se dirime.

No enerva la conclusión anterior la referencia que contiene la demanda al Real Decreto 1441/2010, sobre traspaso de funciones, norma que, como sucede con los distintos decretos de traspasos, no contiene en sí misma un reparto de competencias materiales, sino que se limita a concretar presupuestariamente los términos del reparto competencial ya previsto en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad, esto es, en las normas estatutarias, y sin que por tanto pueda alterar los términos de tal reparto. Así se ha reiterado en la doctrina de este Tribunal, en la que hemos insistido en que tales decretos de transferencias «no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 6, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 6).

Por último, la conclusión alcanzada tampoco puede verse modificada por la referencia al régimen especial de concierto, con cita de la disposición adicional primera de la Constitución y del art. 48 de la Ley del concierto, que se contiene en la demanda como argumento de cierre. Se trata, de nuevo, de dos planos diferentes; el de la competencia material o sustantiva, cuyos términos ya han quedado expuestos por remisión a nuestra doctrina, y el régimen de su financiación, todo ello sin perjuicio que el sistema de Concierto económico tiene un contenido esencialmente tributario, como también hemos recordado. En concreto, y por lo que a esta controversia interesa, es evidente por su propio tenor que la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 no altera en modo alguno, directa o indirectamente, el régimen de cálculo del cupo ni por tanto el régimen de concierto, que tampoco puede por tanto verse soslayado por la gestión centralizada de las partidas presupuestarias allí recogidas.

Una vez sentado lo anterior, tal y como se desprende de los antecedentes, el resto de motivos impugnatorios son esencialmente coincidentes en este proceso y en el resuelto en la STC 179/2016. Lo controvertido en ambos es la centralización de las partidas presupuestarias y su afectación a la competencia de ejecución en la materia de empleo. Ello permite trasladar a este proceso las consideraciones que en relación con el reparto de competencias se realizan en el fundamento jurídico 2, letra c) de la STC 179/2016, incluyendo expresamente la cita a la STC 22/2014, de 13 de febrero, FFJJ 4 y 7 y que deben también darse aquí también por reproducidos, pues sus conclusiones son aplicables al art. 12.2 EAPV. A partir de ahí, procede igualmente dar por reproducido aquí el fundamento jurídico 2, letra d), de la STC 179/2016, en el que se examinan las diferentes partidas presupuestarias que aquí se controvierten, desestimándose que dicha centralización haya supuesto una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica contenida en el art. 12.2 EAPV.

Queda en consecuencia desestimada la impugnación referida a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 179/2016, FJ 2.

c) La disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 fue asimismo recurrida por el Gobierno de Cataluña en el proceso resuelto por la citada STC 179/2016. La misma demandante había impugnado también la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, de idéntico contenido a la recurrida en este proceso, en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 1743-2013, que fue desestimado por la STC 99/2016, de 25 de mayo.

También en este supuesto los motivos impugnatorios son esencialmente coincidentes en este proceso y en los ya resueltos, tal y como se constata en los antecedentes. En consecuencia, procede dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 99/2016, por un lado, y el fundamento jurídico tercero de la STC 179/2016, por otro, a partir de los cuales debe desestimarse la impugnación de esta disposición.

3. Debe abordarse por último la impugnación del art. 23.1.2 de la Ley 17/2012.

a) Con carácter previo, es preciso despejar la pervivencia de su objeto, pese a tratarse de un precepto incluido en una ley de presupuestos y con vigencia para el ejercicio de 2013.

Tal y como hemos reiterado [por todas, STC 179/2016, FJ 2 a), con cita de muchas otras], el recurso pervive pese a su vigencia limitada a un ejercicio, toda vez que se trata de una impugnación de carácter competencial, de suerte que 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. En este caso debemos apreciar que similares previsiones a la ahora recurrida han venido reiterándose en las posteriores Leyes de presupuestos generales del Estado dictadas hasta el momento (art. 21.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014; y art. 21.2 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015). En consecuencia, ha de afirmarse la subsistencia del objeto de este proceso constitucional en cuanto a la impugnación del art. art. 23.1.2 de la Ley 17/2012.

b) Sentado lo anterior, el artículo 23.1.2, intitulado «oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal», establece en su apartado primero una limitación a la incorporación de nuevo personal, previendo en el apartado 2, que es el impugnado en este proceso, una serie de excepciones para el citado límite, con el siguiente tenor:

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

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

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

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

En el supuesto de las plazas correspondientes al personal de la policía local, se podrá alcanzar el cien por cien de la tasa de reposición de efectivos siempre que se trate de Entidades locales que cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas locales o, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en materia de autorización de operaciones de endeudamiento. Además deberán cumplir el principio de estabilidad al que se refiere el artículo 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera tanto en la liquidación del presupuesto del ejercicio inmediato anterior como en el presupuesto vigente. En relación con este último, los respectivos Plenos de las Entidades locales deberán aprobar un plan económico financiero en el que se incluya la medida a la que se refiere la presente norma y se ponga de manifiesto que, igualmente, se da cumplimiento al citado principio de estabilidad presupuestaria. Lo indicado en el presente párrafo deberá ser acreditado por la correspondiente Entidad local ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previamente a la aprobación de la convocatoria de plazas.

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

E) A las Administraciones Públicas respecto del control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social.

F) A las Administraciones Públicas respecto del asesoramiento jurídico, la gestión y el control de la asignación eficiente de los recursos públicos.

G) A la Administración de Justicia y a la Acción Exterior del Estado.

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

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

J) A las Administraciones Públicas respecto de la supervisión e inspección de los mercados de valores y de los que en ellos intervienen.

K) A la Agencia Estatal de Seguridad Aérea respecto del personal que realiza actuaciones de inspección y supervisión de la seguridad aérea y las operaciones de

vuelo, siempre que se acredite, con carácter previo, que no ha resultado posible la cobertura de las plazas objeto de oferta por empleados públicos con una relación preexistente de carácter fijo e indefinido en el Sector Público Estatal.

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

c) En los términos que han quedado recogidos en los antecedentes, la demanda reprocha a la norma que se condicione la organización interna de la Comunidad Autónoma, afectando a su competencia y sin que el Estado se encuentre habilitado para ello.

La demanda no cuestiona así el encuadramiento competencial de la medida, que se encuentra en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, pero razona que la intensidad de la intervención prevista en el precepto y en concreto la predeterminación de los ámbitos en los que cabe la tasa de reposición, condiciona la organización interna de la Comunidad Autónoma y afecta por ello al núcleo indisponible intrínseco a la capacidad de auto organización a que se refiere el art. 10.2 EAPV, por lo que vulnera la competencia autonómica. Considera que una intervención de este detalle no puede tener amparo en el art. 149.1.13 ni en el art. 156.1 CE, pues de acuerdo con la doctrina contenida en la STC 178/2006, FJ 3 (que cita las SSTC 63/1986, FJ 11, y 24/2002, FJ 5), incluso reconociendo la posibilidad de que el Estado limite la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, ello no le permite establecer, además, los concretos sectores que se verían exceptuados. Añade que habría sido posible conseguir el mismo resultado de una forma más respetuosa con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, de suerte que tanto la contención del gasto de personal como una eventual reducción de plantilla podrían haberse conseguido operando en magnitudes globales y no mediante limitaciones concretas.

La impugnación se ciñe, por lo tanto, no a la limitación de la oferta de empleo público ni tampoco al establecimiento de una tasa de reposición del 10 por 100, sino al hecho de que se hayan detallado excesivamente los sectores de la Administración pública a los que se aplicaría la excepción a la limitación de oferta de empleo público.

d) Así concretada la impugnación, el motivo debe ser desestimado con base en la misma doctrina citada por la demanda, también recogida en el alegato del Abogado del Estado, según consta en los antecedentes, para lo que procede dar por reproducido el fundamento tercero de la STC 178/2006, de 6 de junio, a partir del cual deben hacerse las siguientes consideraciones:

El art. 23.1.2 de la Ley 17/2012 es formalmente básico, tal y como dispone el apartado sexto del mismo precepto, que establece su dictado al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución. Tiene, además, carácter materialmente básico y encuentra cobertura en los citados preceptos, de acuerdo con nuestra doctrina. En efecto, la STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3, ya consideró que el Estado, en el ejercicio de su de competencia en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en virtud del principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE), podía limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas, pues esa decisión tiene relación directa con los objetivos de política económica, en cuanto que está dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público como es el caso de los gastos de personal.

Sentado lo anterior, no puede negarse que la norma impugnada establece una limitación de sectores para los cuales se fija una tasa de reposición mínima y que, en dicha tarea, el art. 23.1.2 de la Ley 17/2012 ofrece menor margen al desarrollo autonómico que el precepto examinado en la STC 178/2006. Sin embargo, esa circunstancia no determina

por sí sola la vulneración de la competencia autonómica en los términos denunciados. Al respecto conviene advertir que este precepto utiliza también la técnica del tope máximo porcentual y señala de forma amplia los sectores de la Administración a los que resulta aplicable la excepción a la aplicación de la tasa de reposición. De esta forma la Comunidad Autónoma, en el marco diseñado por la norma básica, dispone de margen de actuación para decidir, dentro de los sectores definidos, la aplicación de la tasa de reposición prevista en la ley estatal.

La cuestión guarda así relación con lo decidido en la STC 178/2006, FJ 3, en la que declaramos que «la limitación de la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, así como la utilización de criterios genéricos como el carácter absolutamente prioritario de los sectores, funciones y categorías en que debe concentrarse no predeterminan un resultado singular». En este caso se emplea también el criterio del carácter prioritario, indicándose además expresamente los sectores afectados. Por tanto, la norma resulta compatible con las competencias de autoorganización que tiene asumidas la Comunidad Autónoma del País Vasco en el art. 10.2 EAPV.

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 dieciséis de noviembre 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 la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1814-2013

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, formulo Voto particular, tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia, únicamente en relación a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

Las razones de mi discrepancia parcial con la presente Sentencia son las mismas que ya expuse en el Voto particular que formulé a la STC 179/2016, de 20 de octubre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 1744-2013, con respecto a la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012 antes indicada.

Madrid, a dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.