

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

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5741-2012 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 11 de octubre de 2012 la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promovió recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

La impugnación se ha fundamentado en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) En primer lugar, se alega la infracción del art. 86.1 CE por entender que la adopción del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad no responde a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Después de recordar la doctrina de este Tribunal, señala la Letrada de la Junta de Andalucía que la Exposición de Motivos de la norma impugnada justifica la «necesidad» de las medidas adoptadas, pero en modo alguno el carácter extraordinario y urgente de la mismas.

Según la recurrente, a la norma objeto del control constitucional ha de exigírsele la necesidad de explicitar y razonar la "conexión" de sentido, relación de adecuación o congruencia entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adopten, «de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar». (STC 182/1997, de 28 de octubre; FJ 3). Para la Letrada de la Junta no concurre la extraordinaria y urgente necesidad que la exposición de motivos del Real Decreto-Ley en cuestión conecta con la idea de que las medidas adoptadas son de extraordinaria y urgente necesidad para reforzar, tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra actividad económica.

Así, señala la Letrada de la Junta que, si bien el Real Decreto-Ley valora la situación como urgente y establece cuáles son las medidas a adoptar para atender las necesidades extraordinarias, sin embargo no explicita si dicha situación extraordinaria únicamente puede atenderse mediante la utilización de esta figura normativa, por lo que ha de concluirse que el Real Decreto-Ley no es constitucionalmente legítimo, pues, para ello, debe acreditarse que la situación que se trata de afrontar no permita la utilización del procedimiento legislativo ordinario o de urgencia. Más aún, se destaca que no debe perderse de vista que la situación a la que trata de dar respuesta el Real Decreto-Ley mediante el conjunto de reformas que prevé carece, según la recurrente, de la nota de imprevisibilidad, pues se trata de una situación mantenida en el tiempo.

Según se expone en la demanda, mal puede fundamentarse la urgencia justificadora de este extraordinario instrumento cuando las medidas adoptadas carecen de inmediatez de respuesta a la situación, ya que en ningún caso se expone tal urgencia justificadora; máxime cuando algunas de las medidas, para su efectividad y aplicación, o bien requieren de actos posteriores de intervención autonómica o el correspondiente complemento reglamentario, o

bien tienen propias previsiones temporales, por lo que no existe adecuación de la norma a su presupuesto habilitante, en cuanto se trata de medidas que "no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente" (STC29/1982, FJ 3), situación que analizará la recurrente al referirse a cada precepto de la norma que se impugna.

b) Procede, a continuación, la Letrada de la Junta de Andalucía a realizar alegaciones en relación con los preceptos concretos impugnados, comenzando por las que se refieren al art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012.

Tras recordar el contenido del precepto, señala que su eventual inconstitucionalidad proviene, en primer lugar, de tratarse de una medida que no tiene una eficacia directa a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley, afectando a la inmediatez de la respuesta y, en consecuencia, a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que se infringiría el art. 86 CE, al carecer del presupuesto habilitante que es propio de los decretos-leyes. Dicha carencia del presupuesto habilitante se pone de relieve en la Disposición transitoria primera del propio Real Decreto-ley, que establece que "lo dispuesto en este Real Decreto-ley sobre vacaciones y días de asuntos particulares, días adicionales a los días de libre disposición o de similar naturaleza, no impedirá que el personal funcionario, estatutario y laboral disfrute los días correspondientes al año 2012, conforme a la normativa vigente hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley"; según la recurrente, el texto de esta Disposición transitoria evidencia ya su falta de urgencia al demorar el comienzo de su aplicación al día 1º de enero de 2013, lo que evidencia que podría haberse utilizado el procedimiento legislativo ordinario o el de urgencia.

Por otro lado, para la Letrada de la Junta, el mencionado art. 8 resulta igualmente inconstitucional por vulnerar las competencias autonómicas en materia de función pública contenidas en los arts. 47.2. 1ª y 76.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), y excederse del título competencia estatal consignado en el art. 149.1.18ª CE.

Después de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre función pública, considera que se deriva de la misma que el Estado, mediante la legislación básica, puede establecer los principios y aspectos esenciales sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, pero no puede fijar en dicha legislación básica un modelo uniforme para todas las Comunidades Autónomas, ya que ello supondría dejar vacía de contenido la competencia de desarrollo legislativo, estatutariamente reconocida a las mismas, que les faculta para aprobar, dentro del respeto a las bases fijadas por el Estado, una regulación propia y diferenciada, que responda a sus propias peculiaridades e intereses.

En efecto, para la Letrada de la Junta la nueva redacción que el art. 8 del Real Decreto-Ley impugnado confiere a los arts. 48 y 50 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), no se limita a establecer unos principios y criterios básicos en materia de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos que sirvan de denominador común normativo para un posterior desarrollo autonómico, sino que establece un modelo cerrado y uniforme, que no deja margen alguno para que las Comunidades Autónomas puedan aprobar su propia legislación de desarrollo sobre la materia, impidiendo así el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo que, respecto de su propio personal funcionario y estatutario, le reconocen a esta Comunidad Autónoma los arts. 47.2. 1ª y 76.1 EAA.

En cualquier caso y, aún en el supuesto de que se considerase que la redacción del art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 forme parte de la competencia del Estado para dictar las normas básicas, el precepto es inconstitucional en atención a la imprevisibilidad de su cambio, al llevarse a cabo mediante Decreto-ley, de manera que sería contraria a la doctrina de este Tribunal que ha declarado que la normativa básica debe crear un marco normativo unitario, dotado de estabilidad y dirigido a asegurar los intereses generales, debido a que las bases han de atender a aspectos más estructurales que coyunturales.

c) Prosigue el escrito de la Letrada de la Junta realizando alegaciones sobre los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012.

En primer lugar, se refiere a la inconstitucionalidad de los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley impugnado por no justificar las razones de extraordinaria y urgente necesidad que exigen la utilización por parte del Gobierno del Estado de la figura del decreto-ley para la introducción de medidas de liberalización en el sector de la distribución minorista, consistentes, de una parte, en una serie de modificaciones en los arts. 3, 4 y 5, así como en las Disposiciones Adicionales primera y segunda de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, y, de otro lado, en los arts. 18, 20, 25, 27, 28 y 31 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

Así, considera la Letrada de la Junta que la coyuntura económica problemática a la que se alude en la Exposición de Motivos de la norma, carece por completo de la nota de imprevisibilidad, pues responde a una situación de crisis económica internacional que se ha venido prolongando desde hace años. Asimismo, subraya que no se concretan de forma suficiente y razonada, ni en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley, ni tampoco en el debate parlamentario de convalidación del mismo, las circunstancias que llevaron al Gobierno de la Nación a “considerar urgente” la introducción de medidas de liberalización en el sector

de la distribución minorista, así como a la aprobación de dichas medidas mediante un decreto-ley.

Igualmente, argumenta que la inexistencia de un auténtico presupuesto habilitante que justifique la inmediata aprobación de estas medidas por decreto-ley viene corroborada por el hecho de que la Disposición Transitoria decimocuarta del Real Decreto-Ley, en conexión con la Disposición Final tercera del mismo, difiere la aplicación del nuevo régimen de apertura de los establecimientos comerciales en domingos y festivos, introducido por el art. 27, al 1 de enero de 2013, lo que evidencia la inexistencia de conexión entre la situación de urgencia que se invoca y las medidas que se aprueban para dar respuesta a la misma; según refiere, se trata, en palabras del Tribunal Constitucional, de “medidas que no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”(STC 29/1982, FJ 3).

Recuerda la Letrada de la Junta la doctrina del Tribunal contenida en la STC 31/2011, referida a horarios comerciales y, conforme a la cual "...el juicio de la concurrencia del presupuesto habilitador de la norma ha de formularse no sólo (...) en relación con la totalidad del Real Decreto-Ley 6/2000, sino con el específico contenido material del art. 43 pues el mismo tiene entidad propia que la hace merecedora en aquel contexto de un tratamiento sistemático diferenciado tanto en la Exposición de Motivos como en el articulado del Real Decreto-Ley 6/2000 dado que no guarda una relación de absoluta homogeneidad, sistematicidad o necesaria conexión con el resto de las medidas contenidas en la norma".

La Letrada de la Junta concluye con la afirmación de que los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, se encuentran viciados de inconstitucionalidad por no concurrir, en relación con los mismos, el presupuesto habilitante exigido por el art. 86 CE.

En segundo término, destaca la recurrente que el art. 27 del Real Decreto-Ley incurre, igualmente, en inconstitucionalidad por vulnerar las competencias autonómicas en materia de comercio contenidas en el art. 58.1.1 EAA, excediéndose del título competencial estatal consignado en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE.

Tras recordar el alcance que la doctrina constitucional ha dado a la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, en el ámbito de la ordenación del comercio interior, subraya la Letrada de la Junta que, aun cuando las competencias autonómicas en materia de comercio interior resulten limitadas por las competencias constitucionalmente reconocidas al Estado que inciden sobre la actividad comercial, tanto en lo relativo a los calendarios y horarios comerciales como en materia de modalidades de venta y formas de prestación de la actividad

comercial, al tratarse de una competencia transversal que puede afectar a una multiplicidad de materias, el título genérico contenido en el art. 149.1.13ª. CE no puede, sin embargo, ser utilizado por el Estado en un sentido expansivo que impida esa diversidad porque “el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el Estatuto de una Comunidad Autónoma”.

Con fundamento en la doctrina constitucional previa del Tribunal, considera la Letrada de la Junta que las modificaciones introducidas por el art. 27 del Real Decreto-Ley en los arts. 4.5, 5.4 y 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, son inconstitucionales por desbordar el concepto de “normativa básica” e invadir las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que estatutariamente corresponden a la precitada Comunidad Autónoma.

Así, en relación con la nueva redacción del art. 4.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, sostiene la recurrente que, frente al tenor anterior de este precepto, que se limitaba a prever que las Comunidades Autónomas, al determinar los domingos y festivos de apertura en sus respectivos territorios, debían atender de forma prioritaria al atractivo comercial que las indicadas fechas pudieran tener para los consumidores, la nueva redacción explicita los criterios que deben seguirse en orden a apreciar dicho atractivo comercial, con lo que constriñe las posibilidades autonómicas, de forma que no puede hablarse propiamente de desarrollo legislativo al respecto.

Por su parte, la nueva redacción de los apartados 4 y 5 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, supone -frente a la redacción anterior, que atribuía a cada Comunidad Autónoma libertad para determinar, en su respectivo ámbito territorial, las zonas de gran afluencia turística-, la configuración de un nuevo régimen en el que se detallan una serie de circunstancias, de tal manera que la concurrencia de cualquiera de aquellas impone la obligación de que la Comunidad Autónoma en cuestión deba declarar un municipio, o parte del mismo como zona de gran afluencia turística. Para la Letrada de la Junta la norma estatal agota prácticamente la regulación de la materia y no deja, pues, un ámbito de indeterminación en el que las Comunidades Autónomas puedan aprobar su propia normativa de desarrollo, atendiendo a sus particulares intereses y opciones políticas. Así, en aplicación de la normativa estatal, en Andalucía, dado que prácticamente en el 100% de los

municipios andaluces se localiza al menos un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico, todos serían «zonas de gran afluencia turística».

En definitiva, para la recurrente, la regulación que el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, realiza de los arts. 4.5, 5.4 y 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, excede el concepto de bases constitucionalmente definido, invadiendo las competencias estatutariamente reconocidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de horarios comerciales y, por tanto, resulta inconstitucional.

2. El Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, por Providencia de 30 de octubre de 2012 acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado (BOE núm. 270, del 9 de noviembre).

3. Por escrito registrado el día 7 de noviembre de 2012 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga del plazo inicial para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 12 de noviembre de 2012.

4. El día 12 de noviembre de 2012 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 14 de noviembre de 2012.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 10 de diciembre de 2012 instando la inadmisión del recurso respecto del art. 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, y la desestimación del recurso en todo lo demás o, subsidiariamente, la desestimación del recurso en su integridad, todo ello conforme a los siguientes argumentos:

a) El representante del Gobierno señala que el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Respecto de los arts. 8 y 27 del Real Decreto-Ley, destaca que la demanda hace dos alegaciones: (i) no concurre el presupuesto habilitante que permite acudir a la legislación de urgencia y, por tanto, se ha infringido el art. 86.1 CE; y (ii) la regulación de los preceptos excede de las competencias básicas ejercitadas por el Estado e invade las competencias autonómicas de desarrollo normativo.

Sin embargo, para el representante del Gobierno, en relación con el art. 28 del Real Decreto-Ley 20/2012 sólo se lee en la demanda la genérica afirmación de que no se justificarían “las razones de extraordinaria y urgente necesidad que exigen la utilización por parte del Gobierno de la Nación de la figura del decreto-ley para la introducción de medidas de liberalización en el sector de la distribución minorista consistente en (...) una serie de modificaciones (...) en los arts. 18, 20, 25, 27, 28 y 31 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista” (LOCM). Para el Abogado del Estado este simple aserto, carente de toda argumentación adicional, hace inadmisibile el recurso en relación con el art. 28 en cuanto que la demanda no ha levantado la carga que incumbe a la parte recurrente de fundamentar su impugnación.

b) Procede, a continuación, el Abogado del Estado a argumentar la inexistencia de infracción del art. 86.1 CE. Tras recordar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante, entra a examinar las razones de urgencia exteriorizadas por los órganos políticos para legitimar la utilización del decreto-ley en este concreto caso. Así, con reproducción del contenido de la Exposición de Motivos y de la intervención del Ministro de Hacienda en el debate de convalidación, destaca el Abogado del Estado que el Real Decreto-Ley de referencia se adopta en el marco de una crisis económica sin precedentes que exige fuertes ajustes presupuestarios y que, como señala su Exposición de Motivos, supone la adopción de una estrategia político económica “sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. Las medidas de ajuste fiscal son imprescindibles ... para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco del déficit excesivo establecido por la Unión Europea. Además, resultan necesarias para recuperar la confianza y el crédito de las Administraciones Públicas”. “Las nuevas reformas estructurales son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar

crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo”.

Para fundamentar la gravedad del contexto de crisis en el que se adopta el Real Decreto-Ley impugnado, se refiere el escrito del Abogado del Estado a una serie de informes del Banco de España (2008, 2009, 2010 y 2011).

Después de recordar la senda de corrección del déficit público a la que se ha comprometido nuestro país con la Unión Europea, concluye afirmando que los órganos políticos han exteriorizado las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que obligan al dictado de la norma con rango de ley impugnada.

c) Procede, a continuación, el escrito del Abogado del Estado a realizar alegaciones sobre la constitucionalidad del art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, comenzando por el examen de la conexión de la medida con la circunstancia de urgencia a la que obedece la norma del Estado.

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la norma “el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente, dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión”, debiéndose “adoptar medidas que ahorren gastos de personal e incrementen la calidad y productividad del empleo público”. Subraya el Abogado del Estado que se trata de medidas que se deben adoptar de manera conjunta para ofrecer un cambio estructural y coherente que permita, contemplado en su totalidad, la satisfacción de los mencionados objetivos de austeridad y eficiencia en las Administraciones Públicas. Por ello y de acuerdo con la Exposición de Motivos de la norma adoptada “se reducen los días de libre disposición. Además, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones. Se homogeniza, asimismo, el régimen de permisos para todas las Administraciones Públicas. Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones. Igualmente, en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los

estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público”.

Tal conexión de sentido, según refiere, se extrae igualmente del debate de convalidación del Real Decreto-Ley, donde el Ministro de Hacienda afirma que “de una crisis como esta salimos trabajando más, todos, todos tenemos que trabajar más... Tenemos que pedir también esfuerzos, compromisos a los que hoy tienen trabajo, como ocurre con la Función pública”.

De acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, respecto de la evaluación del impacto económico de las medidas adoptadas en el art. 8 impugnado, la Dirección General de la Función Pública señala que “una simple estimación respecto de un personal con 20 años de antigüedad, alcanzaría un total de 7 días hábiles suprimidos. Esta cifra aplicada a los 2.7 millones de empleados públicos de las Administraciones Públicas, sin contar con otros entes instrumentales que conforman el sector público en general, suponen un ahorro de casi 19 millones de jornadas anuales de trabajo, que a estos efectos estimativos suponen un ahorro de nuevas incorporaciones o sustituciones de más de miles de empleados públicos, especialmente en los ámbitos docente y sanitario”. Así, para el Abogado del Estado, no puede existir duda sobre la relación de causalidad entre las circunstancias de urgencia apreciadas y las concretas medidas adoptadas en el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 impugnado.

Frente a la alegación de la recurrente de que no existiría urgencia dado que la Disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 20/2012 difiere la entrada en vigor de las previsiones del precitado art. 8 al 1º de enero de 2013, el escrito del Abogado del Estado sostiene que la tramitación parlamentaria de una ley de la complejidad de la aquí impugnada difícilmente hubiera podido garantizar su plena vigencia a la indicada fecha del 1º de enero de 2013.

Procede, a continuación, el escrito del Abogado del Estado a realizar alegaciones relativas al carácter básico del art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, señalando que la demanda únicamente impugna el siguiente inciso de la redacción dada al art. 48 EBEP: “Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos: (...) k) Por asuntos particulares, tres días”. Igualmente impugnaría del nuevo art. 50 EBEP, el primer párrafo, en el que se lee “los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor”. Por último, también se discute el apartado Tres del art. 8: “Desde la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley,

quedan suspendidos y sin efecto los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral, suscritos por las Administraciones Públicas y sus Organismos y Entidades, vinculados o dependientes de las mismas, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza”.

Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional referida a la extensión del título competencial previsto en el art. 149.1.18ª CE, respecto del régimen estatutario de los funcionarios públicos y la doctrina del Tribunal Constitucional referida al título competencial previsto en el art. 149.1.13ª CE, en relación con la reducción de gasto público en materia de personal, sostiene el Abogado del Estado la competencia estatal para fijar el régimen común de derechos de los empleados públicos para todo el territorio nacional, pues notoriamente los días de vacaciones y de permiso por asuntos particulares se integran en el núcleo de derechos que al Estado corresponde fijar con carácter básico.

Para el Abogado del Estado el legislador básico puede establecer, para todas las Administraciones Públicas, un límite máximo en el número de días que los empleados públicos pueden disponer de vacaciones o de permisos por asuntos particulares. Así, se señala que, desde la perspectiva del control del déficit y de la garantía de la estabilidad presupuestaria, está justificada la normativa recogida en el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, por cuanto el gasto de personal es uno de los componentes más importantes del gasto público total. Para el Abogado del Estado el legislador estatal respeta el esquema típicamente básico de fijar un máximo de días de vacaciones y de permiso para asuntos particulares, pudiendo las Comunidades Autónomas fijar límites máximos aún más estrictos, que contribuyan a incrementar su productividad interna y a reducir sus déficits. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden optar por fijar la forma en que se disfruten las vacaciones (por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos), la posibilidad de unir los días de vacaciones a los de los distintos permisos, la de disfrutar permisos y vacaciones de un año en el mes de enero del siguiente, etc.

Considera el Abogado del Estado que la comparación de la nueva regulación introducida por el art. 8 impugnado, que establece límites máximos que los órganos regionales pueden reducir, con la anterior, que fijaba límites mínimos que las Comunidades podían mejorar, no determina que la nueva regulación no sea básica pues el concepto de lo básico es dinámico y puede variar en función de las circunstancias.

d) Sostiene, a continuación, el escrito del Abogado del Estado la constitucionalidad de los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, comenzando por la conexión de las medidas adoptadas con la situación de extraordinaria y urgente necesidad alegada.

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

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

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

Sobre la alegación de la recurrente de que no existiría urgencia dado que la Disposición final tercera en conexión con la transitoria decimocuarta, difieren la aplicación de los nuevos calendarios de domingos y festivos, en que puedan abrir los comercios, al 1º de enero de 2013, señala el Abogado del Estado que este argumento se referiría exclusivamente al art. 27 y no al 28 del Real Decreto-Ley 20/2012. Para el Abogado del Estado, en cualquier caso, incluso respecto a la aplicación de los nuevos calendarios de domingos y festivos, la norma impugnada fija una ‘vacatio’ de escasos 5 meses para permitir a las Comunidades Autónomas y a los operadores económicos adaptarse a la nueva regulación. Si el mismo se

hubiera tramitado como ley igualmente hubiera debido incorporar ese período con la misma finalidad que tiene en el Real Decreto-Ley 20/2012, con lo que hubiera sido imposible que la nueva normativa hubiera estado vigente a principios de 2013, teniendo ya en ese año la incidencia en el crecimiento del PIB y del empleo prevista.

A continuación, entra a examinar el Abogado del Estado el carácter básico del art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012. Luego de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional referida al régimen de horarios comerciales, considera que el precepto impugnado otorga a las Comunidades Autónomas multitud de posibilidades de desarrollo, no sólo en los restantes subsectores que integran la materia 'comercio interior', sino también sobre la propia submateria 'horarios comerciales'. Para el Abogado del Estado, el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012 únicamente pretende establecer un régimen mínimo de libertad de horarios, dentro del cual el legislador autonómico podrá optar por grados superiores de liberalización.

Así, señala el Abogado del Estado que la recurrente ha concretado su argumentación en relación con la nueva redacción que el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, da a los arts. 4 y 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, pero, según refiere aquél, la demanda no dirige ningún reproche contra los 4 primeros apartados del art. 4 y únicamente discute el nuevo apartado 5º, que establece los criterios mínimos dentro de los cuales las Comunidades Autónomas deberán decidir, en ejercicio de su autonomía, qué concretos domingos y festivos permiten a los comercios abrir en sus territorios. Al dejar un ámbito al desarrollo autonómico el precepto sería materialmente básico.

Por su parte, en lo que se refiere a la impugnación de la nueva redacción del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, introducida por el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, sostiene el Abogado del Estado que la novedad introducida consiste en que el legislador estatal ha precisado los criterios mínimos que deben seguir las Comunidades Autónomas para determinar las zonas de gran afluencia turística. Para el Abogado del Estado el nuevo precepto fija criterios mínimos susceptibles de ser ampliados por las Comunidades Autónomas, criterios que, por otro lado, permiten un grado de apreciación autonómico para su adaptación a las circunstancias de cada región.

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

6. Por providencia de 7 de julio de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, tiene por objeto la impugnación de los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, modifica los artículos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), relativos a los permisos (art. 48) y vacaciones (art. 50) de los funcionarios públicos.

El art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, da nueva redacción a los preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, referidos al horario global semanal (art. 3 y Disposición adicional primera), al número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público (art. 4) y a los establecimientos comerciales a los que se reconoce un régimen especial de libertad horaria (art. 5).

Finalmente, el art. 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, introduce nuevo texto en aquellos preceptos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista referidos al régimen de promoción de ventas (rebajas, ventas de saldo, ventas de liquidación etc. regulados en los arts. 18, 20, 25, 26, 27, 28 y 31).

En el recurso planteado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sostiene, como se ha desarrollado con detalle en los antecedentes, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por no concurrir el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE, así como, en el caso de los arts. 8 y 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, por considerar que la regulación allí contenida excede de las competencias estatales, dado que, en los respectivos casos, los apartados 18<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> del art. 149.1 CE le proporcionarían la debida cobertura competencial.

El Abogado del Estado niega que la norma no responda a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Por otra parte, afirma que los preceptos impugnados han

de entenderse dictados al amparo de lo que disponen los mencionados apartados 18ª y 13ª del art. 149.1 CE.

Dos son, pues, los vicios de inconstitucionalidad que se atribuyen a los preceptos impugnados: De una parte, la vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad; y, de otro lado, la extralimitación competencial del Estado y la consiguiente invasión de las competencias autonómicas en materia de régimen estatutario de sus funcionarios (recogida en los arts. 47.2.1 y 76.1 EAA) y en materia de ordenación administrativa de la actividad comercial (recogida en el art. 58.1.1 EAA).

2. Antes de entrar en el enjuiciamiento de los motivos del recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, procede realizar algunas observaciones sobre el objeto del mismo, para analizar en qué medida podría afectar a su pervivencia la aprobación de distintas disposiciones normativas que, tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, han modificado parcialmente la materia regulada por éste.

Así, la letra k) del art. 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que, precisamente fue modificada por el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, aquí impugnado, ha sido posteriormente modificada, primero, por la Disposición adicional cuarta, primero de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (BOE núm. 305, del 21 de diciembre), que amplió a 4 el número de días por asuntos particulares de los funcionarios públicos; y, finalmente, por el art. 28, Tres y por la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (BOE núm. 226, del 17 de septiembre), que, nuevamente, volvió a ampliarse hasta 5 el número de días de los funcionarios públicos por asuntos particulares.

Por su parte, los apartados 4 y 5 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que fueron modificados por el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, aquí impugnado, han sido posteriormente modificados, primero, por el art. 7, apartados uno y dos, del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE núm. 163, del 5 de julio) y, finalmente, por el art. 7, apartados uno y dos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de la misma denominación que el anterior Real Decreto-Ley (BOE núm. 252, del 17 de octubre), que, respectivamente, añadió el primero de aquellos dos nuevos párrafos al apartado 4 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21

de diciembre, de Horarios Comerciales; y el segundo, modificó el texto del apartado 5 del art. 5 de la misma Ley 1/2004.

Las anteriores modificaciones no afectan, sin embargo, al objeto del presente proceso constitucional.

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

Algo similar sucede con los motivos relacionados con la infracción del orden competencial por cuanto las normas posteriores vienen a plantear, en esencia, los mismos problemas competenciales que la norma impugnada. Resulta entonces de aplicación nuestra doctrina respecto a los procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en la que hemos insistido, como excepción a la regla general sobre la carencia de sentido que tiene para el Tribunal pronunciarse en un recurso de inconstitucionalidad sobre normas que el legislador ha expulsado del ordenamiento mediante su derogación, en que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; 165/1994, FJ 2; y 196/1993, FJ 2)’ (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2)” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Por ello, si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5)’ (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4)” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

Por tanto, en la medida en que el recurso se fundamenta, de un lado, en el posible desconocimiento del presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley y, de otro, en la eventual extralimitación competencial del Estado en el ejercicio de sus competencias, no cabe sino

apreciar que subsiste el interés constitucional, tanto de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, como por determinar el alcance de las competencias controvertidas.

No obstante lo anterior, conviene advertir que la eventual declaración de inconstitucionalidad de los concretos preceptos impugnados no podría llevar aparejada en ningún caso un pronunciamiento de nulidad de los mismos si tales preceptos hubiesen sido sustituidos y ya no se encontrasen en vigor [en un sentido similar, STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.b)].

3. Una vez hemos precisado el objeto del recurso planteado, a la hora de dar respuesta a los aludidos motivos de inconstitucionalidad, debemos comenzar con la pretensión impugnatoria vinculada a la vulneración de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, pues, conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 2), su examen ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que ese alegato incide directamente sobre la validez del precepto, cuestionando la legitimidad constitucional de su inclusión en una norma de urgencia como es el Real Decreto-Ley 20/2012, de modo que, en el caso de ser estimado, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones (en tal sentido, STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2).

La respuesta al debate procesal trabado entre las partes respecto a la concurrencia del presupuesto habilitante requerido por el art. 86.1 CE debe partir de la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha en relación con este requisito. Dicha doctrina ha sido recogida recientemente en la STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4, en los términos siguientes: “el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución 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’, razón por la cual, este Tribunal puede, ‘en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada’ (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado 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, que no es otro que subvenir a ‘situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa

inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.’ (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Ahora bien, como también hemos afirmado, es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica ‘que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). A tal fin, esto es, para valorar la concurrencia del citado presupuesto habilitante, debe realizarse una 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 convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma’, debiendo siempre tenerse presentes ‘las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados’ (SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Es decir, para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley (la ‘extraordinaria y urgente necesidad’), es preciso analizar dos elementos: los motivos que habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación hayan sido explicitados de una forma razonada y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).”

Igualmente, cabe recordar que, en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado “que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

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

Para ello, deberemos tener presente que una de las peculiaridades de este recurso radica en que la vulneración del presupuesto de hecho habilitante se atribuye, no al Real Decreto-Ley 20/2012 en su totalidad, sino, solamente, a la regulación realizada por los preceptos impugnados que en el mismo se recogen. Ello determina que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, cuando “se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del correspondiente decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la “extraordinaria y urgente necesidad” ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados” (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3). Nuestro análisis se debe ceñir, por tanto, a examinar la concurrencia del presupuesto hecho habilitante en relación con los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, y no con el amplio y heterogéneo conjunto de restantes medidas que se contienen en la citada norma.

En consecuencia, debemos analizar si, respecto de los preceptos cuestionados del Real Decreto-Ley 20/2012, concurre el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE, a efectos de determinar la validez constitucional de su regulación.

En relación con el primer elemento que hemos de examinar, esto es, los motivos que, a propósito de la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, debe poner de manifiesto el Gobierno, nuestro análisis ha de referirse a la valoración en su conjunto, tanto de la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, como del debate parlamentario de convalidación que siguió a la aprobación de esta norma. (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, Año 2012, núm. 51, sesión plenaria núm. 49 (extraordinaria), celebrada el jueves 19 de julio de 2012).

De ambos elementos podemos deducir que, desde un punto de vista global, el Real Decreto-Ley 20/2012 se presentó por el Gobierno como integrante de una estrategia de política económica para hacer frente a la recaída de la economía española que se puso de manifiesto a lo largo de 2011, cuando, tras varios trimestres de leve recuperación, aquella se mostró intensamente vulnerable al deterioro de la zona euro y volvió a sumergirse en un período recesivo. Para ello, señala la Exposición de Motivos, se diseña una estrategia de política económica que contiene determinados elementos encaminados a, de una parte, dar respuesta al contexto referido, y, de otro lado, adicionalmente, a permitir su articulación a medio plazo para, de un modo verosímil, poder tener capacidad para concitar la credibilidad de los mercados

financieros. Según la Exposición de Motivos, la mencionada estrategia pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales.

En relación con las medidas de ajuste fiscal, la Exposición de Motivos señala que son imprescindibles para garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea. Además, dichas medidas de ajuste fiscal resultan necesarias para recuperar la confianza y el crédito de las Administraciones Públicas.

Respecto de las reformas estructurales, la Exposición de Motivos destaca que son también claves, no sólo para garantizar que nuestro país flexibiliza su estructura productiva y se prepara de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, sino también para generar crecimiento adicional y compensar parcialmente de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo.

Señalada la justificación global de este Real Decreto-Ley, en la que se contiene la situación de necesidad a la que pretende darse respuesta, debemos examinar, como hemos señalado ya, los concretos motivos proporcionados por el Gobierno para justificar la adopción de las concretas medidas cuestionadas que se recogen en los arts. 8, 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012. Para ello, debemos diferenciar entre los motivos dados para justificar las medidas recogidas en el art. 8 y los que han sido ofrecidos para adoptar las que se contienen en los arts. 27 y 28, por ser aquellos comunes en el caso de estos dos últimos preceptos.

5. El art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 se inserta en el Título I, que tiene por objeto el establecimiento de medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas. El apartado Uno del art. 8 modifica el art. 48 sobre permisos de los funcionarios públicos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y el apartado Dos del mencionado art. 8 modifica el art. 50 EBEP, sobre vacaciones de los funcionarios públicos.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y dicha adopción debe ser urgente, estando dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión. Para la Exposición de Motivos, la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones

Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea. De acuerdo con la Exposición de Motivos, para hacer frente a la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, se deben adoptar medidas que ahorren gastos de personal e incrementen la calidad y productividad del empleo público. Por ello, se introducen diversas medidas que avanzan en la optimización de recursos, la mejora en la gestión y en la transparencia de la Administración y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Se trata, según la Exposición de Motivos, de medidas que han de tomarse de manera conjunta para ofrecer un cambio estructural y coherente que permita, contemplado en su totalidad, la satisfacción de los mencionados objetivos de austeridad y eficiencia en las Administraciones Públicas. Con la finalidad señalada, subraya la Exposición de Motivos que se reducen, en el impugnado art. 8, los días de libre disposición. Además, se suprimen los días adicionales por antigüedad, tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones. Se homogeniza, asimismo, el régimen de permisos para todas las Administraciones Públicas. Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.

La justificación de la urgencia en la adopción las concretas medidas adoptadas la realiza el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación, haciéndolo en los siguientes términos: “Hay que reducir gastos públicos, servicios públicos, porque nos conviene para crecer, porque sin hacer eso no vamos a crecer ni vamos a crear empleo, porque en España se ha gastado demasiado en relación con la capacidad de recaudar impuestos, de financiar esos servicios públicos... Tenemos que pedir también esfuerzos, compromisos a los que hoy tienen trabajo, como ocurre con la Función pública, compromisos como desarrollar más ese trabajo, esa función, a través de la asimilación de su régimen laboral con el régimen privado”. Para el Ministro se debe insistir “en el argumento de la reducción del déficit público, insisto en el argumento del sentido de las medidas que presentamos a la Cámara, comprometidas con la reducción del déficit público, no sólo en la Administración General del Estado, sino en su traslación a comunidades autónomas y a corporaciones locales, puesto que estas medidas se trasladan a través de nuestro sistema de financiación autonómico y local, se trasladan a través de la regulación básica que incorpora también el funcionamiento del conjunto de nuestras

administraciones públicas y pretenden, por tanto, el ahorro en esos planos, en ese funcionamiento que debe ser comprometido en la corrección y en la consecución sobre todo del objetivo de déficit público para este año 2012, haciéndolo posible en todos los ámbitos de la Administración pública y, al mismo tiempo, gestionando mucho mejor, ordenando mucho mejor los elementos de ese servicio público. Por eso, el Decreto-Ley entra en los ámbitos de la Función pública inspirando este principio, aplicar lo que significa la regulación del funcionamiento de la vida pública, asimilar el trabajo del funcionario al régimen laboral que tiene en la empresa privada”.

A la vista de lo transcrito, la definición de la extraordinaria y urgente necesidad, que justifica la adopción del art. 8 del Real Decreto-Ley impugnado, es explícita y razonada. Cabe afirmar pues que no estamos ante una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino ante una referencia a una concreta coyuntura económica y a la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales. Para ello y según se ha reflejado, se indica que es necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha recordado que, aun cuando apreciar si una determinada situación reviste las notas de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el establecimiento de una norma por decreto-ley es una tarea que corresponde, en principio, al Gobierno y para la cual ha de gozar de un razonable margen de discrecionalidad en la apreciación de dicha urgencia, lo que pudiera conducir a considerar que las medidas que avanzan en la optimización de recursos, la mejora en la gestión y en la transparencia de la Administración así como el incremento de la productividad de los empleados públicos, pudiera justificar el uso del decreto-ley, lo cierto es que dicho margen no le autoriza, sin embargo, para incluir cualquier género de disposiciones en el mencionado tipo de norma con rango de ley.

Así, debemos subrayar que el fundamento sobre el que se asienta el recurso no es la negación de la existencia de esa situación de necesidad, sino la discrepancia respecto a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las concretas medidas que se adopten en el Real Decreto-Ley. De acuerdo con el escrito de la recurrente las medidas adoptadas no tienen eficacia inmediata, pues la Disposición transitoria primera del propio Real Decreto-ley establece que “lo dispuesto en este Real Decreto-ley sobre vacaciones y días de asuntos particulares, días adicionales a los días de libre disposición o de similar naturaleza, no

impedirá que el personal funcionario, estatutario y laboral disfrute los días correspondientes al año 2012, conforme a la normativa vigente hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley”.

En consecuencia, hemos de comprobar ahora la existencia del segundo elemento referido, esto es, la necesaria conexión de sentido entre la medida concretamente impugnada y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno a la que se pretendía responder con su aprobación, lo que nos lleva a examinar la alegación de la recurrente relativa a que la medida no tiene una eficacia inmediata.

Según la parte recurrente, la Disposición transitoria primera del propio Real Decreto-ley 20/2103 difiere la entrada en vigor de las previsiones del art. 8 al 1º de enero de 2013.

De la lectura de la Disposición transitoria referida se desprende que únicamente ha retrasado la entrada en vigor de aquellas concretas previsiones que se refieren a los días de asuntos particulares, -los popularmente conocidos como “moscosos”-, que se regulan en la letra k) del art. 48 EBEP, a los días adicionales a los días de libre disposición o de similar naturaleza -que se reconocían en el art. 48.2 EBEP, antes de la modificación operada por el Real Decreto-Ley 20/2012 que los suprime, y que establecía que “además de los días de libre disposición establecidos por cada Administración Pública, los funcionarios tendrán derecho al disfrute de dos días adicionales al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo”- y a las vacaciones, que se regulan en el art. 50 EBEP.

La normativa sobre el resto de permisos a los que se refiere el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 [días por fallecimiento, por accidente o enfermedad de familiares, por traslados de domicilio, para concurrir a exámenes etc.. y que se recogen en las letras a) a j) y l) del art. 48] cobra vigencia en el mismo momento en el que entra en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012, es decir al día siguiente de su publicación en el BOE, que fue el 14 de julio de 2012.

Así, frente a la regulación de los permisos anterior a la modificación producida por el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, que permitía que fuese la respectiva Administración la que determinase los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración, disponiendo únicamente que, en defecto de legislación aplicable, los permisos y su duración serían, al menos, los que el propio EBEP estableciera, la nueva regulación aquí impugnada regula por sí misma los supuestos de concesión de permisos a los funcionarios públicos y sus requisitos, efectos y duración, así como la duración de las vacaciones y es únicamente en relación con los días de asuntos particulares, los días adicionales a los días de

libre disposición y los días de vacaciones, a los que se determina que la entrada en vigor de su aplicación quede aplazada al 1º de enero de 2013.

Señalado lo anterior debemos subrayar, ahora, en trance de comprobar la existencia de la necesaria conexión de sentido entre las concretas medidas impugnadas y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno, que no es posible obviar que el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 ha realizado una nueva regulación de todo el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos y de que, dentro de esta normativa que se refiere a todas aquellas situaciones en las que se posibilita la no asistencia temporal del funcionario público a su puesto de trabajo, hay determinadas modalidades, como son los permisos de días que puedan concederse por asuntos particulares, días adicionales a los días de libre disposición y los de vacaciones que han quedado aplazados al 1º de enero de 2013, lo que no implica que en tales casos específicos exista desconexión entre las concretas modificaciones operadas y la situación de urgencia invocada, tal y como denuncia la recurrente, porque ha de tomarse en consideración que su aplicación a mitad de año hubiera podido incidir de modo notable en los intereses de las Administraciones Públicas destinatarias del nuevo régimen, que necesariamente han de precisar de un cierto margen de tiempo entre la aprobación de la norma legal y su entrada en vigor para organizar sus estructuras y servicios y adaptarlos al nuevo sistema de permisos y vacaciones, teniendo en cuenta, también, los intereses de los funcionarios públicos dependientes de aquellas.

Por tanto, el hecho de que la entrada en vigor de una parte de la nueva y completa regulación de los permisos y vacaciones de los funcionarios haya quedado aplazada a un momento posterior, cuando, precisamente, la mayor parte de la nueva regulación es de inmediata entrada en vigor, no priva de la necesaria conexión de sentido a las concretas medidas aplazadas e impugnadas en relación con la situación de urgencia explicitada por el Gobierno. Está, por tanto y en estos términos, justificado que el Real Decreto-Ley impugnado realice una regulación conjunta de la materia, sin poderse exigir que la misma se fragmente entre una norma del Gobierno y una posterior norma parlamentaria cuando, en ambos, casos, habrían respondido a semejante finalidad.

6. Rechazada la vulneración del art. 86.1 CE respecto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante en el caso de las normas relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos regulados en el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, procede analizar, ahora, la concurrencia de aquel supuesto en el caso de los arts. 27 y 28 de este mismo Real Decreto Ley 20/2012.

En este sentido, el art. 27 tiene por objeto modificar el régimen vigente hasta ese momento introduciendo una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos. Para ello modifica los preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales referidos al horario global semanal (art. 3 y Disposición adicional primera), al número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público (art. 4) y a los establecimientos comerciales a los que se reconoce un régimen especial de libertad horaria (art. 5).

Por su parte, el art. 28 modifica la anterior normativa reguladora de todo tipo de actividades de promoción de ventas, es decir, rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra oferta promocional destinada al incremento de las ventas. Para ello introduce importantes reformas en aquellos preceptos del Título II de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, que se refieren al régimen de promoción de ventas (arts. 18, 20, 25, 26, 27, 28 y 31).

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012 “las medidas estructurales que acompañan a este paquete fiscal no son de menor trascendencia. Todas ellas tienen por fin último abrir nuevos mercados al sector privado y fomentar el desarrollo de la innovación y de nuevos servicios en sectores críticos para el crecimiento de la productividad y la reducción de costes empresariales”. Así, según la Exposición de Motivos, “el Gobierno ha considerado urgente adoptar también otras medidas que refuercen los elementos de competencia en el sector de la distribución minorista, que incrementen la competitividad del sector exterior español y que faciliten el acceso a la financiación de las empresas españolas”. Para ello, recuerda la Exposición de Motivos, el Real Decreto-Ley recoge, en su Título V, “un conjunto de medidas urgentes de carácter liberalizador en el ámbito de la distribución comercial y de fomento de la actividad en el sector exterior...La reducción de restricciones en este ámbito ha sido una recomendación reiterada de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La ampliación de la libertad de horarios tendrá efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia en la distribución comercial minorista y los precios y proporcionará a las empresas una nueva variable que permitirá incrementar la competencia efectiva entre los comercios. Asimismo, se incrementan las posibilidades de compra del consumidor y, en consecuencia, sus oportunidades de conciliación de la vida familiar y laboral”. Para la Exposición de Motivos, las medidas relativas a las actividades de promoción de ventas, es decir, rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra oferta promocional destinada al incremento de las ventas pretenden “liberalizar el ejercicio de la

actividad comercial, dando la posibilidad de realizar a un mismo tiempo y en un mismo establecimiento comercial cualquier tipo de actividad de promoción de ventas, de tal forma que las rebajas puedan convivir con los saldos u otras ofertas comerciales”.

Por su parte, la justificación de la urgencia en la adopción las concretas medidas adoptadas, la realiza el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación, haciéndolo en los siguientes términos: “[e]l decreto-ley incorpora igualmente actuaciones de reformas estructurales, como es la liberalización de horarios comerciales y de rebajas para favorecer nuestro comercio exterior, para hacer más ágiles los instrumentos de financiación de nuestras exportaciones y nuestras inversiones en el exterior”.

A la alegación de la recurrente de que la coyuntura económica problemática carece de la nota de imprevisibilidad, pues responde a una situación de crisis económica internacional que se prolonga desde hace años, se hace necesario contraponer la doctrina de este Tribunal que considera que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6).

A la vista de las razones señaladas, tanto en la Exposición de Motivos de la norma cuestionada como en el debate parlamentario de convalidación, con relación al primero de los requisitos citados para la utilización del vehículo normativo en que consiste el decreto-ley, a saber, que se explicita y razone de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad”, debemos concluir, sin necesidad de efectuar un juicio político que este Tribunal tiene vedado –pues no debemos olvidar que “el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)–, que, en relación con los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley impugnados se ha cumplido con el mismo, en tanto que dicha urgencia ha sido claramente explicitada por referencia a la concreta coyuntura económica y a la necesidad de propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia.

Constatado lo anterior, debemos subrayar que el recurso planteado niega igualmente la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida en la norma del Gobierno y las

medidas que en el Real Decreto-Ley se adoptan. De acuerdo con el escrito de la recurrente, las medidas adoptadas no tienen eficacia inmediata, pues la Disposición Transitoria decimocuarta del Real Decreto-Ley, en conexión con la Disposición Final tercera del mismo, difiere la aplicación del nuevo régimen de apertura de los establecimientos comerciales en domingos y festivos, introducido por el art. 27, al 1º de enero de 2013, lo que, según la recurrente, evidencia la inexistencia de conexión entre la situación de urgencia que se invoca y las medidas que se aprueban para dar respuesta a la misma, pues, según refiere, se trata de medidas que no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, por lo que habrían podido ser introducidas mediante el procedimiento legislativo correspondiente tramitado en las Cortes Generales.

Frente a lo alegado en el recurso, no cabe sino constatar la conexión de sentido de las medidas adoptadas con la situación de urgencia apreciada por el Gobierno en lo que se refiere a la nueva regulación establecida por el art. 27, apartados Uno y Tres, del Real Decreto-Ley 20/2012, tanto en lo relativo a la materia del horario global semanal (art. 3 y Disposición Adicional primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre) como de los establecimientos comerciales a los que se reconoce un régimen especial de libertad horaria (art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre), pues su entrada en vigor no ha quedado aplazada y cabe considerar que, de acuerdo al control externo que compete a este Tribunal Constitucional, las medidas buscan propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia.

Igualmente, debemos apreciar la conexión de sentido con la situación de urgencia referida de la regulación contenida en el art. 27, apartado Dos del Real Decreto-Ley 20/2012, relativa al número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público (art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre) cuya entrada en vigor, ciertamente, ha quedado deferida al 1º de enero de 2013, al establecer la Disposición Transitoria decimocuarta del Real Decreto-Ley que “continuarán vigentes, hasta el 31 de diciembre de 2012, los calendarios de domingos y festivos, ya aprobados, en que los comercios podrán permanecer abiertos al público” e indicar la Disposición Final tercera del Real Decreto-Ley que “desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, las Comunidades Autónomas pondrán en marcha los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir de 2013”.

En efecto, el régimen de entrada en vigor aplazado, responde a la necesidad de que las Comunidades Autónomas dispongan de un margen temporal cierto para poner en marcha los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios de domingos y festivos del año 2013,

pues precisamente el precepto impugnado otorga a aquellas un margen de desarrollo normativo cuando, tras establecer en la nueva redacción del apartado 1 del art. 4 de la Ley 1/2004, que “el número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de dieciséis” habilita en el modificado texto del apartado 2 del art. 4 de la citada Ley 1/2004 a las Comunidades Autónomas a “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”; y, en todo caso, en la nueva redacción del apartado 4 del art. 4 de la Ley 1/2004, atribuye a las Comunidades Autónomas “la determinación de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con el mínimo anual antes señalado”.

Así, este Tribunal ha considerado que “lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7)”. Pues bien, aplicando esta doctrina al presente caso, resulta evidente que la remisión que se realiza en el Real Decreto-Ley 20/2012 al desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de la materia, constituye un claro ejemplo de complemento normativo indispensable de las bases del Estado por las normas autonómicas de desarrollo. También hay que tener en cuenta que la propia habilitación a las Comunidades Autónomas está temporalmente limitada, pues, de acuerdo con la Disposición Final tercera del Real Decreto-Ley 20/2012 “desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, las Comunidades Autónomas pondrán en marcha los procedimientos necesarios para adaptar los calendarios de domingos y festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público, a partir de 2013”.

Hemos de concluir que, en el caso de la regulación del número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público (art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre), la necesidad de dar un plazo a las Comunidades Autónomas para que adopten medidas tendentes al desarrollo y aplicación de la medida adoptada permite apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE, pues hay una conexión de sentido entre la situación de urgencia, en los términos en los que dicha urgencia fue entendida por el Gobierno, y la medida adoptada para afrontarla, esto es, la necesaria adecuación entre las medidas impugnadas y la situación de urgencia a la que se desea hacer frente con las mismas, lo que, en conclusión, determina es que la utilización de la figura del decreto-ley para normar la regulación del número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público no constituye un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura.

Finalmente, se produce, asimismo, tal conexión de sentido en relación con las medidas recogidas en el art. 28, apartados Uno a Siete, del Real Decreto-Ley 20/2012, en cuanto modifican el régimen vigente para todo tipo de actividades de promoción de ventas, es decir, rebajas, saldos, liquidaciones o cualquier otra oferta promocional destinada al incremento de las ventas (arts. 18, 20, 25, 26, 27, 28 y 31 de la Ley 7/1996, de 15 de enero), pues su entrada en vigor es inmediata y las medidas buscan propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia.

En suma, a la vista de las circunstancias y las razones expuestas, debemos concluir que, en relación con los arts. 27 y 28 del Real Decreto-Ley 20/2012, el Gobierno ha aportado una justificación bastante que permite apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido, por lo que no cabe, tampoco, considerar vulnerado el citado precepto (art. 86.1 CE).

7. Una vez hemos descartado que los preceptos impugnados hayan vulnerado el art. 86.1 CE, debemos examinar la controversia competencial planteada en relación con los arts. 8 y 27 del Real Decreto-Ley 20/2012. Para ello, debemos ahora examinar por separado las diferentes materias reguladas por los preceptos impugnados.

El recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía considera, en primer lugar, que el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 es inconstitucional por vulnerar las competencias autonómicas en materia de función pública contenidas en los arts. 47.2.1ª y 76.1 EAA, y excederse del título competencial estatal consignado en el art. 149.1.18ª CE.

Para el representante del Gobierno de la Nación, el Estado es competente para fijar el régimen común de derechos de los empleados públicos para todo el territorio nacional (art. 149.1.18 CE), máxime si ello afecta a la perspectiva del control del déficit y de la garantía de la estabilidad presupuestaria (art. 149.1.13ª CE).

El recurso del Consejo de Gobierno andaluz destaca, en segundo término, que el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012 es inconstitucional por vulnerar las competencias autonómicas en materia de comercio contenidas en el art. 58.1.1 EAA, excediéndose del título competencial estatal consignado en el art. 149.1.13ª CE.

En cambio, para el Abogado del Estado el art. 27 del Real Decreto-Ley impugnado se justifica en el título estatal recogido en el art. 149.1.13ª CE, sin que la concreta regulación haya agotado la materia, permitiendo así que, dentro de las bases establecidas, las

Comunidades Autónomas puedan optar por establecer grados superiores de libertad de horarios comerciales.

8. Un vez delimitadas las posiciones de ambas partes, procede, en primer lugar, enjuiciar la controversia competencial que se plantea en relación al art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, que, recordemos, tiene por objeto la regulación de los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos.

A tal fin, hemos de partir del texto del precepto impugnado. El art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 da una nueva redacción a los arts. 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público:

“Uno. Se modifica el art. 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público en los siguientes términos:

«Artículo. 48. Permisos de los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

a) Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.

Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad.

b) Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.

c) Para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine.

d) Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, durante los días de su celebración.

e) Para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas.

f) Por lactancia de un hijo menor de doce meses tendrá derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada o, en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad. Este derecho podrá ser ejercido indistintamente por uno u otro de los progenitores, en el caso de que ambos trabajen.

Igualmente la funcionaria podrá solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente.

Este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple.

g) Por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la funcionaria o el funcionario tendrá derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de dos horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras.

Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

h) Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida.

i) Por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, el funcionario tendrá derecho a solicitar una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes.

Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso, el plazo máximo de un mes.

j) Por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

k) Por asuntos particulares, tres días.

l) Por matrimonio, quince días.»

Dos. Se modifica el artículo 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 50. Vacaciones de los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor.

A los efectos de lo previsto en el presente artículo, no se considerarán como días hábiles los sábados, sin perjuicio de las adaptaciones que se establezcan para los horarios especiales.»

Tres. Desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, quedan suspendidos y sin efecto los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral, suscritos por las Administraciones Públicas y sus Organismos y Entidades, vinculados o dependientes de las mismas, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza”.

Debemos proceder, en primer lugar, a realizar el encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa. De acuerdo con la Disposición final cuarta del Real Decreto-Ley 20/2012, el Título I de la propia norma, en el que se insertan los preceptos a examinar y en lo que se refiere a los mencionados preceptos, tiene carácter básico en virtud de los arts. 149.1.13ª, 149.1.18ª y 156.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

De la lectura de los concretos preceptos impugnados constatamos que, de los dos títulos competenciales enunciados, la materia regulada habremos de encuadrarla en la referida al régimen jurídico de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE), puesto que los preceptos relativos a las vacaciones, licencias y permisos se configuran como derechos de los funcionarios públicos (así lo afirmamos en relación con los funcionarios de la Administración de Justicia en la STC 224/2012, de 29 de noviembre de 2012, FJ 11); cierto es que el precepto de referencia se enmarca en una norma de amplio contenido que, como se menciona en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 20/2012, responde a la necesidad de hacer frente a las circunstancias económicas de crisis que padece nuestro país, adoptando medidas que tiendan a la racionalización del gasto de personal de las Administraciones Públicas y a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y de personal de que disponen, pero tal justificación de alcance general no llega hasta el extremo de que el concreto precepto de referencia que ahora enjuiciamos pueda encontrar amparo en la competencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), título en el que cabría fundamentar alguna de las disposiciones contenidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, pero no en la específica cuestión que ahora examinamos, pues, como veremos a continuación, aquel introduce una reforma que tiene vocación de permanencia en el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos.

En efecto, en el caso de la regulación sobre los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos no se dan las razones que justifiquen el encuadre competencial de determinadas medidas de contención de gastos de personal vinculadas específicamente a la cuantificación y a la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas en el título recogido en el art. 149.1.13ª CE (motivos recogidos en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y reiterados luego en múltiples ocasiones). Así, si bien este Tribunal ha afirmado que “la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos ... en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario”, hay que tener en cuenta que ninguna de estas razones concurren en el presente supuesto, donde el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos se ha regulado en el precepto impugnado con una vocación de permanencia y no meramente coyuntural, como era la que examinó la STC 63/1986 anteriormente citada, en la que se analizaba la medida transitoria de establecer un límite porcentual al incremento anual de las retribuciones de los funcionarios públicos de las distintas Administraciones fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para un año determinado.

En el caso de autos, las medidas que se adoptan en materia de permisos y de vacaciones tienen un carácter estructural y permanente y no tratan de dar solución a una problemática transitoria, por lo que, con claridad, la nueva regulación de referencia responde al título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.18ª CE.

Encuadrada, pues, la cuestión controvertida en la materia sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre aquella se traduce en que “en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18ª CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales (SSTC

57/1982, de 27 de julio, FJ 12; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 44; 85/1985, de 10 de julio, FJ 1; 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8)” [STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8].

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido, en el art. 47.2.1 EAA, como competencia compartida, “el régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 76 de este Estatuto” que establece que “en materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución”, afirmándose, a continuación, que “corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local:...b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas”.

De una interpretación conjunta de los preceptos recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, este Tribunal ha interpretado que “al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma...el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial” (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8).

Establecido lo anterior, este Tribunal ha afirmado, igualmente, que “en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18<sup>a</sup> CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administración públicas” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c)].

De modo que, a tenor de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de función pública, corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos y a la

Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local.

Igualmente, hemos señalado que, en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos conferida al Estado por el art. 149.1.18ª CE, cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2 y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras).

Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

Asimismo, debemos señalar que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18ª CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Así, corresponde al Estado fijar los concretos supuestos en los que cabe reconocer permisos, licencias o vacaciones a los funcionarios públicos (por fallecimiento, por accidente o enfermedad de familiares, por traslados de domicilio, para concurrir a exámenes etc...) estableciendo un régimen común de los diferentes conceptos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo. Por tanto, en esta materia corresponde al Estado, en el ejercicio de su competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª CE), la determinación de los diferentes supuestos por los que pueden ser concedidos permisos o licencias a dicho personal del sector público, cualquiera que sea la Administración a la que pertenezcan. En consecuencia, entra dentro de lo básico y del título competencial invocado la fijación por el Estado de los diferentes permisos, licencias y vacaciones que contiene la nueva redacción de los arts. 48 y 50 EBEP.

Ahora bien, el título competencial del art. 149.1.18ª CE no puede amparar una regulación que agote el contenido de los referidos permisos, licencias o vacaciones hasta el punto de no permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia. Las Comunidades Autónomas y,

particularmente en lo que atañe a este recurso, la de Andalucía, ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de función pública (arts. 47.2.1 y 76 EAA), por lo que, habrá de disponer también ésta de un ámbito competencial propio que le permita desarrollar y aplicar el régimen estatutario de los funcionarios públicos al desenvolvimiento de sus actuaciones públicas y al ejercicio de sus competencias.

Ello no supone otra cosa que la aplicación al caso de la doctrina de este Tribunal que afirma que “una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, FJ 1; y STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2)”.

Así, como ya hemos dicho, si bien corresponde al Estado ex art. 149.1.18<sup>a</sup> CE determinar los concretos y precisos supuestos que permiten a un funcionario público ser beneficiario de la concesión de un permiso, licencia o vacación, en cuanto que con esta iniciativa legislativa no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional, cual es el atinente a los derechos, la controversia competencial puede suscitarse en aquellos supuestos en que la normativa estatal pueda agotar el régimen jurídico sobre este aspecto sustancial del régimen funcional impidiendo toda posibilidad de desarrollo y ejecución por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente para los cuerpos de funcionarios públicos dependientes de su Administración o de la Administración Local de su territorio. Tal es la denuncia que formula el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ahora recurrente.

Se trata, por tanto y a la vista del texto introducido en los arts. 48 y 50 EBEP por el precitado art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, de determinar si el nuevo sistema de permisos y licencias que modifica el anterior régimen sobrepasa o no los límites de lo básico afectando al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma recurrente.

En este sentido y en una inicial aproximación al texto de ambos preceptos se advierte que un primer grupo de apartados del modificado art. 48 EBPB se limitan a establecer el concepto y la finalidad por la que pueden ser concedidos los permisos a los funcionarios públicos, sin agregar ninguna otra precisión o límite. Se trata de los apartados encabezados con las letras c), d), e), h) y j) del art. 48 EBEP, que ciñen su texto a la mera descripción del

concepto y finalidad por la que se puede conceder un permiso al funcionario público. En los citados apartados la determinación del supuesto lleva implícita la duración del permiso y, por tanto, se apoya en la existencia de un planteamiento de homogeneización común a todas las administraciones públicas, que no rebasa los límites de lo básico, siendo respetuoso con el título competencial del art. 149.1.18ª CE.

Mayor atención requiere el análisis del resto de apartados del art. 48 y del art. 50, ambos del EBEP, pues el argumento que aporta la recurrente para sostener la invasión de la norma estatal en el ámbito de las competencias propias de desarrollo y ejecución es que el régimen de los permisos contenidos en los mencionados preceptos es tan prolijo en detalles, particularmente en lo que respecta a su duración y condiciones de ejercicio, que impide toda posibilidad de desarrollo normativo y ejecución, invadiendo, por tanto, el ámbito de sus competencias.

Ciertamente, el nuevo régimen jurídico de los permisos, licencias y vacaciones de los funcionarios públicos difiere notablemente del anterior en el que, de una parte, la precedente redacción del art. 48.1, que se corresponde con el actual art. 48 apartado único, le proporcionaba a la materia un tratamiento de normativa supletoria “en defecto de legislación aplicable” (art. 48.1 EBEP), y, de otro lado, el anterior art. 50, regulador de los permisos de vacaciones, concedía a las administraciones públicas un amplio margen de libertad para la fijación del número de días hábiles de vacaciones a partir de un mínimo fijado en el precepto.

Ahora bien, la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica.

Pues bien, a la luz de estos planteamientos la recurrente plantea que la normativa estatal ha agotado toda posibilidad de desarrollo normativo localizando su impugnación en que los dos preceptos del EBEP introducidos por el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012 establecen una duración determinada sin posibilidad de modificación alguna del número de días que se prevén para cada tipo de permiso o licencia.

Sin embargo, la duración de tales permisos o licencias de los funcionarios públicos entra dentro de lo básico, correspondiendo al Estado su fijación, en la medida en que, a través de las bases, se establece un régimen común, tanto de los diferentes conceptos de ausencia

temporal justificada al puesto de trabajo, como de la duración de aquellos. Con tal planteamiento no se persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en este aspecto sustancial del régimen funcionarial que es el de los permisos y vacaciones, sin que tal delimitación impida a las Comunidades Autónomas el margen de actuación necesario para el desarrollo y ejecución de dichas bases, pues permite a aquellas optar por fijar la forma y manera de su utilización estableciendo, por ejemplo, si los permisos del art. 48 o los turnos de vacaciones del art. 50 EBEP pueden, los primeros, disfrutarse dentro o fuera de determinadas fechas del calendario anual o sin unirlos a los de vacaciones; y los segundos, en determinados períodos de tiempo, por días sueltos o estableciendo un mínimo de días consecutivos etc. Es decir, la norma estatal, aun fijando la duración de los diferentes tipos de permisos, no cierra toda posibilidad de desarrollo y aplicación a las Comunidades Autónomas de la normativa básica sobre esta materia.

En definitiva, la nueva regulación halla su fundamento en la competencia del Estado sobre las bases del régimen de derechos y deberes de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y posibilita un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, por lo que la impugnación en este punto debe ser desestimada.

9. Examinada la controversia competencial planteada en relación con el art. 8 del Real Decreto-Ley 20/2012, procede, a continuación, examinar el conflicto de la misma naturaleza que se plantea en relación con el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, cuestión ésta que se ha centrado por parte de la Junta de Andalucía en, por un lado, la inconstitucionalidad del apartado 5 del art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción introducida por el art. 27. Dos del Real Decreto-Ley 20/2012, que tiene por objeto el establecimiento de criterios para la determinación de los domingos y festivos de apertura por parte de las Comunidades Autónomas. Y por otro, en la inconstitucionalidad de los apartados 4 y 5 del art. 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción otorgada por el art. 27. Tres, del Real Decreto-Ley 20/2012, referido al establecimiento de criterios para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las Comunidades Autónomas, respecto de determinados tipos de establecimientos comerciales que se citan en el apartado 1º del precitado art. 5 de la Ley 1/2004.

De acuerdo con la Disposición final cuarta del Real Decreto-Ley 20/2012, el Título V de la propia norma, en el que se inserta el art. 27, “se dicta al amparo del art. 149.1.13ª 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 competencial que le sea propia que, en el presente supuesto, no es otra que la del comercio interior en la que, conforme a nuestra doctrina, se integran los horarios comerciales (por todas, STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 2).

Por lo que hace a la determinación de las competencias autonómicas en esta materia hemos de tener en cuenta lo dispuesto en el art. 58.1.1 EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en “la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos... la regulación de los calendarios y horarios comerciales, respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado y la ordenación general de la economía”.

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

Por tanto, este Tribunal Constitucional ha afirmado que es posible que, en relación con el comercio interior, incidan competencias estatales y en tal sentido hemos recordado en la STC 88/2010, de 15 de noviembre (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. 149.1.13ª CE, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según lo establecido en el respectivo

Estatuto en materia de comercio interior [STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4 a), con remisión a la STC 225/1993, de 8 de julio].”

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

Siendo evidente que el art. 27 es un precepto formalmente básico, pues con tal carácter se proclama en la disposición final cuarta del Real Decreto-Ley 20/2012, lo que hemos ahora de dilucidar es si aquel puede ser considerado, también, como materialmente básico. Para ello atenderemos a nuestra doctrina según la cual “el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

A tal fin, examinaremos, en primer lugar, lo establecido en los concretos apartados impugnados.

Así el apartado Dos del art. 27 modifica el art. 4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 4. *Domingos y festivos.*

1. El número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de dieciséis.
2. 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.
3. Cada comerciante determinará libremente el horario correspondiente a cada domingo o día festivo en que ejerza su actividad.
4. La determinación de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios, con el mínimo anual antes señalado, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.
5. Para la determinación de los domingos y festivos de apertura a los que se refieren los apartados 1 y 2, las Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria

al atractivo comercial de los días para los consumidores, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La apertura en al menos un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más días festivos continuados.
- b) La apertura en los domingos y festivos correspondientes a los períodos de rebajas.
- c) La apertura en los domingos y festivos de mayor afluencia turística en la Comunidad Autónoma.
- d) La apertura en los domingos o festivos de la campaña de Navidad.»

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía únicamente impugna la constitucionalidad del apartado 5 del artículo transcrito, por entender que la norma estatal excede del concepto de bases e invade las competencias estatutariamente reconocidas a la Comunidad autónoma de Andalucía.

Por su parte, el apartado Tres del art. 27 modifica el artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, que queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 5. *Establecimientos con régimen especial de horarios.*

1. Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

2. También tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional los establecimientos de venta de reducida dimensión distintos de los anteriores, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente.

3. Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios.

4. A los efectos de lo establecido en el apartado 1, las Comunidades Autónomas, a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes, determinarán las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial. Se considerarán zonas de gran afluencia turística, aquellas áreas coincidentes con la totalidad del municipio o parte del mismo en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Existencia de una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativamente, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.

- b) Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.
- c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas.
- d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.
- e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.
- f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.
- g) Cuando concurren circunstancias especiales que así lo justifiquen.

5. En todo caso, en los 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 aplicando los criterios previstos en el apartado anterior.

6. Las oficinas de farmacia, así como los estancos, se regirán por su normativa específica, aplicándose en su defecto las disposiciones de esta Ley.

7. Dentro de los límites marcados por la presente Ley, las Comunidades Autónomas podrán regular específicamente los horarios comerciales de los establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales, así como los que presten servicios de esta naturaleza.»

Respecto de este precepto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía únicamente defiende la eventual inconstitucionalidad de los apartados 4 y 5 del artículo transcrito, por considerar que se exceden del concepto de bases e invaden las competencias estatutariamente reconocidas a la Comunidad autónoma de Andalucía.

El punto de partida del régimen establecido en el art. 27, apartado Dos del Real Decreto-Ley 20/2012, 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); igualmente, para delimitar el concepto de “atractivo comercial”, que ha de servir de pauta al establecimiento de un calendario de apertura de comercios en domingos o festivos, el apartado 5 ahora cuestionado establece cuatro criterios que “las Comunidades Autónomas deberán atender de forma prioritaria).

Por su parte, el apartado Tres del mismo art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, que modifica el art. 5 de la Ley 1/2004, dedicado a la regulación de los “*establecimientos con régimen especial de horarios*” introduce como novedad, que es objeto de impugnación por la recurrente, 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”, estableciendo la exigencia de que concurra alguna de las siete circunstancias que se enuncian en el apartado 4, o bien, considerando como tales, en todo caso, las de los municipios con más de 200.000 habitantes que cumplan cualesquiera de las condiciones que prevé el apartado 5, en combinación con el apartado anterior.

En relación a su carácter materialmente básico, hemos de apreciar que, en lo que se refiere a la nueva redacción del apartado 5 del art. 4 de la Ley 1/2004, la misma ha de ser integrada en la regulación del régimen de apertura de domingos y festivos que realizan los diversos apartados del artículo 4. Regulación que deja un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, pues les permite –una vez respetado el mínimo establecido por el precepto estatal en su apartado 2– la determinación del número de días de apertura y, asimismo les faculta –teniendo en cuenta los criterios establecidos por el precepto estatal en su apartado 5– para que sean aquellas las que establezcan los concretos domingos y festivos de apertura. Y en lo que se refiere a la nueva redacción de los apartados 4 y 5 del art. 5 de la Ley 1/2004, hay que señalar que 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.

Esta última circunstancia que cierra el apartado, a diferencia de lo que sostiene la recurrente, permite precisamente 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 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.

Así, los preceptos impugnados tienen por finalidad la fijación de las bases de la regulación en las dos materias señaladas, determinación de apertura de los domingos y festivos y determinación de las zonas de gran afluencia turística, aspectos éstos particularmente relevantes 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.

A la luz de lo expuesto, debe considerarse efectivamente como formal y materialmente básica la regulación de los horarios comerciales contenida en los arts. 4.5, 5.4 y 5.5 de la Ley estatal 1/2004, descartando el argumento de la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía que cuestiona el carácter básico de los preceptos estatales de referencia. La aplicación de nuestra doctrina en relación con el art. 149.1.13ª CE en lo que específicamente respecta a los horarios comerciales [al respecto, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4 b) in fine] permite sostener que la regulación de criterios para la determinación de los domingos y festivos de apertura en función del atractivo comercial para los consumidores y para la determinación de las zonas de gran afluencia turística, 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.

Así, para la consecución de los objetivos básicos que persigue, la norma estatal únicamente pretende establecer un régimen dentro del cual cabe legítimamente la opción de la regulación autonómica en esta materia. En efecto, los indicados criterios respetan las competencias autonómicas en materia de comercio interior, pues las normas contenidas en los preceptos referidos de la Ley 1/2004 no son tan minuciosas o exhaustivas 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. De esta manera no se agotan las posibilidades de que el legislador autonómico con competencia para ello pueda llevar a cabo desarrollos normativos que, sin detrimento de la eficacia de la norma estatal básica, permitan que cada Comunidad Autónoma pueda establecer sistemas singularizados en materia de apertura de comercios en domingos y festivos y en materia de determinación de las zonas de gran afluencia turística.

Por las razones expuestas, la impugnación de los arts. 4.5, 5.4 y 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, en la redacción dada por el art. 27 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ha de ser desestimada.

### **F A L L O**

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad núm. 5741-2012.

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

Dada en Madrid, a nueve de julio de dos mil quince.