

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2335 *Pleno. Sentencia 18/2016, de 4 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1983-2013. Interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con varios preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Límites a los decretos-leyes, competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, comercio y función pública; autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: nulidad de los preceptos legales estatales relativos a los artículos objeto de venta en rebajas, en promoción o en oferta. Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1983-2013 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, 2, 8, 22, 27, 28, disposiciones adicionales séptima, novena y undécima; disposiciones transitorias primera, octava, novena, décima, undécima, duodécima y decimocuarta y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de abril de 2013, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostentan, promueven recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 8, 22, 27, 28; disposiciones adicionales séptima, novena y undécima; disposiciones transitorias primera, octava, novena, décima, undécima, duodécima y decimocuarta y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad.

Los motivos del recurso son, resumidamente expuestos, los siguientes:

a) El escrito de interposición del recurso hace referencia inicialmente a los tres grandes bloques de cuestiones que se plantean en el recurso. Se dirige, en primer término, contra los artículos 1, 2 y 8, en relación este último con la disposición transitoria primera, en los que se adoptan medidas dirigidas a racionalizar y reducir el gasto público, en el ámbito de los gastos de personal de las Administraciones públicas, e incluyen algunas modificaciones de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP). La disposición final cuarta del Real Decreto-ley confiere a estos preceptos el carácter de normas básicas e invoca las competencias reservadas al Estado en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE así como el art. 156 CE. Un segundo bloque de preceptos lo

componen el artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena, disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima, duodécima y disposición final primera. El art. 22 modifica diversos aspectos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y el resto de las disposiciones modifican asimismo preceptos de la citada Ley, o desarrollan y complementan aspectos concretos de sus prescripciones y de las prestaciones en ella previstas. Se invoca el art. 149.1.1 CE como habilitación constitucional para la aprobación de estos preceptos. El tercer bloque lo componen los artículos 27 y 28, y las disposiciones adicionales undécima, disposición transitoria decimocuarta y disposiciones finales segunda y tercera. Estos preceptos incluyen diversas modificaciones de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. La disposición final cuarta del Real Decreto-ley afirma que los preceptos se dictan al amparo de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica contemplada en el art. 149.1.13 CE.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que dichos preceptos exceden de los referidos ámbitos competenciales del Estado e incurrir en diversos motivos de inconstitucionalidad, por invasión o menoscabo de las competencias que a ésta corresponden en materia de organización de la Administración de la Generalitat (art. 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), de la función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas (art. 136 EAC), servicios sociales (art. 166 EAC), comercio (art. 121 EAC), planificación, ordenación y promoción de la actividad económica en Cataluña (art. 152 EAC), y vulneran también la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma y el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocido en el art. 156 CE y el de autonomía de gasto, contemplado en los arts. 201.2 y 202.2 EAC. A lo anterior añade que la norma no cumple los presupuestos habilitantes exigidos para la aprobación del Decreto-ley en el art. 86.1 CE.

b) El escrito de interposición del recurso recuerda la doctrina constitucional en torno al presupuesto habilitante y a los límites constitucionales del decreto-ley, con cita de la STC 39/2013, señalando que, si bien algunas de las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2012 pueden haber sido adecuadas y útiles para cumplir con las finalidades de corregir la coyuntura económica y alcanzar la estabilidad presupuestaria, a su juicio, «se ha aprovechado la oportunidad para introducir en ese paquete de medidas algunas que, como las que son objeto de este recurso, en modo alguno sirven a esas finalidades o que en absoluto requerían de su adopción urgente mediante una norma de carácter extraordinario como es el Real Decreto-ley».

c) En cuanto a los artículos 1, 2, 8 y disposición transitoria primera señala que se integran en una serie de medidas encaminadas a la optimización de recursos, la mejora de la gestión, en la transparencia de la Administración y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

Respecto al artículo 1 indica que regula un aspecto del régimen jurídico de los ex altos cargos de las instituciones y las organizaciones públicas, como es el régimen de incompatibilidades de las retribuciones que les corresponde con ocasión de su cese como alto cargo en el sector público. Esta regulación se sitúa en el ámbito material de su potestad de autoorganización sobre las instituciones de autogobierno, que es inherente y consustancial a la autonomía política de la Generalitat y deriva de las determinaciones de los arts. 137, 147.2 y 152.1 CE y los arts. 1, 2 y 3 EAC, en relación con el art. 150 EAC. La demanda considera que el precepto no puede ampararse en el art. 149.1.13 CE, ya que no tiene un impacto significativo en la economía ni en el gasto público. Se trata, en su criterio, de una norma que tiene un efecto ejemplificativo y un impacto en la opinión pública en tiempo de crisis, pero eso no implica que pueda trasladarse al conjunto de administraciones e instituciones del Estado, ignorando el modelo de distribución de competencias y la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.13 CE. Se defiende, en consecuencia, que «la potestad de adoptar una medida de estas características para los altos cargos de las instituciones de autogobierno de Catalunya corresponde a la Generalitat

y no al legislador estatal, en virtud de su competencia intrínseca de autogobierno y organización de sus instituciones propias».

Sobre el artículo 2 la demanda considera que, si bien resulta constitucionalmente legítimo establecer medidas de reducción de la masa salarial de los empleados públicos, al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, «el establecimiento de los mecanismos concretos y el procedimiento para llevar a cabo la reducción de las retribuciones del salario de los empleados públicos, no tiene encaje en los referidos títulos competenciales», dado que su nivel de detalle impide a la Generalitat el ejercicio de sus competencias propias en el ámbito de personal y de su autonomía de gasto, vulnerando así los arts. 202 y 136 EAC. Con cita de la doctrina de la STC 171/1996 indica que «para cumplir el objetivo de reducción del déficit público, tan solo es estrictamente necesario que el Estado imponga la fijación global de la reducción del salario de los empleados del sector público hasta final del año. La minuciosa y completa regulación del Estado en la forma de llevar a cabo la reducción no deja suficiente margen de libertad a la Generalitat de Catalunya para decidir dentro de su propio ámbito de competencias», defendiendo la demanda que «la reducción salarial se debería haber articulado en términos más abiertos que permitieran a la Generalitat de Catalunya un cierto margen de decisión para llevar a cabo sus políticas propias». Sobre el artículo 2.4 que establece la obligación de las Administraciones públicas de realizar aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos con la finalidad de compensar las aludidas restricciones retributivas, en ejercicios futuros, tampoco tiene anclaje en el art. 149.1.13 CE, ya que nada tiene que ver con la reducción del gasto público y crea una obligación de compromiso de gasto que limita la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.

Por su parte, el artículo 8 invadiría competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de función pública y del personal al servicio de la administración catalana del art. 136 EAC, en cuanto que enumera y describe de un modo tasado y cerrado la regulación de once permisos de los funcionarios públicos, frente a la normativa anterior en la que la regulación de los permisos era subsidiaria. En la medida en que el artículo 8, que modifica el art. 48 LEEP, no expresa el título competencial en el que se ampara la demanda descarta su encuadramiento en el art. 149.1.13 CE, por carecer de una incidencia económica significativa y por no dejar margen al desarrollo autonómico. Descartado el anterior título competencial, el escrito de recurso examina el art. 149.1.18 CE, pues se trata de derechos individuales de los empleados públicos, señalando que el cambio en la regulación invade la competencia autonómica del art. 136.b) EAC, ya que le impide desarrollar las bases estatales en cuanto éstas se configuran sin margen de desarrollo. Lo mismo sucede con la modificación del art. 50 LEEP, que ha suprimido la posibilidad de desarrollar al alza las vacaciones de los funcionarios. Por último, al establecer la disposición transitoria primera la plena eficacia de la reforma de la Ley del estatuto básico del empleado público en materia de permisos y vacaciones, a partir del año 2013 se está posponiendo en casi seis meses la efectividad de esta medida, por lo que no concurre el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE.

d) En cuanto al artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena, las disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima y duodécima, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 20/2012 conforman un conjunto de medidas mediante las que se introducen profundas modificaciones en el sistema de atención a la dependencia que se articuló a partir de la Ley 39/2006. Por ello, la demanda hace en este punto alusión al objeto y marco competencial de la Ley 39/2006 señalando tanto la existencia de tres niveles de protección como la relación del sistema de atención a la dependencia con las competencias autonómicas en materia de asistencia social. A continuación alude a la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.1 CE, señalando que, en la medida que la atención a la dependencia no se vincula a un derecho fundamental sino a los principios rectores de los arts. 49 y 50 CE, resulta lógico entender que la habilitación al legislador estatal ex art. 149.1.1 CE ha de tener una menor intensidad o grado, máxime cuando incide en un ámbito material de exclusiva competencia autonómica como la asistencia social. En consecuencia, para la demanda, «la regulación estatal de las condiciones

básicas de la igualdad en el ejercicio de ese derecho a las prestaciones de la dependencia, habrá de ceñirse a la determinación de las posiciones jurídicas fundamentales y a los elementos más esenciales definidores del derecho y sin menoscabo de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña y las demás Comunidades Autónomas para la regulación de los aspectos organizativos y la gestión de los servicios asistenciales y de las prestaciones a la dependencia y a la promoción de la autonomía personal». De modo similar la aportación de fondos estatales tampoco debe condicionar indebidamente el ejercicio de las competencias autonómicas. Con arreglo a tales premisas el sistema de atención a la dependencia se articuló mediante un órgano de cooperación específico, denominado ahora consejo territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y se articuló mediante el sistema de convenios entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas en los que debían acordarse los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones del sistema de atención a la dependencia y el incremento sobre el nivel de protección mínimo establecido por la Administración general del Estado. A juicio de la demanda este principio de cooperación se trunca cuando las leyes de presupuestos de 2012 y 2013 suspenden la aplicación de los preceptos de la Ley 39/2006 que regulan la financiación del nivel acordado de protección, suspensión que ha sido impugnada por la Generalitat de Cataluña. La demanda afirma que la regulación estatal invierte el orden competencial de manera que se vacía de contenido la competencia autonómica exclusiva en materia de servicios sociales y se obliga a que las Comunidades Autónomas tengan que poner sus disponibilidades presupuestarias al servicio de una política asistencial a la dependencia determinada por el Estado hasta en sus más pequeños detalles.

Tras este planteamiento general la demanda argumenta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en los siguientes términos. En cuanto al artículo 22.2 y la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 20/2012 se les reprocha que constituyen un órgano en el que integran a los consejeros competentes en materia de servicios sociales y atención a la dependencia, suprimiendo la conferencia sectorial, por lo que afectan al régimen de las Comunidades Autónomas, vulnerando el art. 86.1 CE, vulneración que también se deriva de la falta de extraordinaria y urgente necesidad de la medida puesto que el nuevo consejo territorial tiene un plazo de seis meses para constituirse.

Respecto al artículo 22.3 indica que este precepto modifica el art. 9.1 de la Ley 39/2006 para añadir nuevos criterios en función de los cuales se determina la aportación estatal para financiar el nivel mínimo de protección a los beneficiarios del sistema, condicionado de ese modo la actuación en materia de servicios sociales de las Comunidades Autónomas que van a recibir una mayor o menor aportación estatal en función de si ajustan su política asistencial para reconocer las prestaciones del catálogo que más retribuye el Estado. De esta manera con la modificación que se impugna «la asignación entre las Comunidades Autónomas de la aportación estatal para financiar el nivel de protección mínimo, atenderá no sólo al número de beneficiarios y a su grado de dependencia, sino además a la prestación concretamente reconocida a cada uno de ellos». Este condicionamiento, en la medida en que subsiste la obligación del art. 32.3 de la Ley 39/2006 de que cada Comunidad Autónoma aporte una cantidad igual a la del Estado para la financiación del sistema, se extiende también a la política asistencial autonómica comprometiendo sus propios recursos. Esta nueva determinación comportará una restricción mayor del margen que actualmente dispone la Generalitat de Cataluña y las demás Comunidades Autónomas para determinar una política propia de servicios sociales adaptada a su específica demanda social y sus características propias en la medida en que las prestaciones tiene costes distintos. De esta manera, si el Estado condiciona su aportación en función de la mayor o menor valoración que haga de cada modalidad de prestación asistencial, va a condicionar en la misma medida la aportación de recursos propios de la Comunidad Autónoma y a romper la igualdad entre los beneficiarios del sistema. Finalmente, la demanda alega la falta de concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley.

En cuanto a los artículos 22.1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 20/2012, los Letrados de la Generalitat indican que

se trata de un conjunto de preceptos mediante los que se adapta la Ley 39/2006 a la nueva clasificación únicamente en grados de dependencia, como medida de simplificación del sistema, que, sin afectar a los beneficiarios, surte efectos esencialmente frente a las Administraciones autonómicas que llevan a cabo la clasificación en esas categorías. De igual modo, el artículo 22.11 añade un último inciso al art. 27.2 de la Ley 39/2006 al efecto de prohibir la determinación del grado de dependencia a través de procedimientos distintos del baremo que aprueba el Estado. La demanda considera que «la determinación unilateral por parte del Estado de unas reglas comunes, para regular aspectos relativos a la composición y a la actividad de los órganos adscritos a la Administración pública de la Generalitat en materia de servicios sociales, excede del ámbito reservado al Estado en el artículo 149.1.1 de la Constitución», pues se trata de una cuestión que está vinculada a la potestad organizativa de la Generalitat. La demanda recalca que la decisión estatal de suprimir su aportación al nivel de protección acordado mediante convenios ha comportado la transformación de un sistema basado en un marco cooperativo y de colaboración en un sistema de asistencia social que el Estado define normativamente de forma exhaustiva, dejando a la Generalitat de Cataluña y a las demás Comunidades Autónomas en la posición de meras Administraciones obligadas a seguir ofreciendo las prestaciones reconocidas y a seguir prestando los servicios cuyos costes no han disminuido, pero sin contar ahora con la aportación económica del Estado al segundo nivel de protección. Para los Letrados de la Generalitat una vez se ha roto ese marco de cooperación no pueden mantenerse los mismos criterios de organización del sistema de atención a la dependencia ni imponiendo criterios de coordinación de los procedimientos de clasificación de los dependientes. Igualmente se alega la falta de concurrencia del presupuesto habilitante, pues no se justificaría la urgencia de la medida.

Al artículo 22.7, 8 y 9 del Real Decreto-ley 20/2012 se les reprocha en términos equivalentes a lo expuesto anteriormente que superan el alcance permitido por el art. 149.1.1 CE a la normativa estatal, de forma que con esa regulación exhaustiva se priva a la Generalitat de sus competencias en materia de asistencia social, reiterando de nuevo la queja relativa a la desproporción entre los recursos que se ve obligada a aportar la Generalitat en relación a la que se califica como reducida aportación estatal. La demanda reconoce que la titularidad de los recursos económicos no constituye un título competencial pero, atendiendo al carácter exclusivo de las competencias autonómicas en materia de asistencia social y al hecho de que el reconocimiento de las situaciones de dependencia se traduce en puros deberes asistenciales para las Comunidades Autónomas, considera que es palmaria la falta de legitimidad del condicionamiento de las competencias autonómicas mediante la imposición de una regulación uniforme de los servicios asistenciales a la dependencia.

Respecto al artículo 22.13, la disposición adicional séptima, la transitoria novena y la final primera se les reprocha que pretenden imponer un determinado procedimiento para el reconocimiento del derecho a las prestaciones así como disponer la aplicación temporal de determinadas previsiones de la Ley 39/2006, mediante las que el Estado está determinando el modo en que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus competencias, lo que, a juicio de la demanda, no tiene cobertura competencial en el art. 149.1.1 CE. Tampoco se han aportado las razones o elementos que justifiquen esas medidas, con lo que también se vulnera el art. 86.1 CE.

La impugnación relacionada con la Ley 39/2006 finaliza con las quejas planteadas respecto al artículo 22.17 y a las disposiciones transitorias décima, undécima y duodécima del Real Decreto-ley 20/2012. Respecto al primero de ellos se argumenta que la modificación del calendario de aplicación de la Ley 39/2006 ya ha sido recurrida por la Generalitat de Cataluña, considerando que el mismo implica la fijación de una pauta precisa sobre la actividad de los servicios sociales de competencia autonómica, vulnerando así las competencias autonómicas así como el art. 86.1 CE, al no haberse aportado razones ni elementos que permitan justificar la medida. En cuanto a las disposiciones transitorias décima y duodécima, apartado 1, estima la demanda que la determinación de un tope máximo para las cuantías económicas, en función del reconocimiento

administrativo de un grado y nivel de dependencia; y, por otra parte, la fijación en horas de la intensidad de la atención que deben prestar los servicios de dependencia, no pueden tener encaje en el ámbito competencial que el art. 149.1.1 CE ha reservado al Estado. La fijación de un nivel de protección preciso que define la intensidad de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, en función del momento en que se han solicitado o resuelto, excedería de la competencia estatal, máxime cuando se trata de un derecho configurado legalmente a partir de los principios rectores reconocidos en el capítulo III del título I CE, cuya garantía y satisfacción se ha de prestar a través de las prestaciones asistenciales de las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia exclusiva en esta materia, y cuando además, el Estado aporta sólo una pequeña parte del coste de estas prestaciones y servicios, que en el resto se han de financiar con cargo a recursos propios de cada Comunidad Autónoma. Con ello se está además imponiendo una determinada conducta a las Administraciones autonómicas y se vulnera la autonomía financiera de la Generalitat. Esa es la consecuencia que aparece de forma meridiana si se ponen en relación estas prescripciones con la suspensión de los preceptos de la Ley 39/2006 que regulaban el nivel de protección acordado entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, pues se está imponiendo como condición para obtener los recursos estatales correspondientes al nivel mínimo de protección de la Ley 39/2006, una aportación económica de la Comunidad Autónoma al menos, para cada año, igual que la de la Administración general del Estado, y habiéndose abandonado la vía convencional de aplicación del sistema de protección de la Ley 39/2006, todo ello comporta que el Estado está condicionando el destino de los recursos propios de la Generalitat de Cataluña, y vulnerando así también el principio de autonomía financiera en la vertiente del gasto.

En lo que respecta a la disposición transitoria undécima, reitera la queja de que se ha roto un modelo de atención a la dependencia basado en los principios de colaboración y cooperación pues ese es el efecto que se produce con la reducción de los importes del nivel mínimo cubierto por el Estado, ya que va a determinar que las Comunidades Autónomas, para mantener los previos niveles de protección deban incrementar su aportación, desplazándoles así los costes de la intervención estatal. Decisión que se ha adoptado unilateralmente por el Estado sin intervención autonómica alguna y afectando de forma lesiva a las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

e) La impugnación de los artículos 27 y 28 y disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera se fundamenta en la infracción del art. 86.1 CE y en el exceso competencial en el que incurrirían en cuanto que las medidas liberalizadoras incorporadas a través de los preceptos impugnados carecen de cobertura en el art. 149.1.13 CE. La demanda hace una extensa referencia a los antecedentes y el marco normativo en el que se inserta la reforma del sector de la distribución minorista, señalando la estabilidad de las normas anteriormente vigentes en materia de horarios comerciales. Estabilidad que se habría visto quebrantada con la adopción de la regulación que ahora se controvierte que, a juicio de la demanda, consagra un modelo comercial desregulado sin resquicios para establecer una ordenación administrativa que impulse el equilibrio entre los formatos comerciales y entre empresas y trabajadores autónomos y coadyuve a la efectividad del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Ese modelo de comercio liberalizado impuesto por el Real Decreto-ley 20/2012 es diametralmente opuesto al modelo comercial que al amparo de las competencias exclusivas en materia de comercio interior y de urbanismo atribuidas por los arts. 121 y 149.5 EAC, ha diseñado el legislador catalán. La demanda pone también de manifiesto la relación del presente recurso con el interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley 4/2012.

Tras lo anterior la demanda considera que los artículos 27 y 28 y disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera vulneran el art. 86.1 CE ya que, ni en la exposición de motivos de la norma, ni en el debate de convalidación se ha acreditado la existencia de una necesidad urgente y extraordinaria, ni tampoco se ha justificado la conexión de sentido entre las medidas y la situación de urgencia. A tal efecto el escrito de interposición recuerda el carácter plurisectorial del Real

Decreto-ley 20/2012 así como la necesidad de que la concurrencia del presupuesto habilitante se formule en relación con aquellas disposiciones que hayan sido objeto de un tratamiento diferenciado como es el presente caso. La demanda señala que del preámbulo de la norma se desprende que las medidas de liberalización de los horarios y domingos y festivos de apertura no responden a una situación coyuntural o imprevisible que requiera una rápida actuación normativa, sino que se adoptan para satisfacer la reiteradas recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, sin que, sin embargo, se precise en qué se fundamentan tales recomendaciones, ni cuáles son los objetivos que pretenden alcanzar. La desregulación que se propugna «se adopta con la esperanza de que la libertad de horarios tenga efectos positivos sobre la productividad, la competencia entre comerciantes y los precios y de que incremente las posibilidades de conciliar la vida familiar y laboral». Tampoco en el debate de convalidación se hace apreciación alguna acerca de la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad. Concluye, por tanto, que no ha quedado acreditado que concurra en las medidas desreguladoras aprobadas la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE ni tampoco la conexión de sentido entre las medidas y la situación a la que pretenden hacer frente.

Por otra parte las reformas propuestas exceden del ámbito competencial estatal por cuanto carecen de la incidencia directa, inmediata y significativa en la marcha general de la economía que conforme a la doctrina constitucional se requiere para que las medidas tengan amparo en el art. 149.1.13 CE y, en cualquier caso, exceden del ámbito funcional atribuido al Estado por dicho precepto, lo que se traduce en una invasión de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio (art. 121 EAC). Para justificar la existencia de dichas infracciones la demanda recuerda la doctrina constitucional en materia de comercio y, en especial, el alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE cuando concurre con competencias autonómicas exclusivas y su proyección específica sobre la materia comercio, lo que se traduce en la aplicación restrictiva del título competencial estatal, que ha de ir acompañado, además, de una interpretación finalista conforme a la cual únicamente pueden considerarse amparadas en dicho título horizontal aquellas medidas que guarden una relación directa e inmediata con la dirección y planificación de la actividad económica y tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Dicha doctrina es puesta en relación con las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio atribuidas por el art. 121.1 EAC y su conformidad constitucional según la STC 31/2010, FJ 68, pronunciamiento del que los Abogados de la Generalitat deducen que corresponde a la Generalitat de Cataluña la regulación de todas las modalidades de venta, incluida la venta en rebajas, y que asimismo es competente para establecer los horarios comerciales, si bien en este caso, la fijación de los horarios y días de apertura debe cohererarse con las determinaciones que legítimamente pueda establecer el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

De acuerdo con lo anterior se alega que los preceptos impugnados no tienen cobertura en el art. 149.1.13 CE e invaden la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio y su competencia compartida en materia de planificación de la actividad económica. Por otra parte, la nueva regulación presenta una densidad normativa que no se compadece con la finalidad de constituir un denominador normativo común que es la propia de la normativa básica. Así, con apoyo en un informe de la Dirección General de Comercio de la Generalitat de Cataluña, se sostiene que la reforma liberalizadora no tiene un impacto relevante sobre la economía en general, ni sobre el sector comercial en particular, ya que la atonía y la fuerte caída de la actividad comercial que las medidas liberalizadoras del sector comercial pretenden contrarrestar, se deben, fundamentalmente a la disminución del consumo interno, como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo de las familias a lo largo de la crisis. La liberalización del sector comercial provoca «un desplazamiento de compradores de unos formatos comerciales, a otros y de unos segmentos horarios a otros, lo que se traduce en un desequilibrio competitivo entre formatos, en la medida en que la libertad de horarios favorece a las grandes cadenas de distribución y a los establecimientos grandes y medianos» con las consecuencias

negativas que ello supone para el modelo de ciudad compacta, y medioambientalmente sostenible, estructurada en gran medida entorno al comercio de proximidad. La demanda concluye señalando que la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.13 CE no puede aplicarse mecánicamente a la reforma de los horarios comerciales, ya que las medidas que establece se limitan a un incremento del régimen de amplia libertad horaria preexistente conforme a la regulación estatal precedente, no ofrece ningún margen significativo para una ampliación real de la actividad comercial, por lo que carece de la incidencia, directa inmediata y significativa sobre la economía requerida para que dicha reforma horaria halle cobertura en el art. 149.1.13 CE. Por otra parte se alega que la densidad normativa de la reforma es tan elevada que en algunos casos (como la determinación del horario semanal de 90 horas, las zonas turísticas preceptivas y los criterios para su delimitación o los criterios de apertura de domingos y festivos), lamina casi por completo el espacio normativo autonómico, mientras que en otros supuestos, la propia desregulación de la submateria (libertad absoluta de horarios y apertura para determinados establecimientos y ventas promocionales), elimina de cuajo el espacio de intervención autonómica.

Hecha esta aproximación general la demanda procede a examinar de forma pormenorizada los vicios de inconstitucionalidad en que, a su juicio, incurren los arts. 27 y 28 y las disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera del Real Decreto-ley 20/2012. A tal efecto se examina en primer lugar el artículo 27 y las disposiciones adicionales primera y segunda, así como las disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta, párrafo primero y finales segunda y tercera, que son el precepto y disposiciones que han procedido a la liberalización de los horarios comerciales y la determinación de los domingos y festivos en los que los centros comerciales pueden permanecer abiertos. La demanda recuerda que el régimen de los horarios comerciales se inserta en la materia de comercio interior así como la doctrina constitucional que ha admitido que ciertas normas estatales liberalizadoras de horarios comerciales, semejantes a las que aquí se analizan, no sólo tenían cobertura en el art. 149.1.13 CE, sino que la supresión del espacio normativo que comportaban, fruto de la desregulación horaria que instauraban, no suponía una vulneración de la competencia autonómica en materia de comercio, porque únicamente afectaban ciertos aspectos o submaterias, dejando indemne la competencia autonómica sobre el resto de la materia comercio. El escrito de recurso llama la atención sobre el hecho de que ahora la norma estatal no se limita a liberalizar parcialmente una determinada submateria o un aspecto sectorial concreto, sino que extiende la desregulación de los horarios comerciales y de los domingos y festivos de apertura a la práctica totalidad de establecimientos comerciales de Cataluña, por lo que no se da una mera pérdida parcial del ámbito material de la competencia autonómica, sino un vaciamiento absoluto de la competencia sobre la regulación de los horarios comerciales reconocida en el art. 121.1.c) EAC. Por estas razones la demanda concluye solicitando una modulación de la doctrina constitucional anterior en la línea manifestada por los votos particulares formulados a las SSTC 225/1993, 228/1993 y 284/1993.

En concreto, en cuanto a la determinación de los horarios comerciales de los arts. 27.1 y 4 del Real Decreto-ley 20/2012, la demanda señala que las 90 horas de apertura mínima para los seis días laborables de la semana es en realidad un máximo normativo que encubre una modalidad de libertad horaria, de modo que la opción que se deja a las Comunidades autónomas, se contrae a que acepten el horario de 90 horas semanales, a razón de 15 horas diarias de apertura o bien a que declaren la plena liberalización horaria. Vaciamiento del espacio normativo autonómico que no tiene cobertura en el art. 149.1.13 CE y resulta inconstitucional. En cuanto a los domingos y festivos de apertura, a los que se refiere el artículo 27.2 y 5 y disposiciones transitoria decimocuarta, párrafo primero, y final tercera, señala que el primero de ellos no se limita a establecer una horquilla anual de los domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos, remitiendo a las Comunidades Autónomas la determinación del número de domingos y festivos de apertura comercial en cada Comunidad, sino que, además, fija los

critérios que deben respetar las Comunidades Autónomas en la confección de los respectivos calendarios de apertura que tampoco tienen amparo en el art. 149.1.13 CE, pues se trata de prescripciones que no tienen una incidencia directa, inmediata y significativa, en la marcha general de la economía, y predeterminan la elección autonómica de los domingos y festivos de apertura, convirtiéndola en una potestad reglada, sin dejar espacio normativo para la competencia autonómica.

En cuanto a los horarios especiales del artículo 27.3 y disposiciones adicional undécima y anexo y final segunda señala que de los mismos se infiere una importantísima ampliación de los establecimientos a los que se otorga plena libertad de horarios y días de apertura respecto de la regulación precedente, lo que supone de facto la desregulación de la práctica totalidad del sector minorista en Cataluña, lo que entraña el vaciamiento de la competencia autonómica. Igualmente se denuncia el incremento de la densidad normativa en la regulación de las zonas de gran afluencia turística ya que establece pormenorizadamente las circunstancias que imponen a las Comunidades Autónomas el deber de declarar zonas de gran afluencia turística y, por otra parte, fija los parámetros de pernoctaciones y de pasajeros cruceristas que obligan a delimitar, como mínimo, una zona de gran afluencia turística. Además el anexo determina las ciudades que, por cumplir dichos parámetros, deben declarar necesariamente una zona de gran influencia turística, y por su parte la disposición final segunda delega en el Gobierno del Estado la revisión de los referidos parámetros de pernoctaciones y de pasajeros cruceristas.

La denunciada inconstitucionalidad del artículo 28 y de la disposición transitoria decimocuarta, párrafo segundo, se justifica en los términos siguientes. Los preceptos que se modifican de la Ley de ordenación del comercio minorista forman parte de su título II relativo a las actividades de promoción de ventas. Dichos preceptos (arts. 18, 20, 25, 27, 28 y 31) en la versión originaria de la Ley de ordenación del comercio minorista tenían carácter supletorio, excepto los artículos 25, 28.1 y 31.2 que se dictaron al amparo de la competencia exclusiva que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado para regular el derecho mercantil de la competencia. En cambio las modificaciones introducidas se amparan, conforme establece su disposición final cuarta, en la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Sin embargo, el Letrado de la Generalitat de Cataluña sostiene que el análisis del contenido material de las modificaciones, todas ellas dirigidas a liberalizar las ventas promocionales, pone de relieve que no tienen la incidencia directa, inmediata y significativa en la actividad económica requerida para justificar un cambio en el carácter de la regulación, condicionando el ejercicio de la competencia de la Generalitat para establecer la regulación administrativa de todas las modalidades de venta, incluidas las ventas promocionales. Igualmente niega que se trate de normas amparadas en el art. 149.1.6 CE, pues no introduce derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas entre empresarios y consumidores, ni tampoco constituye una norma destinada eliminar trabas a la libre competencia entre los empresarios. Por el contrario y puesto que se trata de medidas destinadas a promover la compra, pero adoptadas desde la perspectiva de la defensa de los consumidores, dado que introducen una serie de cautelas para evitar los fraudes que puedan encubrirse bajo las distintas modalidades de ventas, el escrito de interposición concluye que forman parte de la materia comercio y que corresponden a la competencia exclusiva que el art. 121.1 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña, a la que hay que añadir la competencia exclusiva en materia de consumo atribuida a la Generalitat por el art. 123 a) EAC, que incluye la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

f) Finalmente la disposición final cuarta se impugna en la medida en que invoca unas habilitaciones competenciales que no prestan cobertura a los preceptos impugnados postulando que la misma se resuelva en el mismo sentido que las impugnaciones referidas a los preceptos sustantivos.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por los Letrados del mismo, contra los arts. 1, 2, 8, 22, 27, 28; disposiciones adicionales séptima, novena y undécima;

disposiciones transitorias primera, octava, novena, décima, undécima, duodécima y decimocuarta y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el 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, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 10 de mayo de 2013 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 13 de mayo de 2013.

4. Mediante escrito registrado con fecha 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 por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 17 de mayo de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 7 de junio de 2013.

a) El representante del Gobierno señala que el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra tres grupos de materias a los que alude la demanda. Destaca también que la demanda alega la vulneración de las competencias autonómicas en materia de organización de la Administración de la Generalitat, función pública, servicios sociales y comercio, así como el principio de autoorganización y el de autonomía financiera. Además se argumenta la carencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE. En suma las alegaciones de la demanda se resumen en (i) no concurre el presupuesto habilitante que permite acudir a la legislación de urgencia y, por tanto, se ha infringido el art. 86.1 CE; y (ii) la regulación de los preceptos excede de las competencias básicas ejercitadas por el Estado e invade las competencias autonómicas de desarrollo normativo.

b) Procede, a continuación, a argumentar la inexistencia de infracción del art. 86.1 CE. Tras recordar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante, el Abogado del Estado entra a examinar las razones de urgencia exteriorizadas por los órganos políticos para legitimar la utilización del decreto-ley en este concreto caso. Así, con reproducción del contenido de la exposición de motivos y de la intervención del Ministro de Hacienda en el debate de convalidación, destaca que el Real Decreto-ley de referencia se adopta en el marco de una crisis económica sin precedentes que exige fuertes ajustes presupuestarios y que, como señala su exposición de motivos, supone la adopción de una estrategia político económica «sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Las medidas de ajuste fiscal son imprescindibles ... para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco del déficit excesivo establecido por la Unión Europea. Además, resultan necesarias para recuperar la confianza y el crédito de las Administraciones Públicas». «Las nuevas reformas estructurales son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo». Para fundamentar la gravedad del contexto de crisis en el que se adopta el Real Decreto-ley impugnado, se refiere el escrito del Abogado del Estado a una serie de informes del Banco de España (2008, 2009, 2010 y 2011).

Después de recordar la senda de corrección del déficit público a la que se ha comprometido nuestro país con la Unión Europea, concluye afirmando que los órganos

políticos han exteriorizado las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que obligan al dictado de la norma impugnada.

c) El escrito del Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los arts. 1, 2 y 8, en relación éste último con la disposición transitoria primera impugnados por carecer de conexión con la circunstancia de urgencia a que obedece el Real Decreto-ley, por exceder materialmente de lo básico en su regulación y por incidir en el ámbito de la autoorganización de la Generalitat de Cataluña.

En cuanto a la conexión con la extraordinaria y urgente necesidad, resalta que, de acuerdo con la exposición de motivos de la norma, «el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente, dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión», debiéndose «adoptar medidas que ahorren gastos de personal e incrementen la calidad y productividad del empleo público». Subraya el Abogado del Estado que se trata de medidas que se deben adoptar de manera conjunta para ofrecer un cambio estructural y coherente que permita, contemplado en su totalidad, la satisfacción de los mencionados objetivos de austeridad y eficiencia en las Administraciones públicas. Por ello, tal como señala la exposición de motivos, «se regula con carácter básico la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares que perciben determinados ex altos cargos de carácter básico, con el objeto de que se perciba esta prestación sólo en el supuesto de que el ex alto cargo no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada. La medida se aplicará a los altos cargos de todas las Administraciones públicas, incluyendo los que prestan sus servicios en el sector público, entendiendo también por tal la actividad desarrollada por los miembros electivos de las Cortes Generales, Asambleas legislativas autonómicas y de las Corporaciones locales, órganos constitucionales, incluidos el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal». Igualmente afirma que «se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos y finalmente "se reducen los días de libre disposición. Además, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones. Se homogeniza, asimismo, el régimen de permisos para todas las Administraciones Públicas. Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones". La Exposición de Motivos también afirma que "El cambio estructural que introduce en las Administraciones Públicas este abanico de medidas, que deben operar de manera conjunta, constituye un instrumento fundamental de política económica, que permitirá mejorar su funcionamiento, adecuarlo más eficazmente a la actual coyuntura y mantener la calidad del servicio que se presta al ciudadano. Las medidas recogidas en este Título suponen un sacrificio de especial intensidad para todos aquellos que perciben retribuciones con cargo a recursos públicos. Razones de Justicia justifican que estas medidas se extiendan a todos los servidores públicos con independencia de la naturaleza de la entidad de la que dependen y de su estatuto. La universalidad que fundamenta esta reforma evita la discriminación entre grupos y sectores".»

Tal conexión de sentido, según refiere, se extrae igualmente del debate de convalidación del Real Decreto-Ley, donde el Ministro de Hacienda puso de manifiesto las razones de urgencia apreciadas por los órganos políticos para aprobar las medidas

discutidas, sin que pueda existir duda sobre la relación de causalidad entre las circunstancias de urgencia apreciadas y las concretas medidas adoptadas.

El Abogado del Estado defiende el carácter básico de los preceptos impugnados recordando la doctrina constitucional respecto al art. 149.1.18 CE así como la relativa a la extensión del art. 149.1.13 CE en relación con la reducción del gasto público en materia de personal y la importancia del principio de estabilidad presupuestaria. A la luz de esta doctrina contesta los argumentos de la demanda señalando que resulta obvia la competencia estatal para fijar el régimen común de derechos de los empleados públicos para todo el territorio nacional. Defiende que tanto la supresión de la paga extra como la prohibición de compatibilizar indemnizaciones de los altos cargos del sector público tienen como razón de ser el ahorro de gasto público y suponen «una exigencia indudable del principio de solidaridad que, si la norma impone sacrificios económicos sustanciales al personal del sector público no directivo, también imponga estos sacrificios a los niveles directivos de dicho sector en lo que se refiere, además, a una indemnización posterior al ejercicio del cargo que podía, con el régimen anterior concurrir con otras retribuciones privadas e incluso públicas». En cuanto al régimen de vacaciones y permisos indica que se integran en el núcleo de derechos que al Estado corresponde fijar con carácter básico. Para el Abogado del Estado el legislador estatal respeta el esquema típicamente básico de fijar un máximo de días de vacaciones y de permiso para asuntos particulares, pudiendo las Comunidades Autónomas fijar límites máximos aún más estrictos, que contribuyan a incrementar su productividad interna y a reducir sus déficits. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden optar por fijar la forma en que se disfruten las vacaciones (por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos), la posibilidad de unir los días de vacaciones a los de los distintos permisos, la de disfrutar permisos y vacaciones de un año en el mes de enero del siguiente, etc. Por último el Abogado del Estado niega virtualidad a los argumentos de la demanda basados en la referencia a la exposición de motivos de la Ley del estatuto básico del empleado público o a la comparación con la regulación anterior, pues el concepto de lo básico es dinámico y, por tanto, puede variar en función de las circunstancias y de la apreciación del titular de la competencia.

d) El Abogado del Estado se refiere ahora al segundo grupo de preceptos impugnados, el artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena; disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima y duodécima y disposición final primera, relativas todas ellas a modificaciones en el régimen de atención a las situaciones de dependencia que persiguen garantizar tanto su sostenibilidad o viabilidad, como la estabilidad presupuestaria, tal como señala la exposición de motivos de la norma impugnada. El Abogado del Estado describe los objetivos y el contenido de la Ley 39/2006, para a continuación examinar los títulos competenciales estatales y su delimitación en relación con la atención a las situaciones de dependencia. Así, recuerda la doctrina constitucional en materia de asistencia social y en relación con el art. 149.1.1 CE en relación con los mandatos de los principios rectores de los arts. 41, 49 y 50 CE. Alude también al art. 149.1.17 CE que atribuye al estado competencias en materia de Seguridad Social, recordando la doctrina constitucional al respecto que entiende aquí aplicable en la medida en que se supera la simple asistencia social y se ha diseñado un sistema completo de apoyo de la dependencia de carácter universal que evoluciona en el sentido de garantizar las mayores coberturas posibles. Finalmente menciona el art. 149.1.13 CE en la medida en que las normas impugnadas persiguen la racionalización del gasto público en relación con la dependencia.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados del modo siguiente. En cuanto al artículo 22.2 y a la disposición adicional novena indica que es una medida inspirada en el principio de eficiencia y de racionalización de un órgano que, compuesto por el Estado y las Comunidades Autónomas, tiene, sin embargo, la naturaleza de órgano estatal adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Respecto al artículo 22.3 señala que no supone una extralimitación de las competencias del Estado que éste determine el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el criterio del grado de su

dependencia. Con ello, se asegura la igualdad en el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia, además de que nos hallamos en este caso ante medidas de naturaleza económica dirigidas a lograr la racionalización del gasto público. En cuanto a las modificaciones de los arts. 22.10 y 11 y concordantes estima que la justificación de todas estas medidas tiene como fundamento los títulos competenciales antes invocados, y como justificación material el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema de dependencia. Sobre los arts. 22.7 y 8, relativos a la vinculación de los servicios de atención personal en la realización de actividades de la vida diaria con los de ayuda a domicilio, resalta que la vinculación entre ambos es una medida que, además de perseguir una homogeneidad en los servicios que reciban las personas dependientes (art. 149.1.1 CE) evitará desigualdades entre Comunidades Autónomas y supondrá sin duda un ahorro. Respecto al régimen de incompatibilidades del artículo 22.9 señala que se trata de medidas de naturaleza económica dictadas por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE que constituyen una normación de mínimos que deja margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. En cuanto al artículo 22.13, disposición adicional séptima, transitoria novena y final primera señala que su propósito es establecer unos principios procedimentales que aseguren la igualdad básica de los ciudadanos en la aplicación de la Ley. Por último, respecto al artículo 22.17 y disposiciones transitorias décima, undécima y duodécima considera que se trata de medidas vinculadas con la disminución del déficit público siendo imprescindibles para garantizar la estabilidad del sistema.

e) La constitucionalidad de los artículos 27 y 28 y sus disposiciones asociadas las defiende el Abogado del Estado señalando, en primer lugar, la concurrencia del presupuesto habilitante. Así, indica que, de acuerdo con la exposición de motivos de la norma, en la misma se «recoge, en su Título V, un conjunto de medidas urgentes de carácter liberalizador en el ámbito de la distribución comercial y de fomento de la actividad en el sector exterior... La ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementan las posibilidades de compra del consumidor y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral... Además se introducen medidas urgentes en relación con las promociones de ventas, mediante una modificación del Título II de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. Las medidas propuestas son de carácter general, para todo tipo de actividades de promoción de ventas, es decir, rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra oferta promocional destinada al incremento de las ventas. Con ello se pretende liberalizar el ejercicio de la actividad comercial, dando la posibilidad de realizar a un mismo tiempo y en un mismo establecimiento comercial cualquier tipo de actividad de promoción de ventas, de tal forma que las rebajas puedan convivir con los saldos u otras ofertas comerciales».

El Ministro de Hacienda añadió en el debate de convalidación que «el decreto-ley incorpora igualmente actuaciones de reformas estructurales, como es la liberalización de horarios comerciales y de rebajas para favorecer nuestro comercio exterior».

Tras reproducir ampliamente la Memoria del análisis del impacto normativo del Real Decreto-ley 20/2012, considera el Abogado del Estado que se justifica sobradamente la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante.

A continuación, entra a examinar el carácter básico del art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012. Luego de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional referida al régimen de horarios comerciales, considera que el precepto impugnado otorga a las Comunidades Autónomas multitud de posibilidades de desarrollo. El art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012 únicamente pretende establecer un régimen mínimo de libertad de horarios, dentro del cual el legislador autonómico podrá optar por grados superiores de liberalización. Según el Abogado del Estado la demanda únicamente discute el nuevo apartado 5, que establece los criterios mínimos dentro de los cuales las Comunidades Autónomas deberán decidir, en ejercicio de su autonomía, qué concretos domingos y festivos permiten a los comercios

abrir en sus territorios. Al dejar un ámbito al desarrollo autonómico el precepto sería materialmente básico. Por su parte, en lo que se refiere a la impugnación de la nueva redacción del art. 5 de la Ley 1/2004, sólo se discuten los apartados 4 y 5, en los que la novedad introducida consiste en que el legislador estatal ha precisado los criterios mínimos que deben seguir las Comunidades Autónomas para determinar las zonas de gran afluencia turística. Para el Abogado del Estado el nuevo precepto fija criterios mínimos susceptibles de ser ampliados por las Comunidades Autónomas, criterios que, por otro lado, permiten un grado de apreciación autonómico para su adaptación a las circunstancias de cada región.

En conclusión, no puede imputarse un vaciamiento competencial a una normativa desreguladora, que sólo incide parcialmente en un subsector de un título competencial autonómico más amplio. Pero es que, además, las bases impugnadas no son ni mucho menos agotadoras, permitiendo que, dentro de ellas, las Comunidades Autónomas puedan optar por establecer grados superiores de libertad de horarios comerciales.

Respecto a las modificaciones introducidas por el art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012 señala que las mismas persiguen un objetivo liberalizador con incidencia directa y significativa en la actividad económica general, dinamizando la actividad comercial, que justifica un cambio en el carácter de la regulación, condicionando así las competencias autonómicas para establecer la regulación administrativa de las distintas modalidades de venta. Se trata de adoptar medidas que dinamicen en toda España el comercio, y que exigen una uniformidad en todo el territorio.

f) Finalmente considera que la impugnación de la disposición final cuarta ha de ser desestimada en la medida que invoca unas habilitaciones competenciales que dan cobertura a los preceptos objeto de este recurso.

6. Mediante escritos presentados en el registro general de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

7. Por providencia de 2 de febrero de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, 2, 8, 22, 27, 28, disposiciones adicionales séptima, novena y undécima; disposiciones transitorias primera, octava, novena, décima, undécima, duodécima y decimocuarta y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El recurso de inconstitucionalidad se dirige, en primer término, contra los artículos 1, 2 y 8, en relación este último con la disposición transitoria primera, en los que se adoptan medidas dirigidas a racionalizar y reducir el gasto público, en el ámbito de los gastos de personal de las Administraciones públicas, e incluyen algunas modificaciones de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP). La disposición final cuarta del Real Decreto-ley confiere a estos preceptos el carácter de normas básicas e invoca las competencias reservadas al Estado en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE así como el art. 156 CE.

Un segundo bloque de preceptos impugnados lo componen el artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena, disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima, duodécima y disposición final primera, relativos todos ellos a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Se invoca el art. 149.1.1 CE como habilitación constitucional para la aprobación de estos preceptos.

El tercer bloque lo componen los artículos 27 y 28, y la disposición adicional undécima, disposición transitoria decimocuarta y disposiciones finales segunda y tercera. Estos preceptos incluyen diversas modificaciones de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales y de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista. La disposición final cuarta del Real Decreto-ley afirma que los preceptos se dictan al amparo de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica contemplada en el art. 149.1.13 CE.

La Generalitat considera que dichos preceptos exceden de los referidos ámbitos competenciales del Estado e incurren en diversos motivos de inconstitucionalidad, por invasión o menoscabo de las competencias que a ésta corresponden en materia de organización de la Administración de la Generalitat (art. 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), de la función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas (art. 136 EAC), servicios sociales (art. 166 EAC), comercio (art. 121 EAC), planificación, ordenación y promoción de la actividad económica en Cataluña (art. 152 EAC), y vulneran también la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma y el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocido en el art. 156 CE y el de autonomía de gasto, contemplado en los arts. 201.2 y 202.2 EAC. Considera asimismo la Comunidad Autónoma que determinados preceptos impugnados no cumplen los presupuestos habilitantes exigidos en el art. 86.1 CE contraviniendo el citado precepto constitucional.

El Abogado del Estado ha defendido la desestimación íntegra del recurso, pues estima que resulta de todo punto indiscutible la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de la situación de crisis económica en la que se hallaba nuestro país y defiende igualmente, desde el punto de vista competencial, que los preceptos impugnados han de entenderse dictados al amparo de los títulos competenciales que explicita la disposición final cuarta.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, antes de comenzar a resolverlo hemos de atender a dos cuestiones previas: la delimitación precisa de su objeto a la vista de las alegaciones de la demanda y la incidencia que modificaciones normativas posteriores hayan podido tener sobre su pervivencia.

a) En cuanto a lo primero, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas en la demanda, debemos tener presente nuestra doctrina según la que «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1).

Por tanto, atendiendo al criterio que hemos enunciado sobre la necesaria fundamentación del recurso de inconstitucionalidad hemos de delimitar el objeto del recurso a la vista de las alegaciones formuladas por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña. Así, comenzando por la denunciada infracción del art. 86.1 CE resulta que está se presenta fundamentada en relación al artículo 8; el artículo 22.2, 10, 11 y conexos y 13, así como, por relación con aquellos, respecto a las disposiciones adicionales séptima y novena, transitorias octava y novena y final primera; los artículos 27 y 28 y disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera. Sobre el resto de preceptos impugnados en el presente proceso, o bien no hay una alegación específica de vulneración del art. 86.1 CE o bien esta no resulta suficiente,

caso del artículo 22.3, respecto al que la demanda se limita a afirmar que «este precepto incurre igualmente en un vicio de inconstitucionalidad por haberse aprobado mediante un Real Decreto-ley, cuando no concurría el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, ni se justificó en su momento».

Respecto a las quejas competenciales de la demanda basta con enunciar aquí que resulta también preciso delimitar su concreto alcance en relación con algunos de los preceptos impugnados, lo que se realizará con ocasión de su examen individualizado.

b) En cuanto a la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del recurso debemos señalar lo siguiente. La letra k) del art. 48 LEEP que fue modificada por el art. 8 del Real Decreto-ley 20/2012, aquí impugnado, ha sido posteriormente modificada, en primer lugar, por la disposición adicional cuarta, primero de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que amplió a cuatro el número de días por asuntos particulares de los funcionarios públicos; por el art. 28,3, y por la disposición adicional duodécima de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que, amplió hasta cinco el número de días de los funcionarios públicos por asuntos particulares y, por el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, que fija dicho número en seis. Finalmente, la totalidad de la Ley del estatuto básico del empleado público ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, norma que, en su art. 48 k), establece que los funcionarios públicos tendrán seis días al año de permiso por asuntos particulares.

Por su parte, el art. 23 de la Ley 39/2006, impugnado en la redacción dada por el artículo 22.8 ha sido modificado por la disposición final decimosexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Finalmente los apartados 4 y 5 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que fueron modificados por el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, aquí impugnado, han sido posteriormente modificados, primero, por el art. 7, apartados 1 y 2, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y, finalmente, por el art. 7, apartados 1 y 2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de la misma denominación, que, respectivamente, añadió el primero de aquellos dos nuevos párrafos al apartado 4 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales; y el segundo, modificó el texto del apartado 5 del art. 5 de la misma Ley 1/2004.

Las anteriores modificaciones no afectan, sin embargo, al objeto del presente proceso constitucional. En efecto, no tienen incidencia alguna en el motivo relativo a la inexistencia del presupuesto habilitante de la norma del Gobierno, pues no impiden a este Tribunal controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, en la medida en que, al hacerlo, se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [por todas, STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 b)].

Algo similar sucede con los motivos relacionados con la infracción del orden competencial, por cuanto las normas posteriores vienen a plantear, en esencia, los mismos problemas competenciales que la norma impugnada. Resulta entonces de aplicación nuestra doctrina respecto a los procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en la que hemos insistido, como excepción a la regla general sobre la carencia de sentido que tiene para el Tribunal pronunciarse en un recurso de inconstitucionalidad sobre normas que el legislador ha expulsado del ordenamiento mediante su derogación, en que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (SSTC 182/1988,

FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; 165/1994, FJ 2; y 196/1993, FJ 2)» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Por ello, si «"la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5)» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4)» [STC 134/2011, FJ 2 b)].

Por tanto, en la medida en que el recurso se fundamenta, de un lado, en el posible desconocimiento del presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley y, de otro, en la eventual extralimitación competencial del Estado en el ejercicio de sus competencias, no cabe sino apreciar que subsiste el interés constitucional, tanto de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes como por determinar el alcance de las competencias controvertidas.

3. En lo que respecta al fondo del asunto debe examinarse, en primer término, la tacha de inconstitucionalidad relativa a la vulneración del art. 86.1 CE que se formula a algunos de los preceptos impugnados en el presente recurso.

Este Tribunal tiene al respecto una doctrina consolidada sobre el presupuesto que, según el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar decretos-leyes. Dicha doctrina parte de considerar que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad «no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» (SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4, entre otras). Y, en este sentido, «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad" y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 49/2015, de 5 de marzo, FJ 3, entre otras).

Este Tribunal ha venido estableciendo que su función se limita a un «control externo», que viene a verificar, pero no a sustituir el juicio político o de oportunidad que corresponde efectuar, en primer término, al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y, en segundo lugar, al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley); por todas, STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4.

Nuestra doctrina ha señalado también que la Constitución ha adoptado «una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del real decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 48/2015, FJ 3). Y en este contexto, ha venido admitiendo reiteradamente el uso del decreto-ley en situaciones que cabe calificar como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia (STC 183/2014, FJ 4).

No obstante, el juicio sobre la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de superar, en todo caso, un doble canon (por todas, STC 39/2013, de 14 de diciembre, FJ 5, y las allí citadas). El primero consiste en la identificación por el Gobierno de manera explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional unas normas dotadas de los atributos, del rango y la fuerza propios de las leyes formales. El segundo canon se concreta en la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. En cuanto al primero de estos aspectos –la definición de la situación de urgencia–, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de su convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan–, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

4. Expuesta la doctrina constitucional, procede analizar ahora sí, con arreglo a ella, y en función de las concretas circunstancias que rodearon la adopción de las medidas impugnadas contenidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, concurre, en el doble sentido señalado, el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad», exigida por el art. 86.1 CE.

Para ello, deberemos tener presente que una de las peculiaridades de este recurso radica en que la vulneración del presupuesto de hecho habilitante se atribuye, no al Real Decreto-ley 20/2012 en su totalidad, sino, solamente, a la regulación realizada por los preceptos impugnados que en el mismo se recogen. Ello determina que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, cuando «se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del correspondiente decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la “extraordinaria y urgente necesidad” ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados» (por todas, STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3). Nuestro análisis se debe ceñir, por tanto, a examinar la concurrencia del presupuesto hecho habilitante en relación con el artículo 8; el artículo 22.2, 10, 11 y conexos, y 13, así como, por relación con aquellos, respecto a las disposiciones adicionales séptima y novena, transitorias octava y novena y final primera y los artículos 27 y 28 y disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera.

En relación con el primer elemento que hemos de examinar, esto es, los motivos que, a propósito de la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, debe poner de manifiesto el Gobierno, nuestro análisis ha de referirse a la valoración en su conjunto, tanto de la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, como del debate parlamentario de convalidación. (Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, año 2012, núm. 51).

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 comienza aludiendo al nuevo período recesivo que la economía española experimentó a lo largo del año 2011, cuando, tras varios trimestres de leve recuperación, aquella se mostró intensamente vulnerable al deterioro de la zona euro y volvió a caer en recesión, lo que obligó al «diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros». Esa estrategia «pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales» a fin de combinar efectos positivos y «recuperar el crecimiento de la economía, de la producción y del empleo». En cuanto a las medidas de carácter fiscal, la exposición de motivos alude al escenario de consolidación fiscal para corregir el déficit público, en la línea de las recomendaciones de la Unión Europea, para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales señalando las medidas adoptadas en el ámbito de los ingresos, destacando el aumento de la imposición indirecta sobre el consumo, así como en relación a los gastos en los que «la incidencia la han soportado especialmente aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos». Expone también que «estas medidas dan cumplimiento a buena parte de las Recomendaciones Específicas formuladas por el Consejo Europeo a España en el mes de junio y como colofón al Semestre Europeo: ampliación de las principales bases impositivas, eliminación de desgravaciones y exenciones y sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo por imposición indirecta».

En cuanto a las medidas estructurales la exposición de motivos señala que son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. Afirma, además, que «todas ellas tienen por fin último abrir nuevos mercados al sector privado y fomentar el desarrollo de la innovación y de nuevos servicios en sectores críticos para el crecimiento de la productividad y la reducción de costes empresariales. Por último, aunque no menos importante, los nuevos pasos en el campo de los servicios profesionales facilitarán la permeabilidad de los distintos nichos de mercado a nuevos competidores y al mismo tiempo garantizará la calidad de estos servicios, reduciendo los márgenes en segmentos tradicionalmente menos expuestos a la competencia y sin embargo cruciales para la configuración de costes en el ejercicio de la actividad empresarial».

En el contexto global así definido los sucesivos apartados del preámbulo dan cuenta de las modificaciones introducidas en diversos ámbitos sectoriales como en el de las administraciones públicas y el personal a su servicio (apartado II); en materia de seguridad social y empleo (apartado III); acerca del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (apartado IV); en el ámbito tributario (apartado V); en relación con el sector de la distribución minorista (apartado VI); en materia de infraestructuras, transporte y vivienda (apartado VII) y en relación con determinados regímenes jurídicos especiales (apartado IX). Finalmente, el apartado IX de la exposición de motivos alude al presupuesto habilitante, con un párrafo común para todo el Real Decreto-ley 20/2012, en el que señala que «[E]n las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir a esta figura del real decreto-ley. Como se ha expuesto, la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria, hacen necesario que las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia, con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea».

5. Señalada la justificación global de este Real Decreto-ley, en la que se contiene la situación de necesidad a la que pretende darse respuesta, cabe deducir que la situación de urgencia se define de una forma general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012, centrada en el recrudecimiento de la situación de dificultad por la que atravesaba la economía española, lo que reclamaba la introducción de

reformas estructurales en diversos sectores. Al igual que en el caso de la STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5, la justificación general de la adopción de la norma, «la recaída reciente de la economía española» que exige «el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros» adquiere pleno sentido en el contexto del conjunto del Real Decreto-ley 20/2012 que, en su heterogeneidad, comprende diversas materias que afectan a distintas iniciativas en varios campos. Igualmente la STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 4, con cita de otras, recalca que la situación de recesión y crisis económica y financiera es real y conocida, así como la relevancia de unos compromisos internacionales que son igualmente conocidos, lo que justifica la existencia de una serie de medidas dirigidas a reducir el déficit público, e instrumento, además, para alcanzar el fin (político) de la recuperación, por la doble vía del incremento de los ingresos públicos y reducción del gasto público. En suma, se trata, como destaca la STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 4, «de hacer posible el cumplimiento de los objetivos de déficit comprometidos por España y con esta finalidad se adoptan una serie de medidas tanto presupuestarias como tributarias y financieras dirigidas al cumplimiento del mencionado objetivo», así como de hacer frente al recrudecimiento de la situación de dificultad por la que atravesaba la economía española, lo que reclamaba la introducción de reformas estructurales en diversos sectores (STC 136/2015, de 11 de junio, FJ 5). Sin embargo, estas justificaciones genéricas, que habría que entender aplicables a la totalidad de las normas modificadas por el Real Decreto-ley 20/2012, no resultan suficientes, por sí solas, para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante en las normas impugnadas, pues nuestra doctrina ha exigido con reiteración (por todas, STC 170/2012, FJ 5) que también lo sea de los preceptos concretamente impugnados, ya que solamente a ellos se les reprocha la vulneración del presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia.

De este modo, para valorar la concurrencia del presupuesto habilitante resulta preciso acudir a la justificación de carácter específico para lo que debemos examinar los concretos motivos proporcionados por el Gobierno para justificar la adopción de las concretas medidas cuestionadas que se recogen en los preceptos del Real Decreto-ley 20/2012 impugnados por vulnerar el art. 86.1 CE.

a) El art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 se inserta en el título I, que tiene por objeto el establecimiento de medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones públicas. El apartado 1 del artículo 8 modifica el artículo 48 sobre permisos de los funcionarios públicos de la Ley del estatuto básico del empleado público y el apartado 2 del mencionado art. 8 modifica el art. 50 LEEP, sobre vacaciones de los funcionarios públicos.

La tacha de vulneración del art. 86.1 CE se concreta en que, según la parte recurrente, las medidas adoptadas no tienen eficacia inmediata, pues la disposición transitoria primera del propio Real Decreto-ley 20/2012 difiere la entrada en vigor de las previsiones del artículo 8 al 1 de enero de 2013. Así planteada la queja hay que advertir que se refiere no a todo el precepto sino solamente a la determinación de los días de asuntos particulares, los adicionales a los de libre disposición y los de vacaciones, cuya entrada en vigor de su aplicación queda aplazada al 1 de enero de 2013. Siendo esa la queja basta para desestimarla la remisión a la doctrina de la STC 156/2015, de 9 de julio, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos que «no es posible obviar que el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 ha realizado una nueva regulación de todo el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos y de que, dentro de esta normativa que se refiere a todas aquellas situaciones en las que se posibilita la no asistencia temporal del funcionario público a su puesto de trabajo, hay determinadas modalidades, como son los permisos de días que puedan concederse por asuntos particulares, días adicionales a los días de libre disposición y los de vacaciones que han quedado aplazados al 1 de enero de 2013, lo que no implica que en tales casos específicos exista desconexión entre las concretas modificaciones operadas y la situación de urgencia invocada, tal y como denuncia la recurrente, porque ha de tomarse en consideración que su aplicación a mitad

de año hubiera podido incidir de modo notable en los intereses de las Administraciones Públicas destinatarias del nuevo régimen, que necesariamente han de precisar de un cierto margen de tiempo entre la aprobación de la norma legal y su entrada en vigor para organizar sus estructuras y servicios y adaptarlos al nuevo sistema de permisos y vacaciones, teniendo en cuenta, también, los intereses de los funcionarios públicos dependientes de aquellas».

b) En cuanto a los preceptos cuestionados que introducen modificaciones en la Ley 39/2006, la exposición de motivos alude a la trascendencia de la mencionada norma así como que los datos derivados de la evaluación de la misma, a los cinco años de su vigencia, «muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia». En ese sentido «la intensidad de los problemas detectados y el alcance estructural que precisan la medidas correctoras exigen su inmediata aplicación para una correcta evolución del Sistema. La demora en su aprobación, dada la propia evolución inercial del Sistema, agudizaría sus problemas de cohesión, equidad y financiación, tornándose las medidas propuestas más difíciles de aplicar».

Sobre las concretas disposiciones cuestionadas la exposición de motivos indica detalladamente que «la actual clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Ello ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia. Para solventarlo, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles, lo que simplificará la gestión, permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones». Igualmente señala que «la sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, requieren la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. En este sentido, el presente real decreto-ley incorpora distintas medidas que generan un ahorro, por una parte, en el gasto de las comunidades autónomas, a través de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y, por otra, en el gasto de la Administración General del Estado, por la vía de la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia». Medidas de carácter económico que «persiguen un reequilibrio sostenible del Sistema, garantizando el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. Por último, respecto a las medidas organizativas resalta que «con el objeto de simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se refunden los anteriores Consejos Territoriales del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasará a denominarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia».

Por su parte, en el debate parlamentario de convalidación el Sr Ministro de Hacienda y Administraciones públicas, aludió a la necesidad de racionalizar el sistema señalando que «lo mismo ocurre en términos de dependencia, y los cambios que se incorporan en la Ley de Dependencia aseguran a los dependientes que realmente lo necesitan ese sistema de prestaciones sociales, pero también modifican normas y financiaciones que hoy tenemos que suprimir por mor de conservar lo importante, dentro del planteamiento que hacía al comienzo de mi exposición de que tenemos que decir a los españoles la verdad de lo que nos interesa preservar, y cambiar aquello que no es financiable», añadiendo a

continuación que «por tanto la racionalización de los servicios es absolutamente básica y fundamental, lo que también debe trasladarse al desarrollo que hacen las comunidades autónomas de la Ley de Dependencia».

La motivación ofrecida en la exposición de motivos de la norma, y aludida por el Sr. Ministro en el debate parlamentario de convalidación permite afirmar que el Gobierno ha justificado suficientemente la situación a la que pretende hacer frente referida a la necesidad de asegurar la sostenibilidad futura del sistema de atención a la dependencia lo que, a su vez, ha determinado la adopción de las medidas que aquí se cuestionan. Así pues, desde la perspectiva del control externo que nos corresponde, podemos concluir que la definición de la extraordinaria y urgente necesidad, que fundamenta la aprobación de las normas controvertidas, es explícita, razonada y concreta, no se realiza mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables de modo intercambiable a todo tipo de realidades, sino por referencia a una situación de recesión y de crisis económica y financiera, real y conocida, y a la exigencia de cumplimiento de unos compromisos internacionales de déficit igualmente notorios, que tienen por objeto atender a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», –en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional–, concretada, en lo que hace a la presente impugnación en la necesidad urgente de asegurar la sostenibilidad presente y futura del sistema de atención a la dependencia, corrigiendo una situación que, a juicio del Gobierno, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el mismo en un contexto de dificultades económicas. Para ello se adoptan medidas de diversa índole, tanto organizativas, caso del artículo 22.2 y de la disposición adicional novena, como relativas a la organización y contenido de las prestaciones a atender por el sistema y el propio gasto en prestaciones, extremo al que, de un modo u otro, se refieren las restantes disposiciones de la Ley 39/2006 cuestionadas por la falta de presupuesto habilitante.

Igualmente, sin adentrarnos en el juicio político que este Tribunal tiene vedado, debemos apreciar la conexión de sentido de las medidas impugnadas con la situación de urgencia definida, pues todas ellas buscan, de uno u otro modo, redefinir el sistema de atención a la dependencia en la forma que el Gobierno ha considerado necesaria para asegurar su sostenibilidad, pues se orientan, fundamentalmente, a generar ahorros inmediatos en el gasto público dedicado a dependencia. Específicamente en el caso de la disposición adicional novena, sobre el plazo de seis meses para constituir el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia al que se refiere el art. 22.2, es posible apreciar, en trance de comprobar la existencia de la necesaria conexión de sentido entre las concretas medidas impugnadas y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno, que necesariamente las Administraciones públicas destinatarias del mandato, y en especial, la Administración general del Estado, han de precisar de un cierto margen de tiempo entre la aprobación de la norma legal y su entrada en vigor para organizar sus estructuras y servicios y adaptarlos al nuevo modelo de cooperación que se deriva de la supresión de los anteriores consejos territoriales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, ahora integrados en el nuevo órgano que se crea.

Hemos de concluir, por todo lo señalado, que en el caso del artículo 22. 2, 10, 11 y conexos, y 13, así como, por relación con aquellos, en las disposiciones adicionales séptima y novena, transitorias octava y novena y final primera del Real Decreto-ley 20/2012, el Gobierno ha aportado justificación suficiente, que permite apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que la medida adoptada guarda conexión de sentido en relación a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que procede desestimar, en este punto, la impugnación planteada.

Igual suerte ha de correr la queja relativa a la infracción del límite material consistente en la afectación al régimen de las Comunidades Autónomas en la que, según la demanda, incurrieran el artículo 22.2 y la disposición adicional novena, relativos a la constitución del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, pues ya hemos señalado recientemente [STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 6 b)] que este límite «no podría nunca llegar a comprender cualquier medida que de algún

modo pudiese afectar a las Comunidades Autónomas, o a una Comunidad Autónoma (y no al "régimen de las Comunidades Autónomas" diseñado en general en la Constitución), pues de ser así, y teniendo en cuenta el desarrollo que ha alcanzado la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas esbozada en el título VIII de la Constitución, se haría imposible la utilización de ese instrumento normativo por parte del Gobierno de la Nación, comprometiendo incluso el ejercicio de las funciones que también le asigna esa misma Constitución». En suma, es claro que una disposición del Gobierno, tendente a reestructurar los instrumentos de cooperación necesarios en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, no persigue una delimitación directa y positiva de las competencias mediante el decreto-ley, pues este límite material no impide cualquier regulación que indirectamente incida en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

c) Procede analizar, ahora, la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE en el caso de los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012 así como de las disposiciones adicional undécima, transitoria decimocuarta y finales segunda y tercera, que complementan a los anteriores. La remisión a la STC 156/2015, FJ 6, ha de llevarnos a la desestimación del recurso en este punto pues, a la vista de las razones señaladas, tanto en la exposición de motivos de la norma cuestionada como en el debate parlamentario de convalidación, es posible apreciar que se ha explicitado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad por referencia a la concreta coyuntura económica y a la necesidad de propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia y lo mismo sucede con el requisito de la conexión de sentido entre la situación de urgencia apreciada por el Gobierno y las medidas adoptadas para hacerle frente por las razones allí expuestas.

6. Una vez hemos descartado que los preceptos impugnados hayan vulnerado el art. 86.1 CE, debemos examinar la controversia competencial planteada en relación con los preceptos impugnados, lo que haremos siguiendo el orden en el que se formulan los tres grupos de impugnaciones. La primera es la que se plantea contra los artículos 1, 2 y 8, en relación este último con la disposición transitoria primera, en los que se adoptan medidas dirigidas a racionalizar y reducir el gasto público, en el ámbito de los gastos de personal de las Administraciones públicas. El segundo bloque lo componen el artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena, disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima, duodécima y disposición final primera, en los que se plantean cuestiones relacionadas con la modificación del sistema para la atención a las personas en situación de dependencia. El tercer bloque lo forman los artículos 27 y 28, y las disposiciones adicionales undécima, disposición transitoria decimocuarta y disposiciones finales segunda y tercera, que modifican el régimen de los horarios comerciales y el de las ventas promocionales.

a) Comenzando por las impugnaciones de los artículos 1, 2 y 8 examinaremos en primer lugar la relativa al artículo 1, precepto que establece un régimen de incompatibilidades de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares percibidas como consecuencia del cese de cualquier cargo, puesto o actividad en el sector público y cualquier otra retribución con cargo a los presupuestos públicos. La norma se aprueba con carácter básico ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE y se extiende al conjunto de las personas que se encuentren en la citada situación, en el ámbito tanto de las instituciones y administraciones estatales, como de las autonómicas y locales.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que la totalidad del precepto no encuentra fundamento en el art. 149.1.13 CE y, por el contrario, vulnera la potestad de autoorganización inherente a su autonomía política, pues estima que la adopción de una medida de estas características para los altos cargos de las instituciones de autogobierno de Cataluña ha de ser adoptada, en su caso, por la propia Generalitat. El

Abogado del Estado ha defendido la desestimación del recurso, considerando que la razón de ser de la medida es el ahorro de gasto público siendo además una exigencia derivada del principio de solidaridad y relacionada con los sacrificios que se imponen al resto del personal del sector público.

La impugnación del artículo 1, dados los términos en los que se formula, ha de entenderse circunscrita a la titularidad de la competencia para adoptar la medida incluida en el precepto en relación con «los altos cargos de las instituciones de autogobierno de Catalunya», pues es así como se formula en la demanda y se deriva, además, de la tacha competencial que se plantea, relacionada con la organización de las instituciones propias de autogobierno de la Comunidad Autónoma.

Para resolver esa controversia hemos de delimitar el alcance de la potestad que se dice vulnerada, la organización de las instituciones propias de autogobierno, para comprobar si la misma puede verse limitada, en este caso, por la decisión estatal que se afirma dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

De nuestra doctrina (por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38) deriva que a la expresión «instituciones de autogobierno» no puede asignarse un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y del propio Estatuto (art. 2.2), que puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno, siempre que no se infrinjan las previsiones constitucionales (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12). Así, la mencionada competencia ha de entenderse referida, por mor del mencionado art. 2.2 EAC, a la organización del Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el capítulo V del título II (Consejo de Garantías Estatutarias, Sindic de Greuges, Sindicatura de Cuentas y Consejo Audiovisual de Cataluña), sin que se extienda a la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de sus funcionarios.

Así delimitada, dicha competencia para determinar la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma deriva de que son los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto en el art. 147.2 CE, los que han de determinar tanto la organización de las propias instituciones como las competencias que éstas han de ejercer, con las limitaciones derivadas de las competencias reservadas al Estado (STC 159/1991, de 18 de julio, FJ 4). Como también señala nuestra doctrina (entre otras, STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 5) no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado, que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración.

Lo que hemos de determinar ahora es si el art. 149.1.13 CE proporciona cobertura a la medida adoptada o, por el contrario, como se sostiene en la demanda, la medida estatal no puede aplicarse a tales instituciones autonómicas, por cuanto quebrantaría la competencia en materia de régimen de organización de su autogobierno que, como tenemos declarado, se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma en los términos antes expuestos, sin afectar a la simple organización administrativa.

Nuestra doctrina (STC 94/2015, de 14 de mayo) 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. Así, hemos señalado que aunque no cabe duda de que con esas decisiones se incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida. En efecto, hemos destacado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía

financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de presupuestos generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica 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 (caso examinado en la STC 94/2015), o por la reducción o supresión de un determinado concepto retributivo en un ejercicio presupuestario (así, en las ya citadas STC 81/2015, respecto a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, y STC 215/2015, en cuanto a la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos durante el año 2012).

Sin embargo, el caso que ahora analizamos difiere de los anteriores en cuanto que esta medida de limitación de gasto se aplica a quienes no forman parte, conforme ha quedado expuesto, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y, además, no se refiere a una limitación en las retribuciones con ocasión del desempeño del cargo. La norma cuestionada tiene un objeto distinto, al regular la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y cualquier otra percepción económica prevista con ocasión del cese en cualquier cargo, puesto o actividad en el sector público, en el sentido de que únicamente puedan cobrarlas si no realizan ninguna otra actividad remunerada en el sector público o privado o no perciben pensión de jubilación o retiro.

A juicio del Abogado del Estado, el fundamento de la adopción de esta medida es la contención del gasto público, a lo que cabe añadir, siguiendo la exposición de motivos de la norma, elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2, entre otras), que su establecimiento se fundamenta en lo que se califica como razones de justicia que «justifican que estas medidas se extiendan a todos los servidores públicos con independencia de la naturaleza de la entidad de la que dependen y de su estatuto. La universalidad que fundamenta esta reforma evita la discriminación entre grupos y sectores». No obstante, pese a que esta última razón pudiera ser atendible así como el hecho de que esa incompatibilidad pueda resultar, a juicio del Gobierno, deseable o recomendable, no significa que pueda establecerse por cualquier medio, sino que en su establecimiento deben respetarse las competencias de las Comunidades Autónomas, que es lo que corresponde valorar aquí.

Recordaremos ahora que este Tribunal ha admitido la posibilidad de establecer esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por fundamentar su carácter básico en el art. 149.1.13 CE y, al mismo tiempo, en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE. La adopción de limitaciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no supone, naturalmente, que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones, sino que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE deben ceñirse a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, FJ 4, y 201/1988, FJ 2).

La norma recurrida resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde el punto de vista de la autonomía financiera, en la medida en que existe una relación entre esa medida de contención del gasto y la dirección de la política económica general, concretada en el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción del

déficit público en un momento de especiales dificultades económicas. Aun estando en presencia de una medida afectante a la citada autonomía financiera no puede afirmarse, sin embargo, que dicha injerencia lo sea de una manera inconstitucional, pues el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento al que debe dirigirse la actuación de todas las Administraciones públicas representa una cuestión de interés general de extraordinaria importancia, respecto de cuya consecución el Estado es el garante último (arts. 128.1, 131.1 y 2, y 138.1 CE), pudiendo articular, en los términos de nuestra doctrina, las medidas que estime procedentes para la consecución de dicho objetivo. En este sentido, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, destaca que la estabilidad presupuestaria es actualmente un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que, «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 135.1 CE y SSTC, por todas 157/2011, FJ 3, y 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 3), correspondiendo en todo caso al Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE), la función de garante último y responsable *ad extra* del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, cumple advertir que el apartado 2 del precepto, en cuanto dispone la incompatibilidad de las indemnizaciones con la percepción de la pensión de jubilación o retiro por derechos pasivos, o por cualquier régimen de seguridad social público y obligatorio, puede ser adoptado por el Estado en el ejercicio de sus competencias sobre régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

Por lo demás, esta exigencia tampoco afecta a la autoorganización de la Comunidad Autónoma recurrente en la medida en que no altera a la estructura y funcionamiento de sus instituciones y órganos, sino que se refiere a una cuestión que, en rigor, no tiene que ver con dichas instituciones sino con una cuestión relacionada con el régimen de incompatibilidades de los cargos públicos, concretamente el aplicable a las retribuciones con motivo del cese en el ejercicio de determinadas posiciones de responsabilidad. Desde ese punto de vista, la norma impugnada no quebranta la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, que nuestra doctrina ha identificado con la potestad de las comunidades autónomas para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de mayo, FJ 3, y las que allí se citan), sino que tan solo determina el marco presupuestario en el que la Comunidad Autónoma ha de ejercer su actividad, como señala la STC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 7.

En conclusión, debemos desestimar el recurso en este punto.

b) Respecto a la impugnación del artículo 2 hemos de señalar, en primer lugar, que las tachas que se formulan al artículo 2 se refieren únicamente a sus apartados 2, relativo a las reglas para hacer efectiva la supresión de la paga correspondiente al mes de diciembre de 2012, y 4, que dispone que las cantidades derivadas de la supresión de la paga se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos, de conformidad con lo que determine la correspondiente ley de presupuestos y de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La Generalitat de Cataluña, admitiendo la legitimidad constitucional ex arts. 149.1.13 y 156 CE de la medida de reducción de retribuciones de los empleados públicos, considera que el establecimiento de los mecanismos concretos y el procedimiento para llevarla a cabo no tiene encaje en el referido título competencial y tampoco lo tendría la obligación de las Administraciones públicas de realizar aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos con la finalidad de compensar las aludidas restricciones retributivas, lo que, además, crearía un compromiso de gasto que limitaría su autonomía financiera. El Abogado del Estado ha negado tales vulneraciones sosteniendo que ambas decisiones se relacionan directamente con la eficacia de la medida de reducción salarial, reclamada por las circunstancias derivadas de la situación de crisis económica.

Nuestro examen ha de comenzar por señalar que, como dejó sentado la STC 81/2015, FJ 8, la medida de reducción salarial responde, por su naturaleza y contenido, al legítimo ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE. En cuanto a la queja que específicamente se formula al artículo 2.2, como apunta el Abogado del Estado, se trata de reglas necesarias para asegurar la efectividad de la decisión estatal tendente a la contención de los gastos de personal de las Administraciones públicas. En un sentido similar al examinado en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A c), C) y D) d), son normas con vocación de vigencia temporal que responden a la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias del Estado, en la medida en que persigue asegurar la minoración de retribuciones del personal del sector público para así reducir uno de los componentes fundamentales del gasto público en un contexto de exigente contención del mismo.

Es, en suma, una norma instrumental de complemento y garantía de la eficacia de la norma principal establecida por el Estado, por lo que procede afirmar que el artículo 2.2 no es contrario a la distribución competencial que perfila nuestro texto constitucional.

En cuanto al artículo 2.4 no puede ser considerado contrario a las competencias autonómicas o a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, dado que el mandato a las Administraciones públicas para que realicen aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos, con la finalidad de compensar las reducciones retributivas previstas en el apartado 1 del mismo artículo 2, tiene un carácter genérico y su ejecución queda sometida al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y a su posible incorporación a las correspondientes leyes de presupuestos. No existe, pues, la imposición por parte de la norma estatal en la que la demanda fundamenta la vulneración competencial, por cuanto, en su tenor literal («en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos») supone reconocer al legislador, en este caso autonómico, un margen para decidir cuando esas aportaciones resultan procedentes y en qué cuantía (en un sentido similar, STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 5, allí por referencia a la actualización de pensiones). Será entonces la correspondiente ley de presupuestos la que, caso de estimarse procedente, determinará la citada compensación, con sujeción en todo caso a las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria. Por tanto, en la medida en que los presupuestos autonómicos gozan de libertad, en los términos expuestos, para decidir sobre la procedencia de la medida, no queda sino excluir la vulneración competencial denunciada.

c) La impugnación del artículo 8 ha de ser desestimada, en atención a la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 156/2015, FJ 8, en el que, tras encuadrar la cuestión controvertida en la materia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos y analizar las competencias estatales y autonómicas en relación con los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas llegamos a la conclusión de que la regulación del art. 8 del Real Decreto-ley 20/2012 halla su fundamento en la competencia del Estado sobre las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y posibilita un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, en los términos que allí quedaron expuestos.

7. Cumple ahora resolver la impugnación competencial del artículo 22 y las disposiciones adicionales séptima y novena, disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima, duodécima y disposición final primera, en los que se plantean cuestiones relacionadas con la modificación del sistema para la atención a las personas en situación de dependencia establecido en la Ley 39/2006.

La demanda considera que el sistema de ayudas a la dependencia forma parte de la materia servicios sociales que el art. 166.1 EAC atribuye a la competencia exclusiva de la Generalitat, sin que el Estado se encuentre habilitado ex art. 149.1.1 CE para llevar a cabo una regulación exhaustiva y completa del sistema de dependencia como la que entiende que realizan los preceptos impugnados. Así, sostiene que la naturaleza del sistema de atención a la dependencia se ha modificado una vez que el Estado habría roto, al suspender su aportación económica al nivel de protección acordado, el marco de cooperación en el que se basa la Ley 39/2006, con el resultado de que, una vez quebrado

dicho marco, el Estado no podría seguir manteniendo en sus propios términos la regulación del sistema de atención a la dependencia ya que con ello se condicionarían las exclusivas competencias autonómicas en materia de asistencia social. El Abogado del Estado ha negado la vulneración competencial denunciada señalando que, además del art. 149.1.1 CE, las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 17 CE fundamentarían las normas impugnadas.

a) Al objeto de situar adecuadamente los términos del debate trabado entre las partes es conveniente hacer una, siquiera sucinta, referencia a la Ley 39/2006, norma que se afirma dictada «al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución», según reza su disposición final octava. La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal se define por la Ley 39/2006 como «una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social». Así configura un derecho subjetivo de los beneficiarios al que se accede mediante la aplicación de un baremo o escala de valoración de la persona dependiente y que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, a través del sistema de atención a la dependencia, que administrativamente se organiza en tres niveles y que universaliza el acceso a una red pública de servicios descentralizada en su gestión, pero que responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, con la participación, en su caso, de las entidades locales. (arts. 1 y 6).

Asimismo la necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un consejo territorial, en el que podrán participar las corporaciones locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante convenios con cada una de las Comunidades Autónomas.

Las prestaciones del sistema de atención a la dependencia pueden tener naturaleza de servicios o de prestaciones económicas y se describen en los arts. 15 a 25 de la Ley 39/2006. El catálogo de servicios se recoge en el art. 15 de la Ley (aparte de lo previsto en el art. 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud), y son los siguientes: (i) servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal; (ii) servicio de tele-asistencia; (iii) servicio de ayuda a domicilio (atención de las necesidades del hogar y cuidados personales); (iv) servicio de centro de día y de noche (centro de día para mayores, centro de día para menores de 65 años, centro de día de atención especializada, y centro de noche); y (v) servicio de atención residencial (residencia de personas mayores en situación de dependencia, centro de atención a personas en situación de dependencia). Por su parte, las prestaciones económicas se contienen en los artículos 17 y siguientes de la Ley y son las siguientes: vinculada a la adquisición de un servicio cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario (art. 17); para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales de asistencia personal (art. 18) y de asistencia personal, que tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, mediante la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria (art. 19).

La Ley 39/2006 establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración general del Estado en los términos del artículo 9, para lo que destina la pertinente dotación presupuestaria en la Ley anual de presupuestos (art. 32.2 y disposición adicional primera). Asimismo, como un segundo nivel de protección, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley 39/2006,

introduciendo la previsión, actualmente suspendida en su vigencia, de que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, la Administración general del Estado establecerá anualmente en sus presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 10 de esta Ley [arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3 y disposición transitoria primera]. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos, en los términos de los arts. 7.3 y 11.2 de la Ley 39/2006.

b) Siendo ese el objeto y finalidad de la Ley 39/2006 no cabe duda de que encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», lo que ha de llevarnos a descartar ya la aplicación del título competencial del art. 149.1.17 CE, sugerida por el Abogado del Estado, no sólo por haber sido expresamente excluido por el legislador estatal, al invocar exclusivamente el art. 149.1.1 CE y referirse a la atención a la dependencia como «una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social», sino porque sus prestaciones no se integran en lo que la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, calificó como asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social, ya que, por el contrario, protegen situaciones de necesidad específicas mediante técnicas que actúan extramuros del referido sistema. Lo propio sucede con la invocación del art. 149.1.13 CE, pues, sin perjuicio de las finalidades de ahorro de gasto y de garantía de sostenibilidad del sistema que persiguen las modificaciones introducidas en la Ley 39/2006, es evidente que el art. 149.1.1 CE proporciona un título competencial más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia.

Señalado lo anterior procede hacer referencia a la doctrina constitucional tanto en relación con la materia «asistencia social» como sobre el título estatal del art. 149.1.1 CE que, como se verá, guarda directa relación con dicha materia. En cuanto a lo primero la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, con cita de la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4, recuerda que «este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces».

Acerca de la delimitación de competencias en materia de asistencia social, la misma STC 33/2014 señala que «la Constitución se refiere a la asistencia social en su art. 148.1.20 como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía que caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusiva; no obstante tal caracterización, y como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias

estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, «el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, FJ 104)».

Por su parte, la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, recuerda que el art. 149.1.1 CE es un «título competencial autónomo» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4) «se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales» (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5). Y se proyecta para garantizar su contenido esencial o primario (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17), sin que la regulación estatal pueda suponer «una normación completa y acabada» del derecho de que se trate, «pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes» a su régimen jurídico (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8). Ahora bien, aquel título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas «que afectan a su contenido primario», a sus «posiciones jurídicas fundamentales», sino también sobre los «criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas», que sean «absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho» (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el «ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho», las «condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho» o «el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal «un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional» (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)».

Por otra parte este Tribunal ya ha reconocido la aplicación de este título competencial en relación con principios rectores directamente relacionados con el del sistema de atención a la dependencia, como son los de los arts. 49 y 50 CE. Así, la STC 33/2014, FJ 4, indica que «es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE.». Y finalmente, la STC 107/2014, de 26 de junio, FJ 7, recuerda, con cita de la STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 14, que «junto a la normación, como aspecto esencial del art. 149.1.1 CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional».

8. Señalado todo lo anterior estamos ya en condiciones de resolver las concretas impugnaciones que se plantean, siguiendo para ello el orden en el que se formulan por la Generalitat de Cataluña.

a) El primer precepto impugnado es el art. 22.3 que modifica el apartado 1 del art. 9 de la Ley 39/2006. Lo cuestionado por la Generalitat de Cataluña es su último inciso, según el cual «la asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida». Los dos nuevos criterios de asignación de la financiación estatal son los relativos al número de beneficiarios y la prestación reconocida, si bien lo realmente cuestionado es que en la distribución de los créditos de los presupuestos generales del

Estado a transferir a las Comunidades Autónomas para la financiación del nivel mínimo de atención a la dependencia se vaya a tener en cuenta el criterio de la prestación reconocida, pues la demanda admite que dicha aportación estatal ya tiene en cuenta el otro criterio que ahora aparece en la norma relativo al número de beneficiarios.

La impugnación ha de ser desestimada. El Estado es competente para determinar los criterios en virtud de los cuales se distribuye la financiación para atender el denominado nivel mínimo que le corresponde garantizar, en tanto que núcleo prestacional uniforme en todo el Estado. El considerar como criterio de reparto, además del grado de dependencia y del número de beneficiarios, el relativo al número y tipo de prestaciones que efectivamente reciben los beneficiarios, no supone sino ponderar el gasto que suponen unas prestaciones frente a otras, de manera que así la financiación estatal, garantía del ejercicio del derecho, consigue aproximarse al coste efectivo de la atención prestada, en el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema de atención a la dependencia, en función de su grado de dependencia y de los servicios que precisen. Tampoco puede aceptarse la afirmación de que este nuevo criterio de reparto va a condicionar las competencias autonómicas en materia de asistencia social, pues, conforme a los arts. 27 y 28 de la Ley 39/2006, el reconocimiento del derecho exige la previa valoración de la situación de dependencia mediante un dictamen del correspondiente órgano autonómico acerca del grado de dependencia con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. Reconocimiento que se efectuará mediante resolución expedida por la Administración autonómica que, por tanto, es la que determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia.

Por lo demás, la adopción de dicho criterio ya se contiene en el acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 10 de julio de 2012, hecho público por resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad («BOE» de 3 de agosto), en el que, además, se señala que para evitar desequilibrios demasiado intensos y acelerados en la financiación de unas Comunidades Autónomas respecto a otras, el reparto del nivel mínimo evolucionará progresivamente a lo largo de cinco años, estableciendo así una evolución temporal en la implantación de la distribución por beneficiarios y por prestaciones. Criterio temporal de implantación luego confirmado por la disposición transitoria primera del Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006.

b) El segundo grupo de preceptos impugnados son los arts. 22.1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y la disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 20/2012 si bien el único relevante, a la vista de lo argumentación de la demanda, es el art. 22.11, que modifica los tres primeros apartados del art. 27 de la Ley 39/2006, relativo a la valoración de la situación de dependencia. Lo que se cuestiona es el último inciso del artículo 27.1 según el cual «[e]l consejo territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público», pues, según la demanda, «la determinación unilateral por parte del Estado de unas reglas comunes, para regular aspectos relativos a la composición y a la actividad de los órganos adscritos a la Administración pública de la Generalitat en materia de servicios sociales, excede del ámbito reservado al Estado en el artículo 149.1.1 de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Sin perjuicio de que pudiera considerarse que la fijación de los criterios mínimos que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia encajan en el concepto condiciones básicas al que se refiere el art. 149.1.1 CE, por tratarse de una delimitación del marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho, resulta que, frente a lo sostenido por la Generalitat de Cataluña, la determinación de tales criterios de composición y actuación no corresponde al Estado sino al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, máximo

exponente de los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que diseña la Ley 39/2006 (al respecto, resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 25 de enero de 2010, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia, publicado en el «BOE» de 12 de marzo de 2010). En definitiva, corresponde al citado órgano garantizar una cierta homogeneidad en la composición y actuación de estos órganos en el conjunto de las Comunidades Autónomas, que, a su vez, deberán regular, conforme a dichos criterios, la composición y régimen de actuación de los órganos de valoración en su territorio.

Es evidente, por tanto, que no concurre aquí la supuesta determinación unilateral por el Estado de los criterios relativos a la composición y a la actividad de los órganos de valoración, lo que conduce derechamente a la desestimación de la queja planteada.

Tampoco puede ser estimado el argumento general que plantea la Generalitat de Cataluña que considera que la suspensión de la financiación estatal al denominado segundo nivel de protección, aspecto que, en todo caso, se sitúa extramuros del presente proceso, ha supuesto la ruptura unilateral del marco de cooperación en el que se basaba la Ley 39/2006 lo que, a su vez, determina, que «una vez el Estado ha roto unilateralmente el marco de cooperación, no puede seguir manteniendo en los mismos términos la regulación del sistema de atención a la dependencia» y, por otra parte, la imposición a la Comunidad Autónoma de una nueva obligación de gasto derivada de lo dispuesto en el segundo inciso del art. 32.3 de la Ley 39/2006 («la aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado y en el anterior»).

Este planteamiento no puede ser aceptado pues supone confundir el plano de la disposición de fondos estatales con el de la delimitación de competencias en materia de dependencia. En efecto, con independencia de cuál sea la interpretación del art. 32.2 de la Ley 39/2006, cuestión sobre la que luego se volverá, del mismo modo que nuestra doctrina ha reiterado que el poder de gasto no es un título atributivo de competencias, el alcance y extensión de las facultades estatales en relación con el sistema de atención a la dependencia no puede variar, como parece sostener la demanda, en función de la mayor o menor aportación estatal a su financiación. Por tanto, en el enjuiciamiento de la conformidad con el orden competencial de los preceptos de la Ley 39/2006 que han sido aquí cuestionados no puede tomarse en consideración el modo o el grado en que se producen las aportaciones estatales a la financiación de las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia, sino, exclusivamente, si esas normas encuentran fundamento en los títulos competenciales estatales, en concreto el del art. 149.1.1 CE.

c) Se impugnan los apartados 7, 8 y 9 del artículo 22, por entender que exceden del contenido que puede establecer el Estado *ex art.* 149.1.1. CE. El artículo 22.7 modifica el art. 19 de la Ley 39/2006 para establecer que la prestación económica de asistencia personal pueden percibirla personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados, cuando anteriormente sólo podían percibirla las personas con gran dependencia. El art. 22.8 reforma el art. 23 de la Ley 39/2006 para exigir que la prestación de los servicios de ayuda a domicilio relacionados con la atención de necesidades domésticas o del hogar, como limpieza, lavado, cocina y otros, sólo puedan prestarse conjuntamente con los que se reconozcan de atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria. Finalmente, el art. 22.9 introduce un nuevo art. 25 *bis* de la Ley 39/2006, relativo al régimen de incompatibilidad tanto de las prestaciones económicas como respecto a los servicios para la atención de las situaciones de dependencia. La queja que se formula respecto a estos tres preceptos es la misma por cuanto la demanda entiende que no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE.

i) En cuanto al primero de ellos ha de señalarse, en primer lugar, que para poder obtener el reconocimiento de los derechos por ella contemplados, la Ley 39/2006 exige que los potencialmente interesados se encuentren en situación de dependencia y, más específicamente, en alguno de los grados legalmente establecidos [art. 5.1 a) de la

Ley 39/2006]. La subdivisión de los mencionados grados en niveles ha sido suprimida por el propio Real Decreto-ley 20/2012, de manera que, partiendo siempre de su definición básica (art. 2.2 de la Ley 39/2006), la situación de dependencia habrá de clasificarse en alguno de los tres grados previstos en el art. 26.1 de la Ley 39/2006 (I o dependencia moderada, II o dependencia severa y III o gran dependencia). En dicho contexto el precepto habilita para que una determinada prestación económica, la de asistencia personal, pueda ser reconocida a todas las personas en situación de dependencia con independencia de su grado. Es claro que la ampliación del campo subjetivo de esta prestación que ha introducido la reforma del art. 19 de la Ley 39/2006 no vulnera el art. 149.1.1 CE, en la medida que determinar los posibles beneficiarios de las prestaciones del sistema forma parte de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en relación con el acceso a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia que al Estado corresponde establecer.

ii) En cuanto al artículo 22.8 es posible apreciar que con la regulación del art. 23 de la Ley 39/2006 el Estado pretende de este modo que existan las mismas modalidades de protección a las personas en situación de dependencia regulando la doble dimensión del servicio de ayuda a domicilio y expresando un criterio de preferencia de unos servicios, los relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, frente a los relativos a la atención de las necesidades domésticas o del hogar de manera que no puedan prestarse los unos sin los otros. Así, en la medida en que con ello el legislador estatal perfila los rasgos de uno de los servicios del sistema de atención a la dependencia, actúa dentro del margen que le otorga el art. 149.1.1 CE, al definir los posibles contenidos del derecho de las personas en situación de dependencia, garantizando así una igualdad mínima en su regulación. La decisión estatal no excluye ni que las Comunidades Autónomas puedan establecer servicios adicionales (art. 8.2 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley 39/2006) ni que puedan excepcionalmente decidir que se prestan de forma separada (último inciso del art. 23 de la Ley 39/2006 y art. 8.5 del Real Decreto 1051/2013).

iii) Respecto a la regla de incompatibilidad de prestaciones del nuevo art. 25 *bis* de la Ley 39/2006 se establece que todas las prestaciones económicas del sistema (vinculada al servicio, cuidado familiar y asistencia personal) serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo y lo mismo sucede con los servicios entre sí con la única excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con las prestaciones de servicios de ayuda a domicilio y centros de día y de noche. Es posible apreciar que con esta regulación el Estado fija una regulación unitaria tanto de la intensidad como de la compatibilidad de prestaciones que cumple la función de garantizar un mínimo uniforme en el sistema de atención a la dependencia que puede ser considerado un parámetro que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho, evitando así que se generen situaciones de desigualdad relevantes. Dado que el reconocimiento de la situación de dependencia puede dar lugar al disfrute de diversos servicios o prestaciones económicas de manera simultánea, la norma establece una serie de principios comunes sobre incompatibilidad de esas prestaciones y servicios, garantizando la unidad mínima del sistema de atención a la dependencia respecto a la combinación de prestaciones en la que se puede concretar la atención a las personas dependientes. Esa condición de garantía mínima se confirma por el hecho de que, más allá del primer nivel de garantía de responsabilidad estatal, los límites de la norma tampoco excluyen que las Comunidades Autónomas establezcan compatibilidades que puedan dar como consecuencia prestaciones o servicios superiores, asumiendo las consecuencias de dicha compatibilidad, lo que permite, también desde este punto de vista, considerarlo una regla general que garantiza la igualdad en el acceso a las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia.

d) El artículo 22.13, disposición adicional séptima, disposición transitoria novena y final primera se impugnan conjuntamente en la medida que la demanda considera que las reformas que introducen estos preceptos en relación con la prestación económica para

cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales prevista en el art. 18 de la Ley 39/2006 produce el efecto de desincentivar el uso de esta prestación, condicionando así el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de servicios sociales.

Debemos advertir ya que la alegación de que las modificaciones normativas que ahora se examinan persiguen desincentivar el uso de esta prestación, calificada de excepcional por la Ley 39/2006 (arts. 14.4 y 18), supone formular un juicio respecto a las intenciones del legislador de urgencia que no puede examinarse en esta sede.

El art. 22.13 modifica el art. 29.1 de la Ley 39/2006, relativo al programa individual de atención que han de establecer los servicios sociales correspondientes para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades del dependientes de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, estableciéndose la participación del beneficiario o de su familia o entidades tutelares que le representen, mediante la consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas. En realidad lo que la reforma del art. 29.1 de la Ley 39/2006 hace es limitar las posibilidades de elección de aquellos, pues respetando la consulta a los mismos, fija que la determinación de la prestación económica corresponde ahora a la Administración, cuestión esta que se relaciona con las condiciones de acceso a una determinada prestación que el Estado puede establecer y que no es sino una consecuencia de lo dispuesto en el art. 28.2 y 3 de la Ley 39/2006 conforme a los que la resolución por la que se reconoce la situación de dependencia determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia, resolución que, además, tiene validez en todo el territorio nacional. Tampoco es posible apreciar aquí el condicionamiento de las competencias autonómicas al que se alude en la demanda, por cuanto el reconocimiento de la prestación corresponde a la Administración autonómica.

Por la misma razón tampoco las normas contenidas en la disposición adicional séptima, disposición transitoria novena y final primera vulneran las competencias autonómicas pues en ningún caso afecta a la facultad de la Comunidad Autónoma para reconocer esta prestación caso de estimarla procedente, de suerte que no es posible estimar la queja que se plantea centrada en lo que se considera una limitación para que la Comunidad Autónoma reconozca dicha prestación. Por otra parte, estas normas, que modulan el reconocimiento retroactivo de la prestación, establecen un plazo suspensivo máximo de dos años para su acceso y otorgan un plazo más amplio para el abono de los efectos retroactivos, esto es, desde la fecha de la solicitud de la prestación reconocida, entran dentro del margen de disposición del legislador para fijar la mínima igualdad acerca de los efectos temporales del reconocimiento de una prestación. Además, en el caso de la disposición final primera, la adopción del abono periodificado de la prestación devengada con efectos retroactivos, corresponde a la Administración competente, limitándose la norma estatal a establecer dicha posibilidad. La desestimación de tacha planteada contra la disposición transitoria novena implica, asimismo, dada la relación existente entre ambas, idéntica consecuencia respecto a la disposición final primera.3 de la Ley 39/2006, en la redacción dada al mismo por el impugnado artículo 22.17.

e) Restan por examinar las impugnaciones del artículo 22.17 y de las disposiciones transitoria décima, undécima y duodécima.1. En ellas se plantean tres cuestiones distintas que han de tratarse por separado. La primera es la que plantea el artículo 22.17, relativo a las modificaciones introducidas en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006; el segundo aspecto a analizar es el relativo a la definición de las cuantías máximas de las prestaciones económicas así como de la intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio que se contienen en las disposiciones transitoria décima y duodécima.1 y el tercero es el relativo a la aportación de la Administración general del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección fijado en la disposición transitoria undécima.

i) Comenzando por la relativa a las modificaciones en el calendario de aplicación de la Ley 39/2006, tales modificaciones, introducidas en el apartado 1 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, consisten en determinar que la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el grado I, nivel 2, que no la tuvieran reconocida

antes del 1 de enero de 2012, se realizará a partir del 1 de julio de 2015 mientras que la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el grado I, se realizará a partir del 1 de julio de 2015. No es esta la primera vez que se modifica este apartado 1 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, sobre la aplicación progresiva de la Ley, pues ya había sido previamente reformado, por la disposición final octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el 2012, objeto, entre otros, del recurso de inconstitucionalidad núm. 1743-2013, también interpuesto por la Generalitat de Cataluña. La queja que se formula es la misma, la invasión de la competencia autonómica en materia de servicios sociales reconocida en el art. 166 EAC, dado que impone una pauta temporal sobre la actividad de la Comunidad Autónoma que no encontraría cobertura en el art. 149.1.1 CE.

La queja no puede ser estimada. La determinación de un calendario de efectividad del reconocimiento de las situaciones de dependencia y del consiguiente acceso a las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia se configura como uno de los elementos básicos, en este caso temporales, que determina el nacimiento y la efectividad de dichas prestaciones, suponiendo un presupuesto necesario y esencial para el ejercicio del derecho que forma parte de las condiciones básicas que al Estado ex art. 149.1.1 CE corresponde garantizar mediante, en este caso, la uniformidad temporal y, con ello, la coordinación en la aplicación de la ley. Además viene a asegurar una ordenación unitaria del sistema, evitando divergencias temporales en su implantación que afecten negativamente a las condiciones de ejercicio del mencionado derecho fundamental en las distintas partes del territorio. Razón por la cual esta previsión participa del objetivo de afianzar «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales» lo que justifica la apelación a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, que constituye un instrumento fundamental para garantizar la homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional. (STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, allí por referencia al calendario aplicativo de la legislación educativa).

La adopción de este calendario responde a indudables necesidades de dotación financiera requeridas por el sistema de atención a la dependencia y aparece «como consecuencia de la prioridad en la atención a las personas dependientes con mayores necesidades de atención, así como de la corrección del déficit público y en virtud de los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, que rigen el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», según reza el ya mencionado acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 10 de julio de 2012.

ii) En lo relativo a la definición de las cuantías máximas de las prestaciones económicas así como de la intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio que se contienen en las disposiciones transitoria décima y duodécima.1 las tachas que formula la Generalitat de Cataluña a estos preceptos son dos. La vulneración del art. 166 EAC, tanto por la determinación de las cuantías máximas de prestaciones y servicios como por la habilitación al Gobierno para su fijación reglamentaria, y la afectación a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma por lo que se considera sobrecoste en las prestaciones y servicios asistenciales consecuencia de la suspensión estatal de los preceptos de la Ley 39/2006 que regulaban la aportación estatal al nivel de protección acordado entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Comenzando por esta segunda queja es claro que la misma no puede ser estimada en cuanto que aun cuando la afectación a la autonomía financiera en que se basa se hubiera realmente producido, lo cierto es que la propia demanda no la imputa a los preceptos ahora impugnados sino a aquellos que han determinado la suspensión en la vigencia y aplicación de la financiación estatal al denominado nivel acordado de protección de la dependencia, los cuales no forman parte del presente proceso.

Por otra parte, respecto a la vulneración de las competencias autonómicas, es posible apreciar que ninguno de los dos aspectos, la determinación de la intensidad de los servicios y la cuantía máxima de las prestaciones económicas a reconocer, son novedosos,

sino que, por el contrario, formaban parte del sistema de atención a la dependencia desde sus inicios.

Así, la intensidad se refiere a determinar los servicios concretos que corresponden a cada grado de dependencia y a determinar el contenido prestacional de cada uno de los servicios asistenciales y la extensión y duración de los mismos según ese grado de dependencia. Según el art. 8.2 b) de la Ley 39/2006, corresponde al consejo territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, extremo que, para el ahora cuestionado servicio de ayuda a domicilio, se llevó a cabo en el punto 2.2 del ya mencionado acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, limitándose la norma ahora cuestionada a incorporar dicho criterio, que, por lo demás, también ha sido reproducido en el anexo II del también citado Real Decreto 1051/2013. En todo caso, dicha forma de proceder encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE, pues la norma estatal, bien que a partir del previo acuerdo de un órgano de cooperación, fija así, mediante el establecimiento de márgenes o intervalos, los criterios comunes a partir de los cuales puede determinarse el contenido prestacional de ese concreto servicio asistencial, integrando de esta manera el contenido mínimo del derecho reconocido a todos los dependientes en la medida en que se refieren a la extensión de la acción protectora de dicho servicio del sistema de atención a la dependencia, preservando la igualdad efectiva de las personas en situación de dependencia respecto al disfrute de unos servicios.

En cuanto a la determinación de las cuantías máximas debe recordarse que corresponde al aludido Consejo Territorial la función de acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas [art. 8.2 c) en relación con el art. 20 y disposición adicional primera de la Ley 39/2006]. De nuevo, como en la forma prevista para la intensidad del servicio, el Estado garantiza, mediante la determinación de tales cuantías máximas, la uniformidad en el reconocimiento de las tres prestaciones económicas que integran el sistema de atención a la dependencia. Por lo demás, cuanto hemos expuesto ha de llevarnos a desestimar la queja relativa a la habilitación al Gobierno para la determinación de ambas cuestiones, pues el art. 10.3 de la Ley 39/2006 dispone que el Gobierno, mediante Real Decreto, aprobará los criterios establecidos por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para determinar la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad entre los mismos. Asimismo, el art. 20 de la Ley 39/2006 establece que las cuantías de las prestaciones económicas, una vez acordadas por el Consejo Territorial, serán aprobadas por el Gobierno mediante Real Decreto, marco normativo en el que las referencias que las dos disposiciones impugnadas contienen a la regulación reglamentaria cobra su pleno sentido.

iii) La disposición transitoria undécima se refiere, en sus dos apartados, a la aportación de la Administración general del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección previsto en el art. 9 de la Ley 39/2006, esto es, la cantidad económica que, según el grado de dependencia, la Administración general del Estado aporta a la financiación del sistema por cada beneficiario reconocido como dependiente.

La Generalitat no cuestiona que el Estado pueda cuantificar su aportación económica al denominado nivel mínimo del sistema de atención a la dependencia pero alega que se ha determinado unilateralmente por el Estado y que la Comunidad Autónoma, para mantener las prestaciones en el nivel adecuado, debe incrementar su aportación de recursos para cubrir su coste, con el consiguiente quebranto de su autonomía financiera.

El art. 9 de la Ley 39/2006 dispone que la determinación del nivel mínimo de protección financiado por el Estado para cada uno de los beneficiarios del sistema es acordado por el Gobierno, como condición básica de garantía del derecho. Desde la perspectiva competencial debemos entender que, efectivamente, el Estado puede cuantificar su aportación al sistema de atención a la dependencia, porque la fijación del mínimo estatal no predetermina la cuantía de cada prestación, razón por la cual se mantiene en los términos en que lo habilita la Constitución Española ex art. 149.1.1 CE.

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

Por otra parte, sobre la denunciada falta de participación autonómica, mediante la intervención del entonces existente Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la decisión estatal hay que señalar que, como ya tenemos establecido (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 111) la participación autonómica habrá de ser regulada por la legislación estatal, sin que pueda sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales. De acuerdo con ello es necesario advertir que la determinación del nivel mínimo financiado por el Estado no forma parte de las funciones de dicho órgano, conforme al art. 8 de la Ley 39/2006, sino que, según el artículo 9, esa decisión corresponde al Gobierno, oído el mencionado Consejo Territorial y ha de fijarse en la Ley de presupuestos generales del Estado. A este respecto, el ya mencionado acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 pone de manifiesto (apartado 2.15) la necesidad de adoptar medidas de ahorro con efectos en el gasto del sistema de atención a la dependencia, tanto en los presupuestos de las Comunidades Autónomas como en los presupuestos generales del Estado. Así pues, dicha necesidad no era desconocida en el Consejo Territorial y es patente que una medida como la que examinamos produce el efecto que el Consejo consideraba necesario, en el sentido de producir un ahorro inmediato en el sistema de atención a la dependencia.

En suma, por todo lo expuesto, el legislador estatal no ha rebasado el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que inevitablemente condicionan la adecuación y actualización del sistema de atención a la dependencia, cuyo nivel de cobertura se ve condicionado por las disponibilidades financieras, por lo que no queda sino rechazar la queja que se plantea.

9. Procede, a continuación, examinar la controversia competencial que se traba en relación con el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012, al que se le reprocha la vulneración de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, vulneración que es negada por el Abogado del Estado.

La demanda plantea la inconstitucionalidad de los arts. 27.1 y 4, que modifican el art. 3 y la disposición adicional primera de la Ley 1/2004, que tienen por objeto la determinación del horario global semanal en el que los comercios podrán desarrollar su actividad.

Igualmente se cuestiona el régimen de domingos y festivos de apertura que deriva de los arts. 27.2 y 5, que dan nueva redacción al art. 4 y a la disposición adicional segunda de la citada Ley 1/2004, así como, por conexión con ellos, la disposición transitoria decimocuarta, párrafo primero, y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2012. Finalmente se controvierte el art. 27.3, en cuanto modifica el art. 5 de la Ley 1/2004 para regular los establecimientos con régimen especial de horarios así como para fijar criterios para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las Comunidades Autónomas. Aspecto por el que se impugnan, por conexión, la disposición adicional undécima y anexo así como la disposición final segunda del Real Decreto-ley 20/2012.

De acuerdo con la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, el título V de la propia norma, en el que se inserta el art. 27, «se dicta al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Tratándose de una disputa de naturaleza competencial debemos, en primer lugar, encuadrar la cuestión discutida en la materia que le sea propia que, en el presente supuesto, no es otra que la del comercio interior en la que, conforme a nuestra doctrina, se integran los horarios comerciales (por todas, STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 2).

Por lo que hace a la determinación de las competencias autonómicas en esta materia hemos de tener en cuenta lo dispuesto en el art. 121.1 c) EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, lo que incluye «la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado». Previsión estatutaria sobre la que nos hemos pronunciado ya en la STC 31/2010, de 28 de junio, señalando (FJ 68) que: «en cuanto al apartado 1 c) del art. 121 EAC, que atribuye a la Generalitat «la regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado», la demanda considera que el precepto resultaría inobjetable si en su enunciado se entendiera salvaguardada la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica coexistir con la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 y las allí citadas). Toda vez que, según venimos insistiendo, no es preciso que los preceptos estatutarios salvaguarden las competencias del Estado que el art. 149.1 CE proclama, el art. 121.1.c) EAC no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, por lo que la impugnación debe ser desestimada».

Por tanto, este Tribunal Constitucional ha afirmado que es posible que, en relación con el comercio interior, incidan competencias estatales y en tal sentido hemos recordado en la STC 88/2010 (FJ 2), con cita de decisiones anteriores, que: «a partir de este encuadramiento material hemos dicho en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, que sobre el comercio interior pueden incidir las competencias básicas del Estado previstas en el art. 149.1.13 CE, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de comercio interior [STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4 a), con remisión a la STC 225/1993, de 8 de julio]».

Así pues, una vez centrado el debate en tales términos, debemos pronunciarnos acerca de si el Estado, al dictar las reglas impugnadas contenidas en el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012, con el carácter de norma básica ex art. 149.1.13 CE que le atribuye la disposición final cuarta, se ha atenido a un ejercicio adecuado de sus competencias o, por el contrario, ha incurrido en un exceso competencial vulnerador de las competencias autonómicas en materia de comercio interior.

Siendo evidente que el artículo 27 es un precepto formalmente básico, pues con tal carácter se proclama en la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, lo que hemos ahora de dilucidar es si aquel puede ser considerado, también, como materialmente básico. Para ello atenderemos a nuestra doctrina según la cual «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada

de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

A tal fin examinaremos los preceptos impugnados siguiendo nuevamente el orden en el que aparecen en la demanda.

a) Comenzaremos por el examen de los artículos 27.1 y 4. El apartado 1 modifica el art. 3.1 de la Ley 1/2004 y establece que el horario global en el que los comercios pueden desarrollar su actividad en días laborables no puede ser restringido por las Comunidades Autónomas a menos de 90 horas. El apartado cuatro, modificando la disposición adicional primera de la Ley 1/2004, dispone que, en el caso de que las Comunidades Autónomas no hagan uso de esta facultad, se entenderá que los comerciantes disponen de plena libertad horaria.

La intervención estatal ex art. 149.1.13 CE en la regulación de los horarios comerciales ya ha sido reconocida por nuestra doctrina por su carácter «particularmente relevante en la ordenación de la actividad comercial minorista, rama o sector de la economía nacional respecto a la cual el Estado puede, conforme a nuestra doctrina, establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica» (STC 88/2010, FJ 5, reiterado en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7).

Cuando la intervención estatal ha consistido en establecer un régimen de libertad total de las empresas para la fijación de los horarios, nuestra doctrina ha considerado que no requería ulteriores desarrollos legislativos porque comportaba una desregulación legal en esta materia que no producía un vaciamiento de la competencia autonómica de comercio interior en la medida en que esta posee un ámbito más extenso y la decisión estatal afectaba únicamente a una materia o subsector específico, el relativo al régimen de horarios comerciales (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3; 264/1993, de 22 de julio, FJ 3; 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4, y 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 4). Igualmente hemos considerado básico ex art. 149.1.13 CE un régimen de horarios comerciales fijado por el Estado en el que se impedía que el horario global semanal pudiera restringirse a menos de 72 horas, correspondiendo al propietario, dentro del respeto al límite semanal, determinar el horario diario de apertura y cierre del establecimiento (STC 26/2012, FJ 7). Es cierto que en dicho pronunciamiento señalamos también que la norma estatal permitía desarrollos normativos autonómicos los cuales, en la norma que ahora enjuiciamos, se ven reducidos, al incrementarse el número mínimo de horas de apertura. Sin embargo, tal afirmación se producía al examinar un aspecto meramente instrumental, el modo en que el Estado había concretado el ejercicio de su competencia a partir de un principio general que sienta la misma STC 26/2012, FJ 7, según el cual «la aplicación de nuestra doctrina en relación con el art. 149.1.13 CE en lo que específicamente respecta a los horarios comerciales [al respecto, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4 b) *in fine*] permite sostener que la regulación de los horarios globales semanales no supone sino el establecimiento de unas directrices o criterios globales que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica, en tanto que la misma encierra una serie de objetivos de política económica aplicables a un sector de gran trascendencia en nuestra economía como es el de la distribución comercial».

En ese sentido la relación de la regulación que se examina con la competencia estatal del art. 149.1.13 CE es puesta también de manifiesto en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 al señalar que «se modifica el régimen vigente introduciendo una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos» afirmando posteriormente que «la ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva». En el caso que ahora examinamos el Estado, en el ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.13 CE ha decidido que, para la consecución de los objetivos básicos que persigue, resulta preciso establecer un régimen de más amplia liberalización de horarios, lo que, conforme a la doctrina que hemos expuesto, no resulta contrario al orden

constitucional de distribución de competencias, debiendo aquí cesar nuestro enjuiciamiento, pues no corresponde a este Tribunal pronunciarse acerca de si la norma va a conseguir o no los objetivos de política económica perseguidos.

La desestimación de la queja planteada respecto al artículo 27.1 conlleva la del artículo 27.4 en la medida en que la norma establece simplemente una consecuencia para el caso de falta de ejercicio de las competencias autonómicas en materia de comercio en el subsector de los horarios comerciales, de modo que no impone una libertad horaria – que sería conforme con el orden competencial, de acuerdo con la doctrina antes citada– sino que permite que las Comunidades Autónomas opten por ella en el caso de que decidan no utilizar las posibilidades de regulación que derivan de la norma estatal.

b) Debemos resolver ahora la controversia acerca del régimen de domingos y festivos de apertura que deriva de los artículos 27.2 y 5, que dan nueva redacción al artículo 4 y a la disposición adicional segunda de la citada Ley 1/2004, así como, por conexión con ellos, de la disposición transitoria decimocuarta, párrafo primero, y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2012.

El artículo 27.2 determina que el número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de dieciséis, si bien las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de diez el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada, cuyo horario concreto de apertura será determinado libremente por cada comerciante. Igualmente se fijan los criterios que deberán tenerse en cuenta por las Comunidades Autónomas para determinar los concretos domingos y festivos de apertura en su territorio.

La Generalitat controvierte tanto la fijación por el Estado del número de domingos y festivos de posible apertura de los establecimientos comerciales (arts. 4.1 y 2 de la Ley 1/2004) como el establecimiento de criterios para su determinación (art. 4.5 de la Ley 1/2004). Ambas quejas han de ser desestimadas conforme se expone a continuación.

El punto de partida del régimen establecido en el art. 27.2 del Real Decreto-ley 20/2012, al modificar el art. 4 de la Ley 1/2004, es el del reconocimiento de las competencias autonómicas para determinar los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios (apartado 4), respetando el mínimo anual (señalado en los apartados 1 y 2). Así, en lo que respecta a la fijación por el Estado de un número de festivos hábiles para el ejercicio de la actividad comercial, debemos remitirnos a la STC 26/2012, FJ 8, en la que señalamos que «teniendo presentes los objetivos que persigue la regulación estatal en materia de horarios comerciales, relacionados con la necesidad de "promover unas adecuadas condiciones de competencia en el sector, contribuir a mejorar la eficiencia en la distribución comercial minorista [y] lograr un adecuado nivel de oferta para los consumidores" es de apreciar que tales circunstancias determinan el carácter materialmente básico de la norma estatal, en la medida en que tal decisión no es indiferente, en cuanto estímulo a la demanda privada de bienes de consumo y al empleo en dicho sector comercial, lo que justifica que puede ser adoptada por el Estado en atención a su incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y la comercial en particular». Por otra parte, al igual que en el caso allí examinado, la opción legislativa estatal supone el establecimiento de normas básicas en lo relativo a la intervención administrativa en la fijación de los horarios comerciales cuya concreción requiere de la actuación autonómica, para, respetando el mínimo estatal, fijar el número y determinación concreta de los festivos de apertura autorizada, lo que permite excluir la vulneración que se denuncia.

La desestimación de esta queja lleva consigo a la del artículo 27.5, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 1/2004, pues la plena libertad de apertura en domingos y festivos es una opción a disposición de la Comunidad Autónoma para el caso de que decida no ejercer las posibilidades de regulación que le ofrece la norma estatal.

La nueva redacción del art.4.5 de la Ley 1/2004, establece un régimen mínimo de regulación en materia de apertura de comercios en domingos y festivos, mínimo que, una vez respetado, permite a las Comunidades Autónomas determinar el número y los

concretos días de apertura, respondiendo así, en cuanto tiene por finalidad fijar las bases de la regulación en la ordenación de la actividad comercial, a un adecuado ejercicio de las competencias estatales del art. 149.1.13 CE, tal como hemos dejado sentado en la STC 156/2015, FJ 10.

Finalmente debemos desestimar las impugnaciones de la disposición transitoria decimocuarta, párrafo primero, y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2012 en la medida en que se formulaban por conexión con aquellas relacionadas con preceptos que ya hemos considerado conformes con el orden constitucional de distribución de competencias.

c) Por último se controvierte el art. 27.3, en cuanto modifica el art. 5 de la Ley 1/2004 para regular los establecimientos con régimen especial de horarios así como para fijar criterios para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las Comunidades Autónomas, aspecto por el que se impugnan, por conexión, la disposición adicional undécima y anexo así como la disposición final segunda del Real Decreto-ley 20/2012.

En cuanto al primero de los aspectos discutidos la Generalitat de Cataluña cuestiona que la nueva regulación del artículo 5 en lo relativo a los establecimientos que gozan de libertad horaria supone el vaciamiento de la competencia autonómica en la materia. Tacha que no puede ser apreciada, pues, en la medida en que se establece una desregulación para determinados tipos de establecimientos es aplicable la doctrina de la STC 140/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, en la que consideramos, en relación a determinados establecimientos que resultaba «legítimo que el Estado, por consecuencia, establezca un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio nacional, de modo que el empresario decida el régimen de horarios que en cada caso resulta más conveniente para la atención de dicha demanda; legitimidad que no resulta enervada porque en este caso, a diferencia de otras regulaciones de la misma ley, no quepa intervención normativa de las Comunidades Autónomas».

La queja sobre la delimitación de las circunstancias por las que determinados lugares (municipios o partes de los mismos) deben ser considerados como «zonas de gran afluencia turística» ha de ser desestimada en aplicación de la doctrina de la STC 156/2015, FJ 10; según la cual «la ley estatal establece, también, un régimen mínimo de regulación en materia de determinación de zonas de gran afluencia turística, pues, con sujeción al mismo las Comunidades Autónomas pueden, también, añadir otras zonas con dicha calificación, haciendo uso de la circunstancia contenida en la letra g) del apartado 4. En efecto, hay que señalar que el precepto permite a las Comunidades Autónomas, no sólo determinar las que deban considerarse como tales, teniendo en cuenta las circunstancias enumeradas en las letras a) a f) del apartado 4, pero, a las anteriores, podrán añadir, también, otras zonas de gran afluencia turística cuando, como establece la letra g), la respectiva Comunidad autónoma aprecie que concurren circunstancias especiales que así lo justifiquen», lo que hace que «la relación de los presupuestos que delimitan el concepto de "zonas de gran afluencia turística" no constituyan un catálogo taxativo y cerrado, sino un conjunto de mínimos a los que la Comunidad Autónoma pueda añadir otras circunstancias adicionales de carácter especial que justifiquen tal determinación» Igualmente, en la misma sentencia y fundamento jurídico señalamos que «en el caso del apartado 5 del art. 5, se establece que, cuando concurren las circunstancias que el propio apartado prevé (tratarse de municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000 de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros), se declarará al menos una zona de gran afluencia turística, permitiendo, así que las Comunidades Autónomas puedan establecer zonas adicionales aplicando los criterios previstos en el apartado 4 del propio precepto». Se trata, por tanto, de reglas que cumplen «dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica, en tanto que la misma encierra una serie de objetivos de política económica aplicables a un sector de gran trascendencia en nuestra economía como es el de la distribución

comercial», sin que las normas sean tan exhaustivas o minuciosas «que agoten la regulación de la materia, sino que establecen un *minimum* sobre el que la Comunidad Autónoma pueda establecer una normativa adicional en el ejercicio de sus competencias».

La desestimación de la tacha formulada contra los art. 5.4 y 5.5 de la Ley 1/2004, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012 lleva consigo la desestimación del recurso respecto a la disposición adicional undécima y anexo y disposición final segunda del Real Decreto-ley 20/2012 en la medida que tales impugnaciones estaban conectadas a la principal.

10. Restan por examinar las quejas que se formulan al artículo 28, pues la disposición transitoria decimocuarta, párrafo segundo, que se relaciona con aquel, ha de quedar excluida de nuestro enjuiciamiento, en la medida en que la demanda únicamente alude al contenido del precepto, pero no a las razones por las que vulneraría las competencias autonómicas, incumpliendo así la carga alegatoria que pesa sobre el recurrente.

La impugnación se circunscribe así al artículo 28, que modifica determinados preceptos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, afectando a la normativa reguladora de todo tipo de actividades de promoción de ventas, es decir, rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra oferta promocional destinada al incremento de las ventas. Para ello introduce reformas en aquellos preceptos del título II de la citada Ley 7/1996, que se refieren al régimen de promoción de ventas (artículos 18, 20, 25, 26, 27, 28 y 31).

El apartado 1 añade un apartado 4 al art. 18 de la Ley 7/1996, a fin de permitir que en un mismo comercio puedan simultanearse las actividades de promoción de ventas, excepto la venta por liquidación, teniendo la consideración de actividades de promoción de ventas las ventas en rebajas, las ventas en oferta o promoción, las ventas de saldos, las ventas en liquidación, las ventas con obsequio y las ofertas de venta directa (artículo 18.1). El apartado 2 incorpora un nuevo apartado 3 al artículo 20 intitulado «constancia de la reducción de precios» para disponer que en ningún caso pueden condicionarse las actividades de promoción de ventas a la existencia de una reducción porcentual mínima o máxima. El apartado 3 modifica el art. 25 de la Ley 7/1996, que fijaba las temporadas de rebajas y su duración, para establecer que cada comerciante podrá decidir libremente los periodos de rebajas y su duración. El apartado 4 dispone que los artículos de rebajas deberán haberse incluido con anterioridad en la oferta habitual de ventas, suprimiendo los requisitos anteriormente fijados en el art. 26.1 de la Ley 7/1996. La modificación introducida por el apartado 5 se limita a añadir al art. 27 de la Ley 7/1996 el inciso «los artículos que vayan a comerciarse como en productos en promoción podrán adquirirse con este exclusivo fin», a la redacción anterior que establecía que «los productos en promoción no podrán estar deteriorados, ni tampoco ser de peor calidad que los mismos productos que vayan a ser objeto de futura oferta ordinaria a precio normal». El apartado 6 da nueva redacción al art. 28 de la Ley 7/1996, relativo a la definición de la venta de saldos, suprimiendo su apartado 3, que establecía que «tampoco cabe calificar como venta de saldos aquella en que los productos no pertenecieran al comerciante seis meses antes de la fecha de comienzo de este tipo de actividad comercial, excepción hecha de los establecimientos dedicados específicamente al referido sistema de venta». Finalmente el apartado 7 modifica el artículo 31, estableciendo, en el apartado 1, que la duración máxima de la venta en liquidación debe ser de un año y en el apartado dos, que «no procederá efectuar una nueva liquidación en el mismo establecimiento de productos similares a la anterior en el curso de los tres años siguientes, excepto cuando esta última tenga lugar en ejecución de decisión judicial o administrativa, por cesación total de la actividad o por causa de fuerza mayor».

La Generalitat de Cataluña considera que las modificaciones del art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012, todas ellas dirigidas a liberalizar las ventas promocionales, no tienen la incidencia en la actividad económica requerida para justificar su amparo en el art. 149.1.13 CE, ni tampoco encuentran fundamento en el art. 149.1.6 CE, sino que, por el contrario, se trata de medidas relacionadas con la defensa de los consumidores y usuarios y con la regulación administrativa de las ventas promocionales, extremos ambos

de competencia autonómica conforme a los arts. 121.1 y 123 a) EAC. El Abogado del Estado ha defendido que las modificaciones se dictan al amparo de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, en razón de su finalidad liberalizadora que exige una uniformidad en todo el territorio.

Respecto al encuadramiento competencial de lo aquí discutido, la STC 26/2012, FJ 3, reitera nuestra anterior doctrina y señala que las competencias autonómicas, tanto en materia de comercio interior como de defensa de consumidores y usuarios, no pueden dejar de atemperarse a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, lo que significa que las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas han de respetar el legítimo ejercicio de las competencias del Estado relacionadas en el art. 149.1 CE. A la delimitación de competencias en la materia comercio también se refiere la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 68, con cita de doctrina anterior, en los términos siguientes «partiendo de la plena eficacia de las competencias estatales concurrentes relacionadas en el art. 149.1 CE, que no requieren de salvaguarda explícita como hemos tenido ocasión de señalar en los fundamentos jurídicos 59 y 64, debemos diferenciar, de un lado, el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial, es decir, la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas (por todas, STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 7), y, de otro, el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Pues bien, si en el ámbito jurídico-público señalado se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE (STC 124/2003, FJ 7). Añadiéndose a los dos ámbitos anteriores un tercer plano que afecta a la defensa de la competencia, es decir a los aspectos atinentes al "régimen de la competencia de los ofertantes" (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 9), que corresponde disciplinar también al Estado ex art. 149.1.13 CE».

Asimismo, en materia de consumidores y usuarios, la STC 31/2010, FJ 70, recuerda que «la materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)».

Finalmente cumple recordar que de la doctrina constitucional en torno a las modalidades de venta (por todas, STC 228/1993, FJ 5) ya ha advertido de las dificultades existentes para deslindar, ante una regulación concreta, lo que sea propio del ámbito «defensa de los consumidores» y lo que corresponda a la «defensa de la competencia», de modo que, como se confirma en resoluciones posteriores (SSTC 157/2004, de 23 de septiembre; 106/2009, de 4 de mayo; 4/2011, de 14 de febrero, y 26/2012), en la caracterización competencial de una determinada norma lo relevante será atender al «objetivo predominante» de la norma reguladora de una determinada modalidad de venta, con el fin de determinar si el mismo incide en el plano de la situación de las empresas en su actuación en el mercado en relación con otras empresas o más bien en la actuación de la empresa frente a los consumidores.

Los preceptos impugnados se afirman dictados al amparo del art. 149.1.13 CE, según reza la disposición final cuarta, pese a que, como hace notar la demanda, en la versión originaria de la Ley 7/1996 tenían carácter supletorio, salvo los arts. 25, 28.1 y 31.2 que se fundamentaban en la competencia exclusiva que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado para regular el Derecho mercantil de la competencia.

Con respecto a la trascendencia que tengan los cambios en la calificación competencial de las normas impugnadas debemos realizar dos consideraciones. La primera es que el legislador estatal es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante a la hora de determinar la constitucionalidad o no de la normativa controvertida que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales. La segunda es que, conforme a reiterada doctrina, corresponde en todo caso a

este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– cobertura a los preceptos impugnados, sin que en dicha tarea se encuentre vinculado por «las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento» (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco «por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso» (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo).

Señalado todo lo anterior podemos ya comenzar el enjuiciamiento que se nos demanda.

El artículo 28.1 tiene como objeto permitir la convivencia de distintas modalidades de venta en un único establecimiento comercial. Se trata de un modo de intervención pública que pretende ordenar el mercado, eliminando restricciones existentes en la regulación anterior, que afecta al régimen de competencia entre los ofertantes permitiéndoles el desempeño simultáneo de varias actividades comerciales. En la medida, por tanto, en que se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las empresas en una economía de libre mercado y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos, su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE (en un sentido similar, STC 26/2012, FJ 10). Eso mismo sucede en relación con el artículo 28.2 en cuanto se refiere a los condicionantes necesarios para la puesta en práctica de las actividades de promoción de ventas. Al artículo 28.3, que permite a cada comerciante decidir libremente los periodos de rebajas y su duración, le es aplicable nuestra doctrina según la cual las normas que regulan un marco temporal para el desarrollo de específicas modalidades de ventas, deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia (por todas, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 2), siendo, por tanto, competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE.

Distinto es el caso de los artículos 28.4 y 5. Ambos contienen disposiciones relativas a los artículos objeto de las ventas en rebajas o de las ventas en promoción o en oferta cuya finalidad principal es la protección de los consumidores que utilicen estas modalidades de venta, haciendo referencia a garantías de autenticidad de los productos objetos de la venta en rebajas para salvaguarda de aquellos, así como estableciendo criterios respecto a los artículos en promoción a fin de evitar engaños o confusiones. Se trata de previsiones jurídico-públicas que atienden fundamentalmente a la situación del consumidor como destinatario de los productos. No forman parte del núcleo normativo que es propio de la figura contractual de la venta en rebajas o de las ventas en promoción o en oferta, ni se sitúan en la defensa de la competencia en el mercado, ni tienen una incidencia significativa en la actividad económica que justifique la invocación del art. 149.1.13 CE. Por el contrario, en tanto que relacionadas directamente con los artículos objeto de las ventas, se inscriben en las competencias autonómicas en materia de comercio interior y protección del consumidor y el usuario. En consecuencia, el art. 28.4, en cuanto que da nueva redacción al art. 26.1 de la Ley 7/1996, y 5, en la redacción que da al art. 27.2 de la Ley 7/1996, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

La conformidad competencial del artículo 28.6 viene dada por la doctrina de la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 5, en la que ya declaramos que el art. 28.1 de la Ley 7/1996 «tiene encaje en las competencias estatales en la medida en que delimita el ámbito de la excepción que el art. 14.1 de la propia Ley establece a la prohibición general de las ventas a pérdida. En efecto, el citado precepto –no recurrido de inconstitucionalidad– contempla la venta de saldos como supuesto exceptuado de la genérica prohibición de la venta con pérdidas establecida en virtud del título estatal sobre defensa de la competencia; en tales circunstancias, no resulta exorbitante entender que el mismo título habilita al Estado para establecer los límites definitorios de la excepción que la propia norma consagra». Esa misma consideración es aplicable aquí en la medida en que el subsistente artículo 28.2 cumple esa función de definición de la excepción, sin que con ello se establezca una completa regulación sustantiva de derecho público acerca de la venta de saldos.

Finalmente, el artículo 28.7 es también conforme con el orden constitucional de delimitación de competencias. En cuanto a la determinación de la duración de la venta en liquidación, es aplicable aquí la doctrina constitucional según la cual las normas que establecen un marco temporal imperativo para el desarrollo de modalidades específicas de venta deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia y su aprobación corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 228/1993, FJ 6; 157/2004, FJ 9; y 106/2009, FJ 2). Y con respecto a la prohibición de efectuar una nueva liquidación de productos similares en los tres años siguientes, ya la STC 88/1986, de 1 de julio, consideró que un precepto similar excedía de las competencias autonómicas porque suponía impedir el ejercicio de una actividad comercial durante un periodo, lo cual equivalía a «una interdicción del ejercicio del comercio con su contenido propio... de clara competencia estatal, a tenor del artículo 149.1.6 CE» [FJ 8 f)].

11. Por último, la impugnación por conexión de la disposición final cuarta que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer la regulación que contiene el Real Decreto-ley 20/2012 ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos. De esta manera, declarada la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 28.4 y 5, la misma suerte ha de correr esa disposición final cuarta, si bien exclusivamente en la medida en que enuncia el título competencial que ya hemos determinado que no presta amparo a esos preceptos.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

a) Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 28.4 y 28.5 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en cuanto que dan nueva redacción a los arts. 26.1 y 27.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

b) Declarar que la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad es contraria al orden constitucional de distribución de competencias en los términos establecidos en el fundamento jurídico 11.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en relación con la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1983-2013, y al que se adhieren los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno, emito este Voto particular discrepante porque entiendo que el art. 8, apartado 1 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de

fomento de la competitividad, en el particular que ha dado nueva redacción al art. 48 k) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público es inconstitucional en lo que se refiere a la específica duración del permiso de tres días por asuntos particulares, que ha regulado temporalmente este precepto respecto de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, incluidos los de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, sin que deba ser declarado nulo en lo que atañe a los funcionarios de la Administración general del Estado.

Las razones de mi discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular formulado a la STC 156/2015, de 9 de julio, al que me remito para evitar reiteraciones innecesarias.

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