



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 11/2012, de 22 d'agost, sobre el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat.**

**Conclusions del Dictamen:**

***Primera.** L'article 1 del Reial Decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, no troba empara en els subapartats 13 i 18 de l'article 149.1 CE i vulnera la potestat d'autoorganització de la Generalitat inherent a la seva autonomia política.  
Adoptada per unanimitat.*

L'article 1 RDL 20/2012 té per objecte regular la incompatibilitat de les retribucions que perceben determinats exalts càrrecs, en el sentit que únicament les puguin cobrar si no duen a terme cap altra activitat remunerada en el sector públic o privat. La norma s'aprova amb caràcter bàsic i s'estén al conjunt de les persones que es trobin en la situació esmentada, en l'àmbit tant de les institucions i administracions estatals com de les autonòmiques i les locals. D'acord amb el seu objecte i la seva finalitat, aquest precepte regula un dels aspectes propis del règim d'incompatibilitats dels càrrecs públics, concretament l'aplicable a les retribucions amb motiu del cessament en l'exercici de determinades posicions d'alta responsabilitat pública. L'Estat de les autonomies és essencialment compost i a cadascun dels seus poders polítics territorials els correspon assumir i exercir de manera autònoma la seva quota de responsabilitat i el seu marge d'actuació en les polítiques pròpies. El context de crisi econòmica, per més accentuat que sigui, no pot esdevenir el pretext per a un desapoderament que no està emparat pels requisits constitucionals exigits per legitimar l'ús de títols transversals i d'abast general al conjunt de l'Estat com és l'article 149.1.13 CE, relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Els alts càrrecs i representants públics se situen en l'àmbit material propi de la potestat d'autoorganització sobre les institucions d'autogovern, que és inherent i consubstancial a l'autonomia política de la Generalitat, la qual comporta assumir l'exercici de les competències pròpies i retre comptes periòdicament davant dels ciutadans que elegeixen els seus representants. En conseqüència, la potestat per aprovar aquesta norma per als exalts càrrecs de les institucions d'autogovern catalanes correspon a la Generalitat i no al legislador estatal.

***Segona.** Els apartats 2 i 4 de l'article 2, i l'apartat 3 de l'article 3, del Reial Decret llei 20/2012, no troben empara en l'article 149.1.13 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 202.2 EAC.  
Adoptada per unanimitat*

L'article 2 RDL 20/2012 estableix la reducció, aproximadament a la meitat, de les retribucions salarials dels empleats públics del mes de desembre de 2012. D'aquesta manera, mitjançant el recurs a la denominada paga extraordinària de Nadal, que inclou els conceptes de salari base i triennis, així com la resta de complementos, com són el de destinació i l'específic, prescriu la disminució d'una quantitat equivalent entre el 5% i el 7% de l'import anual, és a dir, d'una catorzena part del salari dels treballadors del sector públic per a l'any 2012.

L'apartat 2 de l'article 2 RDL 20/2012 regula de manera detallada les concretes mesures i criteris que les administracions i els organismes públics han d'aplicar per fer efectiva l'esmentada reducció de les retribucions dels empleats públics durant el 2012. Tot i que la jurisprudència constitucional ha validat l'establiment per l'Estat de diverses normes adoptades per acordar la reducció de la massa salarial dels empleats públics a l'empara de l'article 149.1.13 i 156 CE, la regulació d'aquest apartat s'excedeix en allò que és bàsic, atès que buida el marge d'actuació de les comunitats autònomes per determinar el procediment per dur a terme la reducció de les retribucions prevista. La mesura global no ha d'esgotar les competències de la Generalitat. Això esdevé inqüestionable quan des de la perspectiva de la finalitat o objectiu de la norma no s'aprecia cap motiu que justifiqui una formulació absoluta que exclou la capacitat d'intervenció del Govern de la Generalitat. En conseqüència, pel fet que concreta excessivament el procediment d'aplicació de la reducció salarial prevista a l'apartat 1, l'apartat 2 de l'article 2 RDL 20/2012 és contrari a l'article 202.2 EAC, que reconeix l'autonomia de despesa de la Generalitat.

L'apartat 4 de l'article 2 RDL 20/2012, que preveu que les quantitats derivades de la reducció salarial es destinin en exercicis futurs a realitzar aportacions a plans de pensions en els termes i condicions que fixin les corresponents lleis de pressupostos, té un contingut substancialment diferent respecte de la disminució salarial i els termes de la seva execució resten supeditats a nombrosos condicionants vinculats als objectius d'estabilitat pressupostària i a la seva possible incorporació en les futures lleis de pressupostos, sense que es concreti cap calendari per al seu compliment. No té, doncs, per finalitat, la reducció de la despesa pública, cosa que fa que no sigui aplicable l'article 149.1.13 CE. Per contra, suposa una limitació de l'autonomia financera de la Generalitat i vulnera l'autonomia de despesa prevista a l'article 202.2 EAC, atès que l'obliga a assumir un compromís de despesa, que pot condicionar il·legítimament la direcció de la seva hisenda pública en el futur. La mesura tampoc no troba empara en l'article 149.1.18 CE perquè la regulació de les aportacions als plans de pensions o assegurances col·lectives no formen part de les bases del règim estatutari dels funcionaris, que resten circumscrites a les retribucions bàsiques i no a les complementàries.

L'article 3 RDL 20/2012 aplica la reducció de les retribucions previstes a l'article 2, entre d'altres, al personal al servei de l'Administració de Justícia. A aquest precepte li són aplicables el paràmetre de constitucionalitat i la fonamentació relativa a l'article 2, tot i les particularitats que presenta aquest col·lectiu funcional sobre el qual la Generalitat projecta determinades competències a l'empara de l'article 103 EAC. Per tant, la mesura substantiva de disminució de les retribucions de l'any 2012 (apt.1) troba empara en l'article 149.1.13 CE, però, per contra, l'apartat 3 de l'article 3, que fixa com s'ha de dur a terme l'aplicació de la minoració, vulnera l'article 202.2 EAC perquè esgota el marge d'actuació de la Generalitat en la seva aplicació d'acord amb la seva autonomia financera. S'ha de posar de manifest que l'àmbit d'aplicació d'aquest precepte no resulta del tot clar perquè d'acord amb la disposició final quarta, primer paràgraf, en la redacció donada per la correcció d'errades del Decret llei, esdevé una norma d'aplicació únicament a l'Administració General de l'Estat, raó per la qual situa en el buit normatiu les previsions que afecten aquest personal al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya.

***Tercera.*** *L'article 5 del Reial decret llei 20/2012, és contrari a l'article 14 CE.*  
*Adoptada per unanimitat*

L'article 5 RDL 20/2012 preveu el manteniment de les bases de cotització a la Seguretat Social dels empleats públics, que no es veuran afectades per la reducció salarial. Es tracta d'una previsió normativa que pretén evitar que els efectes de la reducció de retribucions es traslladin al càlcul de les bases de cotització, que podria tenir efectes perjudicials, per exemple, en la

determinació de la jubilació futura. El problema de l'article rau en el seu àmbit d'aplicació subjectiu: d'acord amb la disposició final quarta, primer paràgraf, segons la redacció donada per la correcció d'errades del Decret llei, aquest precepte tan sols és d'aplicació a l'Administració General de l'Estat, amb la qual cosa es disposa un tracte diferent entre els empleats públics de l'Estat i la resta. S'ha de posar en relleu que aquesta norma, en afectar el càlcul de les bases de cotització, forma part del règim econòmic de la Seguretat Social i que l'Estat té competència per dictar-la (art. 149.1.17 CE). Per aquest motiu, les comunitats autònomes, en no poder aplicar aquest precepte, es regiran per les regles generals sobre càlcul de les bases de cotització previstes a la Llei general de la Seguretat Social. Es produeix, doncs, una diferència de tracte normatiu de persones en una situació substancialment equivalent (empleats públics enquadrats en el règim general de la Seguretat Social) que, per ser legítima, hauria de fonamentar-se en una justificació objectiva i raonable, la qual manca en aquest cas perquè la diferència introduïda per l'esmentada correcció d'errades no respon a cap finalitat o motivació deduïble racionalment de la interpretació sistemàtica del conjunt de regulació continguda en el títol I RDL 20/2012. Per aquest motiu, l'article 5, en relació amb la disposició final quarta, primer paràgraf, és contrari a l'article 14 CE.

**Quarta.** *Els apartats u i dos de l'article 8 i l'article 9 del Reial decret llei 20/2012 no troben empara en els subapartats 13 i 18 de l'article 149.1 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 136.b EAC.*

*Adoptada per unanimitat*

L'apartat u de l'article 8 RDL 20/2012, modifica l'article 48 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), en el sentit que redueix de sis a tres els dies per assumptes particulars, previstos a lletra k, i, així mateix, suprimeix el dret als dies addicionals de lliure disposició per raó de l'antiguitat, a partir dels sisè (2 dies) i vuitè triennis (un dia per cada trienni de més assolit). Aquesta norma no troba empara en l'article 149.1.13 CE, atès que ni el seu contingut és inherentment econòmic, ni tan sols afecta aspectes retributius dels treballadors públics, ni tampoc de la seva finalitat es pot desprendre raonablement que superi el test de la incidència significativa i directa exigida per la doctrina constitucional per invocar l'aplicació d'aquest títol competencial estatal específic. Més hores i més jornades disponibles del conjunt dels treballadors del sector públic per si soles no comporten una major eficiència ni un estalvi immediat en les despeses de personal. Allò que fa aquest apartat es modificar el règim, fins ara vigent, dels permisos d'aplicació supletòria, en defecte de legislació autonòmica aplicable, i el transforma en bases estatals. Així doncs aprova una llista de supòsits comuna i homogènia per al conjunt dels funcionaris públics de totes les administracions públiques de l'Estat i ho fa de manera taxada, privant la Generalitat no únicament de la potestat de regular el seu propi sistema de permisos per als empleats públics catalans, sinó que també la impossibilita per desenvolupar l'esquema de les bases estatals perquè aquestes es configuren com a absolutes o taxades. Per tant, és una previsió contrària a l'article 149.1.18 CE per un excés de regulació de les bases del règim estatutari dels funcionaris públics que, així mateix, vulnera l'article 136.b EAC, que estableix la competència compartida de la Generalitat per al desenvolupament dels drets i dels deures del personal al servei de les administracions públiques

L'apartat dos de l'article 8 RDL 20/2012, modifica el redactat de l'article 50 EBEP, que fixava en 22 dies hàbils la durada de les vacances retribuïdes per als funcionaris. La principal reforma que introdueix és que suprimeix el caràcter mínim de la durada del període de vacances. D'aquesta manera, la base estatal, que permetia en l'EBEP el desenvolupament a l'alça per part de les administracions competents, desapareix, i se substitueix per un mínim que alhora és un màxim i que, per tant, no deixa marge normatiu a la Generalitat. La situació competencial és equivalent a la de l'apartat u, sobre els permisos, amb l'única diferència que en la regulació de les vacances

el règim que establia l'EBEP originàriament ja era de bases en lloc de supletori. En conseqüència, aplicant el paràmetre sobre la doctrina constitucional de l'abast de les bases estatals, la nova regulació estatal de la durada de les vacances retribuïdes dels funcionaris públics, és contrària a l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 136.b EAC.

L'article 9 RDL 20/2012 modifica el règim dels límits dels complements a les prestacions econòmiques que pot percebre el personal funcionari inclòs en el règim general de la Seguretat Social i el personal laboral en les situacions d'incapacitat temporal dels empleats públics. Fins a la data del Decret llei, la Generalitat ha aplicat el règim que estenia la cobertura al 100% de les retribucions, durant els tres primers mesos en situació d'incapacitat temporal. La principal novetat respecte de les previsions vigents és la limitació que imposa a les administracions a l'hora de complementar les percepcions econòmiques que reben els treballadors quan es troben en situació d'incapacitat temporal, generalment per raó de malaltia, especialment durant els primers vint dies: fins a un màxim d'un 50% els primers tres dies, i del quart al vintè fins a un 75%. El títol més específic en el qual s'ha emmarcat el seu contingut és l'article 149.1.18 CE, atès que té per finalitat regular el règim, així com els límits, de les prestacions complementàries que poden rebre els treballadors públics que es trobin en situació d'incapacitat laboral transitòria. Aquesta mena de complements corresponen a quantitats que no són a càrrec de la Tresoreria de la Seguretat Social sinó de les respectives administracions ocupadores, que poden completar les prestacions de l'esmentat organisme estatal. La regulació que entra en vigor limita il·legítimament la capacitat de la Generalitat de desenvolupar unes presumptes bases que, contradictòriament, en el cas de l'Administració de l'Estat, poden ser exceptuades (excepció que s'ha introduït mitjançant esmena per la correcció d'errades de la disposició addicional divuitena), atès que per a aquesta es preveu que es mantingui la possibilitat que el complement assoleixi el 100% de les retribucions durant tot el període de duració de la incapacitat temporal. En conseqüència, tot i que la regulació pot enquadrar-se en l'àmbit material de l'article 149.1.18 CE, atès que la norma no reconeix a la Generalitat la potestat de desenvolupar-la en «supòsits en què amb caràcter excepcional i degudament justificat el complement arribi al cent per cent de les retribucions que gaudeixen en cada moment», vulnera les seves competències en matèria de funció pública (art. 136.b EAC).

**Cinquena.** *L'apartat u de l'article 21, en l'addició que efectua d'un paràgraf a la lletra b de l'article 2.1 del Reial decret 1369/2006, de 24 de novembre, en l'incís «La sortida a l'estranger, per qualsevol motiu o durada, interromp la inscripció com a demandant d'ocupació a aquests efectes», del Reial decret llei 20/2012, és contrari al segon paràgraf de l'article 19 CE.*  
*Adoptada per unanimitat*

L'apartat u de l'article 21 RDL 20/2012, addiciona dos paràgrafs a la lletra b de l'article 2.1 del Reial decret 1369/2006, de 24 de novembre, que fixa la inscripció ininterrompuda durant dotze mesos com a demandant d'ocupació com un dels requisits per ser beneficiari del programa de renda activa d'inserció per a persones desocupades amb especials necessitats econòmiques i dificultats per trobar feina.

L'addició que duu a terme aquest apartat fa referència a la interrupció de l'esmentat període d'inscripció referit a la «sortida a l'estranger per qualsevol motiu o durada». Així, el precepte té per finalitat assegurar la presència i la disponibilitat de la persona desocupada i en perill d'exclusió social. Aquesta mesura li limita les sortides a l'estranger, amb independència de la distància del lloc de residència així com de la causa que motiva la sortida. I a més, el precepte fa abstracció de la lliure circulació de treballadors prevista en el Dret comunitari, que implica el dret d'aquests de desplaçar-se lliurement en el territori dels Estats membres per tal de respondre a ofertes efectives de treball (art. 45.3.b del Tractat de funcionament de la Unió Europea), sens

perjudici de les limitacions justificades per raons d'ordre públic, seguretat i salut públiques (art 45.3 esmentat, primer paràgraf).

L'expressió «per qualsevol motiu o durada», en tant que no es modulen les causes ni l'extensió de l'estada a l'estranger que donen lloc a la interrupció de la inscripció, constitueix una mesura restrictiva, que va més enllà del que és raonable i condiona de forma desproporcionada l'exercici del dret constitucional reconegut al paràgraf segon de l'article 19 CE, que garanteix el «dret a entrar i sortir lliurement d'Espanya en la forma que la llei estableixi».

**Sisena.** *L'apartat nou de l'article 22, pel que fa als apartats 1 i 2 del nou article 25 bis de la Llei 39/2006, de 14 de desembre –LAPAD-; l'apartat onze de l'article 22, en la nova redacció que dona a l'apartat 1 de l'article 27 LAPAD; i l'apartat disset de l'article 22, en la modificació que efectua dels apartats 1 i 3 de la disposició final primera LAPAD, del Reial decret llei 20/2012, no troben empara en l'article 149.1.1 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166.1.a EAC.*

*Adoptada per unanimitat*

L'apartat nou de l'article 22 RDL 20/2012 introdueix un nou article 25 bis a la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència –LAPAD-. L'article 25 bis, en els seus apartats 1 i 2, incorpora un règim d'incompatibilitats en les prestacions econòmiques i en els serveis que formen part del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència –SAAD-. Atès el contingut precís i concret del règim d'incompatibilitats prescrit per aquests apartats, se supera l'abast permès per l'article 149.1.1 CE per preservar la igualtat de les condicions bàsiques en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals i s'impedeix que, respectant unes condicions bàsiques, la Generalitat defineixi aquest règim d'acord amb la seva competència exclusiva sobre serveis socials de l'article 166.1.a EAC

L'apartat onze de l'article 22 RDL 20/2012, en la modificació que efectua de l'apartat 1 de l'article 27 LAPAD, preveu que el Consell Territorial de Serveis Socials i del SAAD acordi els criteris comuns de composició i d'actuació dels òrgans de valoració de la situació de dependència de les comunitats autònomes. D'acord amb la interpretació de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre l'article 149.1.1 CE, l'Estat no es pot emparar en aquest títol competencial per incidir amb una capacitat reguladora tan intensa sobre un aspecte que objectivament no regula condicions bàsiques dels drets i deures constitucionals, sinó que està vinculat a la potestat autoorganitzativa de la Generalitat sobre la seva pròpia Administració, en aquest cas, respecte «la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials». Aquesta previsió normativa, pel seu caràcter marcadament organitzatiu, excedeix de la competència de l'article 149.1.1 CE i no constitueix una «condició bàsica» de garantia de la igualtat en l'exercici dels drets. Per tant, l'apartat onze de l'article 22 RDL 20/2012, en la modificació que efectua de l'article 25.1 LAPAD, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166.1.a EAC.

L'apartat disset de l'article 22 RDL 20/2012, modifica els apartats 1 i 3 de la disposició final primera LAPAD, establint un nou i detallat calendari d'aplicació per a les prestacions en matèria de dependència. Aquesta previsió d'un calendari i el procediment per aplicar-lo és una norma dirigida a guiar la conducta de les administracions, tot condicionant així l'exercici de les competències en matèria de serveis socials, que no pot trobar empara en la competència de l'Estat per a «la regulació de les condicions bàsiques» de l'article 149.1.1 CE. El RDL 20/2012 habilita l'Administració general de l'Estat per determinar una pauta temporal sobre l'activitat de serveis socials destinada a la Generalitat, sense que aquesta disposi de capacitat de decisió

sobre el tema i, per tant, vulnera les competències de la Generalitat previstes en l'article 161.1.a EAC.

**Setena.** *Els apartats u i dos de l'article 27, en la modificació que efectuen, respectivament, dels articles 3.1 i 4.5 de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials; i l'apartat tres de l'article 27, en la nova redacció que dona a l'apartat 4, en l'incís «es consideren zones de gran afluència turística» fins al final, i a l'apartat 5 de l'article 5 de la Llei 1/2004, esmentada, del Reial decret llei 20/2012, no troben empara en l'article 149.1.13 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC.*

*Per connexió amb l'article anterior, la disposició addicional onzena, així com l'annex que conté la llista de municipis que compleixen els requisits per ser declarats zones de gran afluència turística; i les disposicions finals segona i tercera del Reial decret llei 20/2012, tampoc no troben empara en l'article 149.1.13 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC.*

*Adoptada per unanimitat*

L'apartat u de l'article 27 RDL 20/2012, modifica l'article 3.1 de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials i estableix que l'horari global en el qual els comerços podran desenvolupar la seva activitat en dies laborables no podrà ser restringit per les comunitats autònomes a menys de 90 hores, enlloc de les 72 hores que fixava la regulació anterior. Aquesta darrera va ser avalada pel Tribunal Constitucional que la va considerar una mesura formal i materialment bàsica, que incloïa una sèrie d'objectius de política econòmica i que no impedia al legislador autonòmic dur a terme desenvolupaments normatius que permetessin que cada comunitat autònoma pogués establir sistemes singularitzats en la matèria d'horaris d'obertura dels establiments comercials. Ara però, la fixació d'aquest nou límit d'obertura buida de contingut la competència assumida per la Generalitat en matèria de comerç de l'article 121 EAC, atès que no deixa marge per a una opció pròpia en aquest àmbit. I això perquè l'horari global d'obertura establert per als dies laborables de la setmana és tan alt (15 hores diàries) que impedeix el desenvolupament d'un «sistema singularitzat» en matèria d'horaris comercials, i no pot trobar empara en l'article 149.1.13 CE, esmentat en la disposició final quarta del RDL 20/2012, com a títol competencial habilitant de l'Estat.

L'apartat dos de l'article 27 RDL 20/2012, modifica l'article 4 de la Llei 1/2004, relatiu al règim d'obertura dels comerços en diumenges i festius, els quals es fixen en un mínim de setze, nombre que podrà ser incrementat i disminuït per les comunitats autònomes però no per sota de deu. L'apartat 5 de l'article 4 de la Llei 1/2004, en la nova redacció donada per l'apartat dos de l'article 27 del Decret llei, fixa, a més, els criteris que hauran de tenir en compte les comunitats autònomes per determinar els diumenges i festius d'obertura dels comerços en el seu territori. Els criteris mencionats estan formulats qualitativament i quantitativament amb tant de detall que excedeixen el caràcter bàsic de la regulació i impedeixen a les comunitats autònomes la possibilitat d'establir «sistemes singularitzats» en aquest àmbit. Aquesta regulació, doncs, no fa possible el desenvolupament d'una política pròpia en la matèria per part de la Generalitat, raó per la qual és contrària a les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC i no troba empara en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, previst en la disposició final quarta del RDL 20/2012.

L'apartat tres de l'article 27 RDL 20/2012, dona una nova redacció a l'article 5 de la Llei 1/2004, tot establint la regla de la plena llibertat d'horari i, per tant, una desregulació legal, per als anomenats «establiments amb règim especial d'horaris» entre els quals es troben els situats en «les zones de gran afluència turística». El Tribunal Constitucional ha considerat que la mesura que declara la llibertat horària per als establiments situats en aquestes zones és una norma bàsica però ha matisat que és a la comunitat autònoma a la que correspon precisar aquestes zones. En aquest sentit, l'apartat 4 de l'article 5 atribueix a les comunitats, a proposta dels

ajuntaments corresponents, la determinació d'aquestes zones, però aquest mateix apartat en l'incís «es consideren zones de gran afluència turística» fins al final i l'apartat 5 estableixen amb gran profusió les circumstàncies que han de concórrer per determinar aquestes zones. La conseqüència d'aquest llistat exhaustiu consisteix, a efectes pràctics, en el fet que les zones ja venen predeterminades en el Decret llei mateix, manllevant qualsevol marge d'apreciació qualitatiu o substantiu a les comunitats autònomes, en la mesura que la immensa majoria de municipis queden preceptivament inclosos en el seu àmbit d'aplicació, i, en conseqüència, les comunitats autònomes no disposen d'un marge mínim d'apreciació per decidir la pròpia política de comerç, en el cas de la Generalitat d'acord amb l'article 121 EAC. Els preceptes esmentats tampoc no troben empara en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, previst en la disposició final quarta RDL 20/2012.

Per connexió amb l'article 27 RDL 20/2012 i per les mateixes raons exposades, la disposició addicional onzena (en la qual s'estableix el termini en què les comunitats autònomes han de fer la declaració de les zones de gran afluència turística) i l'annex que conté la llista de municipis que compleixen els requisits per ser declarats zones d'aquest tipus; així com també la disposició final segona (que atribueix al Govern la potestat de revisar, per raons de política econòmica, els criteris fixats a l'article 5.5 de la Llei 1/2004) i la disposició final tercera (adaptació dels calendaris de les comunitats autònomes de diumenges i festius), tampoc no troben empara en l'article 149.1.13 CE i vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC.

**Vuitena.** *Els apartats cinc i sis de l'article 28, en la nova redacció que donen, respectivament, als articles 27 i 28 de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista, del Reial decret llei 20/2012, no troben empara en l'article 149.1.13 CE i vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC.*

*Adoptada per unanimitat*

L'article 28 RDL 20/2012 modifica diversos preceptes de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç detallista. La majoria dels seus apartats introdueixen mesures en relació amb les promocions de vendes amb la pretensió de liberalitzar l'exercici de l'activitat comercial mitjançant disposicions que es declaren bàsiques a l'empara de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE.

L'apartat cinc de l'article 28 RDL 20/2012 afegeix a la redacció anterior de l'article 27 de la Llei 7/1996 l'incís «els articles amb què es vagi a comerciar com a productes en promoció es poden adquirir amb aquest exclusiu fi». L'«objectiu predominant» de la norma s'adreça a la protecció del consumidor i l'usuari raó per la qual s'inscriu en les competències autonòmiques en matèria de comerç interior i de protecció del consumidor i usuari i, per tant, l'apartat 5 de l'article 28 no troba empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 121 EAC.

L'apartat sis de l'article 28 RDL 20/2012, pel que fa a la venda de saldos, dóna nova redacció a l'article 28 de la Llei 7/1996, i es limita a suprimir el punt 3 d'aquest article, que establia una de les situacions en què una venda no es pot qualificar com de saldos. Tant l'anterior versió del precepte com la nova contenen una regulació administrativa d'aquesta modalitat de venda que, segons la jurisprudència constitucional, pertany a les comunitats autònomes en virtut de les seves competències en matèria de comerç interior i protecció del consumidor i l'usuari. Per tant, no es pot enquadrar en la competència estatal de l'article 149.1.13 CE, tal com fa la disposició final quarta RDL 20/2012 i vulnera les competències de la Generalitat en matèria de comerç de l'article 121 EAC.

**Novena.** *La disposició transitòria desena; l'apartat 1 de la disposició transitòria dotzena; i la disposició transitòria onzena del Reial decret llei 20/2012, no troben empara en l'article 149.1.1 CE i vulneren les competències de la Generalitat dels articles 166.1.a i 202.2 EAC. Aquestes tres disposicions són, a més, contràries a l'article 3.1 EAC.*

*Adoptada per unanimitat*

La disposició transitòria desena RDL 20/2012 estableix les quanties màximes de les prestacions econòmiques per a atencions a l'entorn familiar, d'assistència personal i de la prestació vinculada al servei. Per la seva banda, la disposició transitòria dotzena del Decret llei regula la intensitat de protecció dels serveis que, per a cada grau de dependència, estableix el catàleg. En ambdós casos, prescriuen un seguit d'actuacions, tant sobre les quanties màximes que han de tenir les prestacions econòmiques en determinades situacions de dependència (disposició transitòria desena) com per raó de la intensitat en hores mensuals que han de tenir els serveis del catàleg (apt.1 de la disposició transitòria dotzena) i són actuacions d'obligat compliment per a la Generalitat que incideixen de forma directa en la seva competència en matèria de serveis socials ex article 166.1.a EAC. La fixació d'un nivell de protecció precís que defineix la intensitat dels serveis i la quantia de les prestacions econòmiques excedeix el mandat constitucional destinat a garantir la unitat en la determinació de les «condicions bàsiques en l'exercici dels drets», i se situa fora de la seva competència ex article 149.1.1 CE. Així mateix, en allò que es refereix als aspectes econòmics, que comporta la determinació de les quanties de les prestacions, el RDL 20/2012 afecta també l'autonomia financera (ex art. 201.2 EAC), que permet a la Generalitat «poder aplicar lliurement els seus recursos d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern» (art. 202.2 EAC). A més, amb aquesta regulació unilateral per part de l'Estat quedà malmès el principi de lleialtat constitucional i, com a derivació d'aquesta, el de lleialtat institucional (art. 3.1 EAC) que, com a tal, condueix a mantenir i respectar les diverses formes de col·laboració entre les administracions públiques.

La disposició transitòria onzena estableix l'aportació de l'Administració general de l'Estat per al finançament del nivell mínim de protecció. La determinació unilateral per part del Govern, sense la participació del Consell Territorial en la fixació de la quantia mínima finançada per l'Estat, la qual ha de ser igualada per part de la Generalitat, tal com preveu l'article 33.2, segon paràgraf, LAPAD, suposa la vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat sobre serveis socials (art. 166.1.a EAC). Així mateix, en deixar de banda la participació de les comunitats autònomes en la determinació d'aquest nivell mínim, l'Estat no respecta el principi de lleialtat institucional (art. 3.1 EAC), que comporta la participació activa, en el marc de les seves competències respectives, de tots els nivells de govern en les decisions a adoptar. Finalment, la determinació unilateral per part del Govern de l'Estat, sense la participació del Consell Territorial, en la fixació del mínim finançat per l'Estat, impedeix l'exercici ple de les competències de la Generalitat per preservar la seva autonomia financera i gaudir de plena autonomia de despesa (art.202. 2 EAC).

**Desena.** *A més, els articles 1, 7, 8, 10.2, els apartats dos, onze i disset de l'article 22 i els articles 27 i 28; les disposicions addicionals primera, novena, onzena i divuitena; les disposicions transitòries primera, novena, catorzena i quinzena, i les disposicions finals primera i tercera, del Reial decret llei 20/2012, són contràries a l'article 86.1 CE.*

*Adoptada per unanimitat*

S'analitza el RDL 20/2012 des del punt de vista del compliment del supòsit habilitant per dictar un instrument normatiu d'aquest tipus, d'acord amb el que disposa l'article 86 CE. L'anàlisi de constitucionalitat es basa en la concurrència de l'extraordinària i l'urgent necessitat, exigida per l'article 86.1 CE. Tant en el preàmbul del Decret llei, com en el debat de convalidació, es justifica suficientment l'existència d'una extraordinària necessitat sobre la base de la situació excepcional de crisi. En canvi, no passa el mateix respecte de la urgència, ateses la generalitat i la abstracció



amb què s'expressa el preàmbul, per la qual cosa s'examina cada precepte o grup de preceptes per escatir si hi ha motiu precís que la justifiqui raonadament o no.

Des del gener d'enguany han estat dictats vint-i-dos decrets llei, pràcticament un cada setmana, la qual cosa, d'entrada, és poc congruent amb el que requereix una necessitat extraordinària i urgent d'aquest tipus de norma, encara que normalment un Govern entrant utilitza més aquest instrument normatiu al principi de la legislatura. Igualment, és clar que la situació de crisi econòmica és excepcional, però la presa de decisions governatives, de manera continuada, amb rang de llei i sense debatre cadascuna de les mesures aprovades en el Parlament, no deixa de ser preocupant des de la perspectiva constitucional, per molt que es prevegi una sessió de convalidació parlamentària. La crisi econòmica no pot ser un argument per canviar la distribució de tasques entre els poders constituïts, cosa que altera el sistema de fonts constitucionalment establert, ni tampoc el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes. Igualment, els drets fonamentals tampoc no s'han de veure greument afectats per la conjuntura econòmica, fins al punt de trobar-se fortament limitats per les reformes legislatives que incideixen en l'exercici dels drets i llibertats.

De l'examen concret dels preceptes es constata que alguns articles o disposicions del RDL 20/2012 no comencen a provocar efectes fins una data ulterior a la d'entrada en vigor del Decret llei, cosa que compromet la invocació de la urgència en mancar el requisit jurisprudencial de la immediatesa. Així, no són mesures immediates i no es raona perquè la seva implementació necessita un lapse de temps més gran: els articles 10.2, 22.17, les disposicions addicionals primera, novena (apartat 1), onzena i divuitena (regla tercera); les disposicions transitòries primera, novena, catorzena i quinzena i final tercera.

D'altra banda, no es justifica la modificació del calendari d'aplicació de les prestacions de l'article 22. disset. L'efectivitat de les prestacions no es produirà fins més d'un any més tard de l'entrada en vigor del Decret llei per la qual cosa és clara la manca d'urgència del canvi legislatiu. Finalment, en els articles 1, 7, 8, 22. dos i onze, 27 i 28 no s'acredita específicament, ni en el preàmbul ni en el debat de convalidació, una raó que justifiqui la necessitat urgent d'emprar l'instrument normatiu del decret llei.

En conseqüència, els preceptes esmentats són inconstitucionals perquè vulneren l'article 86.1 CE.

**Onzena.** *La resta de preceptes del Reial decret llei 20/2012, examinats d'acord amb la sol·licitud de dictamen, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.  
Adoptada per unanimitat*

Barcelona, 27 d'agost de 2012