

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. 2165-2016 promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de abril de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, Ley de Castilla-La Mancha 7/2015). El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

A) La demanda se centra primero en precisar el objeto del recurso. A estos efectos transcribe el precepto impugnado.

Artículo 1. Modificación de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.

La Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, se modifica en los siguientes términos:

Uno. El artículo 1.1 queda redactado de la siguiente manera:

“1. La jornada general de trabajo del personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cualquiera que sea su régimen jurídico, será de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual.

Esta media semanal se entenderá sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan, que experimentarán los cambios que fueran necesarios para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria”.

Dos. El artículo 10 queda redactado de la siguiente manera:

“1. La jornada, en cómputo anual, del personal al servicio de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha que percibe sus retribuciones conforme al Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Insalud, queda fijada de la siguiente forma:

a) Turno diurno: 1.519 horas.

b) Turno nocturno: 1.450 horas.

c) Turno rotatorio: 1.491 horas.

2. La jornada en turno rotatorio que se establece en 1.491 horas anuales resulta de la ponderación de considerar la realización de 42 noches al año. La jornada anual de cada profesional que realice este turno se determinará en función del número de noches efectivamente trabajadas durante el año, de acuerdo con la ponderación que se establezca por resolución de la Gerencia del Sescam.

3. *El personal estatutario con nombramiento para la cobertura de la atención continuada en atención primaria realizará una jornada anual ordinaria de 1.500 horas de trabajo efectivo.*

4. *Los profesionales sanitarios de emergencias de la unidad móvil de emergencias y del centro coordinador, realizarán una jornada anual efectiva de 1.488 horas distribuidas en módulos de 12 horas.*

5. *El personal destinado en los servicios de urgencia de atención primaria (SUAP) realizará una jornada anual ordinaria de 1.488 horas de trabajo efectivo”.*

Tres. Se añade una nueva disposición adicional con la siguiente redacción:

“Disposición adicional sexta.

La jornada general de trabajo del personal de las entidades del sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que se refieren los apartados c), d), e), f), g) y h) de la disposición adicional cuarta de esta ley será la establecida en el artículo 1”.

La demanda razona que la norma impugnada introduce una regulación de la jornada laboral del personal al servicio del sector público en treinta y cinco horas semanales. Lo hace expresamente en el apartado 1.Uno (personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y en el 1.Tres (personal de las entidades del sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Pero también lo hace, aunque no lo afirme expresamente, en el 1.Dos respecto del personal sanitario, pues las 1519 horas señaladas para el turno diurno del personal sanitario en el apartado 1.Dos.1 se corresponde con multiplicar 35 h por el número de semanas que se trabaja al año. Además, las horas de los turnos nocturno (1450 h) y rotatorio (1491 h) responden al mismo cálculo, si bien que aplicándole una cierta modulación por las circunstancias especiales de dichos turnos. Lo mismo sucede con las jornadas especiales previstas en los apartados 3, 4 y 5 del art. 1.Dos.

B) La demanda argumenta que esta previsión sobre la jornada laboral del personal al servicio del sector público “contradice de forma directa la regulación estatal sobre la materia contenida en la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, dictada con carácter básico al amparo de los artículos 149.1.7^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a CE, y por la que se establece, en contraposición a lo preceptuado por el artículo cuya impugnación se postula, que la jornada general de trabajo del personal del Sector Público, incluido el personal estatutario, no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”.

Esta contradicción supone, según la demanda, por lo que hace al personal al servicio del sector público que tenga la condición de funcionario, que la norma recurrida vulneraría el art. 149.1.18^a CE. Recuerda que, según la STC 156/2015, “corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la Comunidad

Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local. Igualmente, hemos señalado que, en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por el art. 149.1.18^a CE, cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras). Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18 CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad”.

La norma recurrida, en tanto que abarca al personal laboral del sector público, vulneraría, por la contradicción antedicha de la jornada laboral mínima de 37 horas y media semanales fijada en disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, el art. 149.1.7^a CE, que atribuye al Estado toda la legislación en materia laboral. Cita al efecto la STC 111/2012, FJ 7.

En fin, la demanda expone que imponer una jornada laboral semanal mínima también es un instrumento de contención del gasto público, por lo que la regulación autonómica recurrida, al reducir dicha jornada por debajo del límite mínimo fijado por el Estado, lesiona la competencia de éste de fijar bases de la planificación económica general *ex art.* 149.1.13^a CE.

2. Por providencia de 28 de abril de 2016 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015; dar traslado de la demanda y documentos presentados, según prevé el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso — 21 de abril de 2016— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes de la Junta de Comunidades y de las Cortes de

Castilla-La Mancha; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el Diario Oficial de Castilla La Mancha.

3. Mediante escrito registrado el día 12 de mayo de 2016 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación del Presidente del Senado se registró el 19 de mayo de 2016.

4. El 20 de mayo de 2016, el Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó escrito personándose en el proceso y solicitando la concesión de una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más. El 24 de mayo de 2016 hace lo propio la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Por providencias de 23 y 25 de mayo de 2016, respectivamente, se accedió a lo interesado por dichas representaciones procesales.

5. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, actuando en nombre de esta Asamblea Legislativa, presentó sus alegaciones el 7 de junio de 2016. Comienza con un capítulo de Antecedentes y, al efecto de precisar el objeto del proceso, transcribe la norma autonómica recurrida. Luego articula una serie de argumentos agrupados del siguiente modo.

A) Respecto de la ley estatal señalada como parámetro mediano de control constitucional - disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012- dice que es objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad. Su estimación supondría la declaración de nulidad de tal norma estatal y haría decaer el fundamento de este recurso. El eventual rechazo, sin embargo, no supondría, a su juicio, la estimación de este recurso dadas las peculiaridades concurrentes, en especial (a) que en Castilla-La Mancha se haya aprobado una ley autonómica en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha) en ejercicio de las competencias exclusivas que su Estatuto le atribuye y (b) que con posterioridad a la Ley estatal 2/2012 se aprobó el 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 (TREBEP), lo que conlleva la derogación tácita de aquel precepto estatal.

Afirma también que dicha disposición adicional septuagésima primera, al fijar la jornada mínima de trabajo en 37 horas y media semanales para todo empleado del Sector Público, no respeta el orden constitucional de competencias, pues “la jornada de trabajo configura el ámbito temporal dentro del cual se desarrolla la tarea del empleado público, y por este motivo solamente la existencia y la determinación de la tipología y modalidades de la jornada, que es el

marco de referencia del deber de trabajar, pueden formar parte de la configuración esencial del deber básico de prestación de servicio del empleado público, pero no así la cuantificación concreta y específica de esta jornada, ni siquiera con carácter mínimo. Lo expuesto supone que la determinación de la duración de la jornada de trabajo que se contiene en la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 supone una regulación que excede del contenido propio de la normativa básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos”.

La disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012 vulnera, a su juicio, el art. 134.2 CE, pues “no tiene contenido económico, por ello no está incluida ni en una previsión de ingresos, ni en una habilitación de gastos, de manera que no forma parte del contenido esencial e indisponible de la Ley de presupuestos. Además, tampoco incide directamente en la política de ingresos y gastos del sector público estatal ni la condiciona, sin que de contrario se haya aportado razonamiento alguno en este sentido, por lo que, al no tener ninguna conexión directa con los ingresos o los gastos del Estado, tampoco puede formar parte de su contenido eventual”.

B) En otro apartado expone que regular la jornada de trabajo de sus empleados se inserta en la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre función pública.

Argumenta que la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, limitó la extensión de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos al efecto de permitir amplios márgenes de actuación al legislador autonómico para que pudiera configurar su propia política de personal. Por su lado, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha dispone que la Junta de Comunidades asume competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 31.1.1), añadiendo en el art. 39.tres que en el ejercicio de tal competencia, y de acuerdo con la legislación del Estado, le incumbe, entre otras materias, definir el régimen estatutario de sus funcionarios, mandato que ha materializado mediante la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que incide en buena parte de los aspectos esenciales del régimen estatutario del personal empleado público incluido en su ámbito de aplicación.

Señala, además, que las normas estatales y autonómicas vigentes en materia de empleo público, así como sus antecedentes normativos, atribuyen la competencia para fijar la jornada laboral de sus empleados públicos a cada Administración Pública. Se refiere, como norma vigente, al Real Decreto Legislativo 5/2015 y, como antecedente, a la Ley 7/2007, así como a las leyes autonómicas que lo desarrollan.

Por último, razona que la regulación específica de la jornada mínima de trabajo afecta solo a la propia estructura de cada administración. Por tanto, no se requiere un grado de homogeneidad e igualdad en el horario de todos los empleados públicos, sino que prevalece el

ajuste a la diversidad de objetivos, tareas, competencias, estacionalidades o situaciones geográficas de cada una de aquéllas. En fin, concluye que “la determinación de la jornada y el horario de trabajo que han de realizar los empleados públicos de una Administración constituye una medida amparada dentro de las relativas a la organización del personal al servicio de la Administración regional, con fundamento en la competencia exclusiva de auto organización que goza la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuya base se asienta sobre el art. 31.1.1 de su Estatuto y se liga al art. 39.3 del mismo texto legal. Además, está intrínseca y directamente relacionada con el correcto cumplimiento del ejercicio del resto de competencias atribuidas en su Estatuto de Autonomía y en las normas de transferencia, a los efectos de una adecuada prestación de servicios públicos a la ciudadanía por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (educación, sanidad, servicios sociales...)”.

C) Expone, en tercer lugar, que la ley autonómica recurrida no invade la competencia del Estado en materia de legislación laboral (149.1.7ª CE). Alega que la materia laboral ha de ser entendida en un sentido restrictivo, en el de limitar esta competencia del Estado a la normativa que regula «directamente la relación laboral, es decir, y en 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 a los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes prestan servicios» (STC 360/1993, FJ4). A partir de esta idea, el Letrado autonómico afirma que la norma recurrida “no constituye una regulación directa de las relaciones que hay entre el trabajador y el empresario, es decir, entre las partes de una relación laboral, sino la concreta determinación de una jornada en un sector económico preciso, el sector público, cuya norma reguladora (TREBEP, arts. 47 y 51) la configura como una materia que pertenece a la competencia de la respectiva Administración para organizar sus servicios”.

D) Niega, por último, que la norma autonómica recurrida invada la competencia del Estado sobre las bases de la ordenación de la economía (149.1.13ª CE). Resalta que, como se trata de un título transversal, debe comprenderse de un modo estricto, so pena de invadir las competencias sectoriales autonómicas, por lo que solo ampara aquellas medidas estatales que tengan un importante efecto sobre la economía en general.

Afirma, a continuación, que el aumento de la jornada de trabajo no retribuido que dispone la norma estatal de contraste no repercute, siquiera mediatamente, en la contención del gasto público, ya que requiere que concurren otros elementos y circunstancias para que ello ocurra, a diferencia de otras medidas en materia de empleo público como la congelación de las retribuciones de los empleados públicos y las restricciones a la oferta de empleo público que, éstas si, tienen una incidencia directa y relevante en la disminución del gasto público, al impedir

la utilización de las partidas presupuestarias correspondientes para los incrementos retributivos o para la provisión de nuevos puestos de trabajo. En conclusión, a su juicio, la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, invocada en el recurso de inconstitucionalidad para alegar la invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE por el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, no regula condiciones económicas sino la extensión horaria de la jornada de trabajo sin aumento retributivo, por tanto en sí misma no constituye una regulación económica y así no concurre el presupuesto necesario para considerar la medida que articula la norma como esencial para el conjunto de la economía.

E) El escrito insta la desestimación del recurso y, mediante otrosí, que se levante la suspensión del precepto legal recurrido.

6. La Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha presentó sus alegaciones el 9 de junio de 2016, que, de modo extractado, son las siguientes:

A) Alega que la norma impugnada no ha infringido el art. 149.1.13^a CE. Después de referir la doctrina constitucional relevante acerca de este título competencial, afirma que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 no halla cobertura en él, pues “establece una regulación general y permanente de la duración de la jornada de trabajo en el sector público con carácter mínimo. Se trata, pues, de una regulación material y sustantiva de las condiciones de trabajo de los empleados del sector público sin efectos retributivos. Por otra parte, la ampliación no retribuida de la jornada de trabajo no constituye una limitación directa del gasto público, ya que no tiene un efecto en el gasto efectivo, sino que se sitúa en el ámbito de la necesidad de gasto, limitándola. Y entre esta última y la primera no existe una correlación lineal, sino que el gasto efectivo se da en función de una multiplicidad de factores de muy variada naturaleza”.

B) Sostiene también que la ley autonómica recurrida no ha infringido el art. 149.1.18^a CE. Sus argumentos, reseñados en el mismo orden que aparecen en la contestación, son:

La disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, que es la norma estatal que se ofrece de contraste, no halla cobertura en la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios porque su regulación “no dejaría espacio normativo a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para determinar la jornada de sus empleados públicos, que permitiese adecuarla a sus medios y a sus fines, de conformidad con las políticas de personal que en ejercicio de su competencia legislativa puede llevar a cabo para el cumplimiento del servicio público a la ciudadanía en diversos ámbitos competenciales (sanidad, educación, servicios sociales...)”.

La normativa básica en materia de función pública, tanto la Ley 7/2007 como las normas anteriores, “nunca han establecido una cuantificación concreta y homogénea de la jornada laboral para todos los empleados del Sector público. En este sentido, las diferentes administraciones públicas, incluida la Administración del Estado respecto a sus funcionarios, han regulado con normativa propia y con plena libertad la cuantificación de la jornada laboral de los empleados públicos a su servicio”. Coherentemente, la Comunidad de Castilla-La Mancha fijó en la Ley 1/2012 la duración de la jornada de trabajo del personal del sector público en 37 horas y media semanales, sin que el Estado suscitase ningún problema de constitucionalidad. Esta ley es la que ahora modifica el precepto autonómico impugnado.

Mediante Real Decreto Legislativo 5/2015 se han refundido todas las normas estatales vigentes relativas al régimen jurídico del personal al servicio del sector público, recogándose en punto a la jornada de trabajo solamente los arts. 47 y 51 de la Ley 7/2007, por lo que, a juicio de esta parte, la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 debe entenderse tácitamente derogada, lo que conlleva que este precepto estatal decaiga como parámetro de control de constitucionalidad.

La disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 no respeta el mandato del art. 134.2 CE. Alega que “al no prever incremento retributivo, la regulación de esta disposición no tiene contenido económico, por ello no está incluida ni en una previsión de ingresos, ni en una habilitación de gastos, por tanto no forma parte del contenido esencial e indisponible de la Ley de presupuestos. También queda demostrado que tampoco incide en la política de ingresos y gastos del sector público estatal ni la condiciona, a diferencia de lo que sucede con la reducción de retribuciones y la limitación de la oferta pública de empleo. En fin, no tiene una conexión directa con los ingresos o los gastos del Estado, por ello tampoco puede formar parte del contenido eventual de la Ley de presupuestos.

C) Rechaza, en fin, que la ley autonómica recurrida haya infringido el art. 149.1.7ª CE. Aduce que “la fijación de la jornada laboral de 37 horas y 30 minutos como un mínimo de aplicación al personal laboral del sector público de todas las Administraciones, no forma parte de la regulación directa de las relaciones entre el trabajador y su empleador, y, por tanto, no se encuentra esta determinación en el objeto que la jurisprudencia constitucional ha atribuido como propio de la legislación laboral del Estado a que se refiere el art. 149.1.7 CE. Se trata de una materia propia del ámbito de cada Administración en la ordenación de sus servicios, y como tal la Comunidad de Castilla-La Mancha la estableció y fijo, en 37 horas y 30 minutos en el art. 1 de la Ley 1/2012 y la ha modificado en el art 1 de la Ley 7/2015”.

D) El escrito insta la desestimación del recurso y, mediante otrosí, que se levante la suspensión del precepto legal recurrido.

7. Por providencia de 13 de junio de 2016, el Pleno del Tribunal acordó dar audiencia al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que tuviese por conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la norma recurrida, lo que hizo mediante escrito registrado el 21 de junio de 2016 en el que insta que se mantenga la suspensión de la misma.

8. Por Providencia de 20 de septiembre se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional se interpone por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, Ley de Castilla-La Mancha 7/2015).

La demanda razona que los tres apartados de la norma recurrida, al fijar en treinta y cinco horas semanales la jornada general de trabajo de tres tipos de personal del Sector Público autonómico (personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; personal al servicio de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha; y personal de las entidades del sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha), contradicen la jornada general de trabajo mínima de treinta y siete horas y media semanales del personal del Sector Público, incluido el personal estatutario, establecida en la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, al amparo de los arts. 149.1.7^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a CE, con lo que de un modo mediato invaden este ámbito competencial reservado al Estado.

El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha y la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se oponen a la pretensión indicada. Sostienen, de un lado,

que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 no halla apoyo competencial en los arts. 149.1.7^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a CE y, de otro, que el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015 es legítimo ejercicio de la competencia que su Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para organizar sus instituciones (art. 31.1.1 “*Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”) y en especial el personal a su servicio (art.39.3 “*régimen estatutario de sus funcionarios*”).

2. Antes de resolver el fondo de la controversia suscitada, hay que considerar, por el efecto que ello tiene sobre su delimitación, la alegación que hacen valer tanto el Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha como la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha acerca de que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 ha sido derogada por el 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.

La alegada derogación supondría, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el *ius superveniens*, que el parámetro mediato de control constitucional de la norma autonómica recurrida no sería ya la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, pues no estaría vigente al tiempo del enjuiciamiento, sino los arts. 47 y 51 del Real Decreto Legislativo 5/2015, que por lo que aquí interesa no establecen ninguna cuantificación de la jornada de trabajo del personal al servicio del sector público.

La cuestión que plantea esta alegación ya ha sido resuelta en la STC 99/2016, de 25 de mayo. El proceso decidido por esta sentencia tenía por objeto la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, cuya inconstitucionalidad se postulaba por el Gobierno de Cataluña. El Tribunal en dicha sentencia abordó el análisis del fondo del recurso y resolvió desestimarlos al considerar que la norma estatal no solo estaba vigente, sino que además constituía legítimo ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en los números 7 y 18 del art. 149.1 CE.

En fin, en virtud de los motivos indicados, la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, a pesar de haberse aprobado con posterioridad el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, está vigente en la actualidad, lo que conlleva en este proceso que sea el parámetro mediato de control conforme al que corresponde realizar el juicio de constitucionalidad que en este recurso se plantea.

3. La controversia sobre la que tenemos que resolver se encuadra en el ámbito del régimen jurídico del personal del sector público autonómico. Así lo ha resaltado la citada STC 99/2016,

FJ 7, en la que se analizaba precisamente si la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, en tanto que impone una jornada general de trabajo mínima para todo el personal del sector público, incluido por tanto el sector público dependiente de una Comunidad Autónoma, constituye un ejercicio legítimo de competencias estatales. Descartamos, en consecuencia, como también hizo el Tribunal en la sentencia referida, la perspectiva de enjuiciamiento del art. 149.1.13ª CE, que atiende más a la finalidad de contención del gasto que puede motivar una cierta delimitación de la jornada de trabajo.

En el ámbito del régimen jurídico del personal del sector público autonómico inciden ciertas competencias estatales. En primer lugar, el Estado es competente ex art. 149.1.18ª CE para establecer la regulación básica de los derechos y deberes del personal del sector público que tenga la condición de funcionario, incluido el que forme parte de la función pública autonómica. Así lo ha declarado este Tribunal en relación a la determinación básica de sus retribuciones (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras), de sus permisos y vacaciones (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8) y, últimamente, de su jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7).

En segundo lugar, en cuanto al personal del sector público autonómico que tenga un vínculo laboral cobra relevancia la competencia exclusiva que atribuye al Estado el art. 149.1.7ª CE en materia de legislación laboral. La citada STC 99/2016, FJ 7, ha resuelto “que el título competencial ‘legislación laboral’ tiene ‘un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con 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)”.

En este ámbito material -el del régimen jurídico del personal del sector público autonómico- también concurren competencias autonómicas junto con las estatales indicadas. Compete a las Comunidades Autónomas, respecto de aquella parte de su personal que tenga la condición de funcionario, el desarrollo legislativo de la regulación básica estatal ex art. 149.1.18ª CE y su ejecución (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8). Por su parte, cuando se trata de personal laboral a su servicio les incumbe la ejecución de la legislación laboral aprobada por el Estado ex art. 149.1.7ª CE. En el ejercicio de estas atribuciones, dada la naturaleza propia de las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución, las Comunidades Autónomas no pueden

desconocer la legislación que el Estado haya dictado legítimamente con apoyo en las cláusulas 7ª y 18ª del art. 149.1 CE.

Corresponde también a las Comunidades Autónomas, esta vez respecto de todo el personal a su servicio, independientemente de que su vínculo sea funcional o laboral, y en virtud de las competencias que sus Estatutos les reconozcan para organizar sus instituciones en general, y el personal a su servicio en particular, la determinación de las condiciones concretas de trabajo de dicho personal (AATC 55/2016, de 1 de marzo, FJ 5; 83/2016, de 26 de abril, FJ 3; y STC 99/2016, FJ 7). Ahora bien, el ejercicio que cada Comunidad Autónoma haga de esta competencia se entiende “sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE” (STC 99/2016, FJ 7), esto es, será un ejercicio constitucionalmente legítimo mientras no desconozca o menoscabe las decisiones que el Estado pueda adoptar en virtud de sus competencias propias, entre las que destacan por lo que hace a esta materia, como antes se ha razonado *in extenso*, las que le atribuyen las cláusulas 7ª y 18ª del art. 149.1 CE.

4. Procede, conforme al reparto constitucional de competencias descrito en el fundamento jurídico anterior, enjuiciar la controversia planteada en el recurso.

La demanda postula una suerte de inconstitucionalidad mediata. Razona que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, que en opinión del demandante es legítimo ejercicio de las competencias estatales atribuidas por los números 7 y 18 del art. 149.1 CE, resultaría contradicha de un modo insalvable por el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015.

Las contestaciones del Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha y de la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se oponen a la premisa de ese planteamiento, pues sostienen que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 no encuentra soporte en ninguna de las competencias estatales referidas. Ambas contestaciones argumentan, como una prueba más del acierto de la interpretación que defienden, que la normativa estatal que con carácter previo a la Ley 2/2012 había regulado con apoyo en dichos títulos competenciales el régimen del personal al servicio del sector público, en especial los arts. 47 y 51 de la Ley 7/2007, no había incidido en la determinación de la jornada de trabajo.

Esta discrepancia ha sido resuelta por este Tribunal en la citada STC 99/2016, FJ 7, reconociendo que dicha norma del Estado es legítimo ejercicio de las competencias que a éste le asisten en virtud de las cláusulas 7ª y 18ª del art. 149.1 CE con base en las siguientes razones:

“7. [...] 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 período 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 (EBEP) 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), [...]

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 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). [...]

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)”.

Las contestaciones del Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha y de la Letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se oponen a la premisa en que se funda el planteamiento de la demanda –que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 es legítimo ejercicio de las competencias estatales atribuidas por los números 7 y 18 del art. 149.1 CE- por un segundo motivo. Consideran que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 es inconstitucional porque su mandato normativo no reúne las condiciones para formar parte de una ley de presupuestos, objeción que también ha sido descartada por la STC 99/2016, FJ 8, en los siguientes términos:

“8... 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... (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”.

En conclusión, de acuerdo con las razones expuestas, la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 es legítimo ejercicio de las competencias estatales atribuidas por los números 7 y 18 del art. 149.1 CE.

5. Este recurso suscita una segunda controversia, que versa sobre si las potestades que su Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para organizar sus instituciones en general (art. 31.1.I), y en particular el personal a su servicio (art. 39.3), amparan la aprobación de la norma autonómica objeto de impugnación.

Este Tribunal aprecia que el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, en tanto que dispone que la duración de la jornada laboral del personal al servicio del sector público autonómico “*será de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual*” y que las

jornadas especiales del personal al servicio de las instituciones sanitarias autonómicas tendrán la misma duración salvo las modulaciones que le son propias, está determinando las condiciones concretas de trabajo de dicho personal, lo que, independientemente de que sea personal funcionario o laboral, incumbe a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en virtud de sus competencias exclusivas de organización interna de sus instituciones (STC 99/2016, FJ 8; AATC 55/2016, FJ 5; y 83/2016, FJ 3)

Ahora bien, como se destacó en las resoluciones de este Tribunal que acabamos de mencionar y se ha reiterado en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia, el ejercicio de esta competencia exclusiva autonómica para organizar sus propios servicios no puede desconocer las normas que el Estado haya podido aprobar en virtud de los títulos competenciales estatales que, según se ha reseñado *ut supra* en esta sentencia, inciden en el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico.

Entre estos títulos se cuenta, en los términos que han quedado expuestos, el de establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18ª CE) y el de aprobar la legislación laboral (art. 149.1.7ª CE), competencias que, según se razonó en el fundamento jurídico cuarto, amparan la aprobación por el Estado de la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, en la que se prevé que la jornada general de trabajo del personal del Sector Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, debiendo adecuarse también a este criterio las jornadas especiales.

6. Hay que analizar, por tanto, si hay una oposición insalvable entre el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015 y la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, o si el primero supone un menoscabo o detrimento para la plena eficacia del segundo.

La norma estatal - la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012 - dispone en su apartado Uno que la jornada general de trabajo del personal del Sector Público, que entre otros componentes comprende las Administraciones de las Comunidades Autónomas [apartado Uno.a)] y las personas jurídicas públicas [apartados Uno.c) y Uno.d)] y privadas [apartados Uno.e) y Uno f)] dependientes de ellas, no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. Prevé también que las jornadas especiales existentes o que se puedan establecer, entre las que se cuentan las del personal al servicio de las instituciones sanitarias, experimentarán los cambios que fueran necesarios en su caso para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria.

Por su parte, el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015 introduce una regulación de la jornada general de trabajo del personal al servicio del sector público en treinta y cinco horas semanales en cómputo anual. Lo hace expresamente el art. 1.Uno (personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y el art. 1.Tres (personal de las entidades del sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Ese también es el contenido normativo del art. 1.Dos respecto del personal al servicio de las instituciones sanitarias autonómicas, pues las 1519 horas allí señaladas para el turno diurno [art.1.Dos.1,a)] se corresponden con multiplicar 35 h por el número de semanas que se trabaja al año. Correlativamente, las 1450 h del turno nocturno [art.1.Dos.1,b)] y las 1491 h del turno rotatorio [art.1.Dos.1,c)] responden al mismo cálculo, si bien que aplicándole una cierta modulación por las circunstancias especiales de dichos turnos. Lo mismo sucede con las jornadas especiales previstas en los apartados 3, 4 y 5 del art. 1.Dos.

Este Tribunal aprecia a partir de los datos reseñados que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, al imponer una jornada general de trabajo mínima de “treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”, duración a la que se ajustarán también las jornadas especiales aun con las modulaciones que le sean propias, admite una norma autonómica que iguale o amplíe la duración de dichas jornadas laborales y también que señale los criterios de organización y distribución del tiempo de trabajo que finalmente se establezcan. Sin embargo, resulta incompatible con aquella norma estatal una norma autonómica que determine una duración de la jornada de trabajo que sea inferior, como sucede con el art. 1 de la ley autonómica que es objeto de este recurso, que prevé que la jornada general de trabajo del personal del sector público autonómico será de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual (art. 1.Uno y 1.Tres), así como que las jornadas especiales de las distintas modalidades de personal al servicio de las instituciones sanitarias autonómicas responderán igualmente a esta duración en términos anuales, si bien que con las modulaciones que son propias de cada una de ellas (Art. 1.Dos).

En conclusión, el art. 1 de la Ley autonómica 7/2015, a pesar de que los arts. 31.1.1 y 39.3 de su Estatuto de Autonomía atribuyen a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha competencia para dictarlo, no resulta ser un ejercicio constitucionalmente legítimo de la misma porque desconoce una norma que el Estado ha aprobado en uso de las competencias que le corresponden sobre el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico, como es la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, que ha sido dictada al amparo de las cláusulas 7ª y 18ª del art. 149.1.1 CE.

7. Procede, en consecuencia, estimar este recurso y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, quedando sin objeto la pieza de suspensión tramitada al efecto.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2165-2016, 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, formula Voto Particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

Las razones de mi discrepancia son las que ya quedaron especificadas en mi Voto Particular a la STC 99/2016, de 25 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, que desestimó 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.

La estimación del presente recurso de inconstitucionalidad se basa enteramente en la contradicción del precepto autonómico recurrido con la citada norma estatal que, a mi juicio, ni puede ser considerada norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos *ex art.* 149.1.18 CE, ni respeta los límites fijados por la jurisprudencia constitucional en relación con los límites de las leyes de presupuestos, derivados del art. 134.2 CE.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.