

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional<sup>1</sup>

**1. Sentencia 18/2016, de 4 de febrero (BOE de 7 de marzo). Ponente: Enríquez Sancho (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 49; 50; 149.1.1; 149.1.13; 149.1.18; 152.1; 156.

**otros:**

**Objeto:** 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

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 29/1982, FJ 4; 6/1983, FJ 5; 76/1983, FJ 38; 144/1985, FJ 1; 63/1986, FJ 11; 152/1988, FJ 4; 201/1988, FJ 2; 154/1988, FJ 3; FJ 86, FJ 8.f); 96/1990, FJ 8.f); 96/1990, FJ 3; 225/1993, FJ 3 y 4; 228/1993, FJ 5 y 6; 284/1993, FJ 4.a); 264/1993, FJ, 3; 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 4; 61/1997, FJ 7 y 8; 182/1997, FJ 4; 290/2000, FJ 14; 188/2001, FJ 6; 11/2002, FJ 4; 239/2002, FJ 5; 124/2003, FJ 5 y 7; 137/2003, FJ 3; 14/2004, FJ 11; 157/2004, FJ 9 y 59; 254/2004, FJ 7; 247/2007, FJ 12 y 17; 106/2009, FJ 2; 31/2010, FJ 68, 70, 88, 104 y 111; 88/2010, FJ 2 y 5; 137/2011, FJ 4; 157/2011, FJ 3; 188/2011, FJ 3; 140/2011, FJ 4; 26/2012, FJ 3, 7, 10 y 18. 36/2012, FJ 4; 100/2012, FJ 8; 111/2012, FJ 5; 170/2012, FJ 5; 184/2012, FJ 4; 237/2012, FJ 3 y 4; 3/2013, FJ 8; 9/2013, FJ 3; 27/2013, FJ 5; 39/2013, FJ 5; 162/2013, FJ 5; 182/2013, FJ 2.b); 217/2013; 33/2014, FJ 4; 74/2014; 83/2014, FJ 4; 10//2014, FJ 7; 141/2013, FJ 8.A) c), C) y D); 183/2014, FJ4; 14/2015; 29/2015, FJ 3; 27/2015, FJ 5; 48/2015, FJ 3; 49/2015, FJ 3; 81/2015, FJ 4 y 8; 94/2015; 135/2015, FJ 5; 156/2015, FJ 6, 8 y 10; 215/2015, FJ 4;

**Materias:** Estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad. Decretos-leyes: control jurídico de la condición habilitante, medios de control; competencia del Tribunal Constitucional. Competencia sobre las condiciones básicas de la igualdad.

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ. Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

Competencia estatal, competencia autonómica: ordenación general de la economía, comercio y función pública; Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Condiciones para el sostenimiento financiero de las políticas para personas en situación de dependencia: competencias estatales, competencias autonómicas.

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, ordinación 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. Comenzará el TC recordando su doctrina a tenor de la cual *«no basta con postular la inconstitu-*

*cionalidad 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, FJ 1); aplicando su doctrina el TC delimita el objeto recurso 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; en cuanto a la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del recurso el TC señala que 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, d 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 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; estas 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, FJ 2 b)]. Considerará el TC que en la medida en que el recurso se fundamenta, de un lado, en el posible desconocimiento del presu-

puesto 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. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas, reiterará el TC su doctrina respecto de la figura del decreto-ley: 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, FJ 5, y 83/2014, FJ 4, entre otras) *«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, FJ 8; 237/2012, FJ 4; 39/2013, FJ 5, y 49/2015, FJ 3, entre otras); reiterará 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, FJ 4; señalando, asimismo, que la CE adoptó *«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, FJ 5; 237/2012, FJ 3, y 48/2015, FJ 3); en este contexto, se 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); debiéndose superar un doble canon: a tenor de lo que se dijo en la STC 39/2013, FJ 5, 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; la definición de la situación de urgencia no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley; 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, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4, y 137/2003, FJ 3); por lo que se refiere a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, reitera el TC su doctrina afirmando 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; recordará el TC cómo en la STC 29/1982, FJ 3, se excluyeron 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, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente»* (STC 39/2013, FJ 9); recordará asimismo el TC que en aplicación de esta doctrina cabe declarar la inconstitucionalidad de algún precepto aislado, lo que excluye que toda la norma de urgencia quede afectada (29/2015, FJ 3). Considera el TC que 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, 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, igualmente la STC 81/2015, 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; finalmente se trae a colación lo ya dicho en la STC 215/2015, 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 recrudescimiento 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, FJ 5); no contentan al TC estas justificaciones genéricas, que habría que entender aplicables a la totalidad de las normas modificadas por el Real Decreto-ley 20/2012, y no le resultan suficientes, por sí solas, para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante en las normas impugnadas, matizando que su doctrina jurisprudencial 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; no se tratará pues sino de un juicio de valor desde esta perspectiva de cada una de las medidas adoptadas en dicho Real Decreto-ley. Apreciará el TC que la motivación de la norma en la Exposición de Motivos, así como las explicaciones del representante de Gobierno en el debate parlamentario de convalidación permiten 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; aprecia el TC que 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*»; se apreciará igualmente 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; se concluirá así 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. Por lo que se refiere a 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, transi-

toría decimocuarta y finales segunda y tercera, que complementan a los anteriores. La remisión a la STC 156/2015, FJ 6, lleva al TC 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. Por lo que se refiere a la controversia competencial planteada respecto de los artículos impugnados, el TC afronta el análisis de 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. En relación con el primero de los bloques, el 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; se 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. La impugnación del artículo 1 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; afrontará esta cuestión, el TC desde la perspectiva de 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: a tenor de lo expuesto en la STC 76/1983, FJ 38 se deriva que a la expresión «*instituciones de autogobierno*» no puede asignársele 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, FJ 12); 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. Considerará el TC 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. Considera el TC que atención a la doctrina que se contiene en la STC 94/2015, ya se 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 el 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 se ha 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; se destaca así 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, 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, , 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 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, FJ 2; y 103/1997, 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, FJ 2); ello 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); se recordará ahora que el TC 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); considera, pues, el TC que la norma recurrida, resulta justificada 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; traerá en su apoyo la STC 215/2014, 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, 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. Se decide desestimar el recurso en este punto. Por lo que se refiere 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 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 TC comienza 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, 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, 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; 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; a la misma conclusión cabe llegar respecto del art. 2.4 impugnado. 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. Por lo que se refiere al art. 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. Realizará el TC una 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 garantizan 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); 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. Considera el Tc que teniendo en cuenta estas precisiones, y 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 lleva al TC a descartar ya la aplicación del título competencial del art. 149.1.17 CE; 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, 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 mismo 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. Se planteará el TC su propia doctrina acerca de la materia *asistencia social*, así como sobre el título estatal del art. 149.1.1 CE que, como se verá, guarda directa relación con dicha materia. Traerá el TC la STC 33/2014, FJ 4, con cita de la STC 36/2012, 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»*. Por lo que se refiere a 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, FJ 104); inisistirá el TC en su posición acerca de 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: «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, FJ 5, recuerda que el art. 149.1.1 CE es un «título competencial autónomo» (STC 184/2012, FJ 4) «se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales» (STC 188/2001, FJ 6; y 111/2012, FJ 5). Y se proyecta para garantizar su contenido esencial o primario (SSTC 61/1997, FJ 7; y 247/2007, 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 afines» a su régimen jurídico (SSTC 184/2012, FJ 4; y 3/2013, 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, FJ 4; y 3/2013, 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, 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, FJ 3)». El TC 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, FJ 7, recuerda, con cita de la STC 290/2000, 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 igual-

*dad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional».* Desde esa perspectiva general pasará el TC a resolver las impugnaciones planteadas. En relación con el art. 22.3 que modifica el apartado 1 del art. 9 L 36/2006 se ha cuestionado por la Generalitat de Cataluña 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; es decisión del TC que la impugnación se ha de desestimar. 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 esta materia de asistencia social, ya que 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; 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. Por lo que se refiere a la impugnación del segundo grupo de preceptos (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 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 cues-

tiona 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; 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; siendo de toda evidencia 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 relación con la impugnación de 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. 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]. 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. 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. 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). Por lo que se refiere a la tercera 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. Por lo que se refiere al 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; considera el TC que 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; considera el TC que 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; será criterio del TC que 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. 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. 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 la uniformidad temporal y, con ello, la coordinación en la aplicación de la ley; 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, FJ 5, allí por referencia al calendario aplicativo de la legislación educativa). 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; 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; será criterio del TC que 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; por lo que se refiere 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. Considera el TC que cuanto ha expuesto le lleva 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. Por último, 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; el examen de la queja planteada obliga al TC a 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 irremediablemente un incremento de gasto autonómico; 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 el TC señalará que, como ya con anterioridad estableció en la STC 31/2010, 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. 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. Pasará el TC a 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; 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; considera el TC que 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, FJ 2); por lo que hace a la determinación de las competencias autonómicas en esta materia considera el TC que ha de tenerse 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 ya se pronunció el TC en la STC 31/2010, 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 cohonestarse con la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (STC 254/2004, FJ 7

y las allí citadas); se recuerda que es doctrina del TC que 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; el TC ya 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, FJ 4 a), con remisión a la STC 225/1993]*». Así centrada la cuestión queda reducida a dilucidar 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; considera el TC 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; a tal fin trae el TC su 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). Por lo que se refiere a los arts. 27.1 y 4, recuerda el TC que 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 doctrina del TC 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, FJ 7). Cuando la intervención estatal ha consistido en establecer un régimen de libertad total de las empresas para la fijación de los horarios, la JTC ha considerado que no requería ulteriores desarrollos legislativos porque comportaba una desregu-

lación 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, FJ 3; 264/1993, FJ 3; 284/1993, FJ 4, y 140/2011, FJ 4). Igualmente se ha considerado básico por el TC *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); se recuerda 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, 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 el caso que ahora se examina 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. Por lo que se refiere a 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. Considera el TC que 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 se desestiman. 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); por lo que se refiere 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 quedó señalado 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 estimulo 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, 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. Considera el TC que 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 ya quedó dicho en la STC 150/2015, FJ 10. Asimismo se desestiman 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. 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, FJ 4, en la que se consideró, 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 ya se señaló 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».* Es criterio del TC que 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. Restan por examinar las quejas que se formulan al artículo 28,f pues la disposición transitoria decimocuarta, párrafo segundo, que se relaciona con aquel, queda excluida del 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. En consecuencia la impugnación se circunscribe al artículo 28, que modifica determinados preceptos de la Ley 7/1996, 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; a tal fin 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. Respecto al encuadramiento competencial de lo aquí discutido, la STC 26/2012, FJ 3, se reitera la anterior doctrina que 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, 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, 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, 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 salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64)*»; asimismo recordará el TC 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; 106/2009; 4/2011, 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. Realizará el TC dos consideraciones en relación con la trascendencia que tengan los cambios en la calificación competencial de las normas impugnadas: 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 al TC identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca 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, FJ 1), ni tampoco «*por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso*» (por todas, STC 74/2014). 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; 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 destina-

tario de los productos; en consecuencia 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); apreciará el TC que 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, FJ 2), siendo, por tanto, competencia del Estado *ex* art. 149.1.13 CE. Considerará el TC, sin embargo, que son diversos los supuestos de los arts. 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, concluye el TC, 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. Afirmará el TC que la conformidad competencial del artículo 28.6 viene dada por la doctrina de la STC 124/2003, FJ 5, en la que ya se declaró 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, 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)]. 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 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.

***Voto particular que formula el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en relación con la Sentencia dictada en el recurso de inconstitu-***

***cionalidad 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.

*Con este número comenzamos la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2016. Se han consultado las primeras 126 SSTC de este 2016. Entre ellas, amén de la comentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.*

**Pleno. Sentencia 5/2016, de 21 de enero de 2016 (BOE núm. 45, de 22 de febrero de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 1886-2012. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

*Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, medio ambiente, urbanismo y vivienda: nulidad de los preceptos legales estatales que regulan la inspección urbanística de los edificios (STC 61/1997).*

*Véase el nº 93 de esta Revista referencia a la STC 29/2015, sobre parte de los preceptos impugnados en la Sentencia que se reseña.*

**Sala Primera. Sentencia 10/2016, de 01 de febrero de 2016 (BOE núm. 57, de 07 de marzo de 2016).**

Recurso de amparo 2870-2013. Promovido por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) en la Asamblea de Extremadura y por su portavoz, don Valentín García Gómez respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite una propuesta de Ley de defensa de la sanidad pública.

*Vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad: inadmisión de una iniciativa legislativa incurra en extralimitación en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión de escritos atribuidas por el Reglamento parlamentario a la Mesa de la Asamblea de Extremadura (STC 95/1994).*

**Sentencia 25/2016, de 15 de febrero de 2016 (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016).**

Cuestión de inconstitucionalidad 6245-2014. Cuestión de inconstitucionalidad 6245-2014. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el artículo 6.1.1 c) de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 15/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias en materia de tributos cedidos y tasas regionales.

*Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: nulidad del precepto legal autonómico que introduce un medio a aplicar en los procedimientos de comprobación de valores no contemplado en la normativa estatal (STC 161/2012).*

**Pleno. Sentencia 26/2016, de 18 de febrero de 2016 (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 4528-2012. Recurso de inconstitucionalidad 4528-2012. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

*Límites a los decretos-leyes, principio de seguridad jurídica, competencias sobre educación y función pública, autonomía financiera: nulidad de los preceptos legales estatales que habilitan al Gobierno para regular los requisitos básicos de mantenimiento de centros y estructuras universitarias y que prevén la creación de alianzas estratégicas entre universidades o con organismos públicos de investigación. Voto particular.*

**Sentencia 29/2016, de 18 de febrero de 2016 (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 5852-2013. Recurso de inconstitucionalidad 5852-2013. Interpuesto por el Gobierno de Navarra en relación con diversos pre-

ceptos del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

*Límites de los decretos-leyes, principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante; constitucionalidad de los preceptos legales que establecen un nuevo régimen retributivo para los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado (STC 270/2015). Voto particular.*

**Sentencia 33/2016, de 18 de febrero de 2016 (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 5458-2015. Recurso de inconstitucionalidad 5458-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

*Límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, competencias sobre minas: nulidad del precepto legal autonómico relativo a los medios de comprobación de valores en tributos cedidos (STC 161/2012).*

**Sentencia 36/2016, de 03 de marzo de 2016 (BOE núm. 85, de 08 de abril de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 5763-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

*Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social; autonomía financiera de Navarra: constitucionalidad de las disposiciones legales estatales relativas a la ayuda domiciliaria, y régimen de compatibilidad de prestaciones (STC 18/2016, vid. Supra Comentario General de esta STC).*

**Pleno. Sentencia 70/2016, de 14 de abril de 2016 (BOE núm. 122, de 20 de mayo de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 5567-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

*Límites de los decretos-leyes, reserva de ley orgánica: nulidad del precepto legal relativo a las responsabilidades derivadas de las correcciones financieras acordadas por las instituciones de la Unión Europea.*

**Sentencia 101/2016, de 25 de mayo de 2016 (BOE núm. 159, de 02 de julio de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 1762-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

*Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos legales que reforman las leyes orgánicas de financiación autonómica y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Votos particulares.*

**Sentencia 118/2016, de 23 de junio de 2016 (BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 3443-2010, 4138-2010, 4223-2010, 4224-2010. Recursos de inconstitucionalidad 3443-2010, 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010 (acumulados). Interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León, respectivamente, respecto de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

*Principios de igualdad, interdicción de la arbitrariedad, solidaridad, unidad de mercado y autonomía financiera; derecho a la tutela judicial efectiva, potestades jurisdiccionales del Tribunal Constitucional y del orden contencioso-administrativo: interpretación conforme de los preceptos legales que establecen un control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria.*

**Sentencia 121/2016, de 23 de junio de 2016 (BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016).**

Cuestión de inconstitucionalidad 6244-2014. Cuestión de inconstitucionalidad 6244-2014. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con la disposición adicional trigésima primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las Leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio, incorporada por la disposición final cuadragésima novena, apartado primero, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

*Principio de seguridad jurídica: nulidad del precepto legal que dota de una retroactividad máxima a la regulación del régimen fiscal de los rendimientos derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones.*

**Sentencia 123/2016, de 23 de junio de 2016 (BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016).**

Cuestión de inconstitucionalidad 703-2015. Cuestión de inconstitucionalidad 703-2015. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el apartado primero de la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporada por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014. que establece el régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión.

*Principio de seguridad jurídica y derechos a la tutela judicial efectiva y a la legalidad sancionadora (non bis in idem); límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad del precepto legal.*

**Pleno. Sentencia 126/2016, de 7 de julio de 2016 (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016).**

Recurso de inconstitucionalidad 6524-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

*Límites a los decretos-leyes: ausencia del presupuesto habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa.*

•••••