

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3402 *Pleno. Sentencia 36/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5763-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social; autonomía financiera de Navarra: constitucionalidad de las disposiciones legales estatales relativas a la ayuda domiciliaria, y régimen de compatibilidad de prestaciones (STC 18/2016).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5763-2012, promovido por el Parlamento de Navarra contra los arts. 22.8 y 22.9, disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de octubre de 2012, la Letrada del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 22.8 y 22.9, disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El recurso se fundamenta en los motivos que se exponen a continuación.

La Letrada del Parlamento de Navarra alude en primer lugar al contenido del Real Decreto-ley 20/2012, recogiendo lo afirmado en la exposición de motivos acerca de la necesidad de adoptar «medidas de racionalización de la situación de dependencia». El recurso parte de admitir la competencia del Estado para adoptar esas medidas de racionalización a partir de lo regulado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Señala que las mismas han de respetar las competencias exclusivas de la Comunidad Foral en materia de asistencia social, pues la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE se debe extender solamente a los aspectos organizativos e institucionales que se consideren indispensables para la garantía de la igualdad en el disfrute del derecho de las personas en situación de dependencia.

En el examen de las citadas medidas de racionalización y su repercusión en el sistema competencial del régimen foral navarro, hace una breve descripción de los contenidos y objetivos perseguidos por la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, así como de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral en la materia, recalcando el carácter exclusivo de la competencia de Navarra en materia de asistencia social, y destacando la existencia de una asistencia social interna al sistema de seguridad social y de competencia estatal y otra asistencia social externa de competencia de las Comunidades Autónomas. Por ello concluye que se trata de una materia en la que concurren –y se complementan– las acciones estatales y autonómicas. Alude a continuación a la competencia estatal para regular las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales del art. 149.1.1 CE, que es el título que fundamenta la adopción de las medidas impugnadas. Al respecto señala que va a seguir como criterios interpretativos los que derivan de la STC 61/1997, de 20 de marzo, destacando que se trata de una habilitación al Estado para intervenir en la regulación de un derecho constitucional y sin perjuicio de que este se proyecte sobre ámbitos materiales reservados a las Comunidades Autónomas. En cuanto a su objeto, lo son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos, sin que la doctrina constitucional haya rechazado expresamente su incidencia sobre derechos derivados de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I CE. Se trata, en todo caso, de una competencia de carácter normativo y no de ejecución que tampoco puede identificarse con las «bases» o la «legislación básica» y que ha de limitarse a la ordenación de las condiciones básicas, referidas al contenido primario del derecho, sin que esa regulación pueda contener mandatos a las Comunidades Autónomas ni entrar en la regulación de su política sectorial. De lo anterior concluye que, a pesar de que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), califique de exclusiva la competencia, no es óbice para que el Estado pueda regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el disfrute del derecho de las personas en situación de dependencia, si bien, por «condiciones básicas» se debe entender exclusivamente las que se refieren tanto a la delimitación del contenido del derecho como a la regulación de otros aspectos institucionales y organizativos que se consideren indispensables para la mencionada garantía de igualdad.

En cuanto a las causas concretas de inconstitucionalidad que se imputan a los preceptos impugnados, la demanda argumenta que exceden de las competencias estatales e impiden a las Comunidades Autónomas determinar las prioridades de su acción política, en consideración a su propia situación general y en ejercicio de su competencia exclusiva. Conforme a este criterio, la Letrada del Parlamento Foral considera que el inciso: «Estos servicios solo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior» de la redacción dada por el art. 22.8 del Real Decreto-ley 20/20122 al art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en cuanto impone la prestación conjunta del servicio de atención doméstica con el servicio de atención personal, conlleva una limitación en la prestación que impide su mejora, impidiendo así el desarrollo de las competencias autonómica para establecer niveles de protección adicionales. Por su parte el nuevo art. 25 bis de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, introducido por el art. 22.9 del Real Decreto-ley 20/2012, establece una regla general de incompatibilidad de prestaciones y servicios que supera lo que puede entenderse por «condiciones básicas» a las que alude el art. 149.1.1 CE así como impide cualquier tipo de mejora autonómica, contraponiéndose a la regulación de la Comunidad Foral en la materia. Por similares razones se cuestionan las disposiciones transitorias décima y apartado primero de la duodécima, en cuanto que, en ambos casos, se regulan por el legislador estatal unas cuantías e intensidades máximas que son de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas y les impide la posibilidad de mejora de la prestación mediante niveles de protección adicionales. Finalmente se recurre el párrafo

tercero de la disposición final cuarta en cuanto que cita el art. 149.1.1 CE como título en el que se amparan las normas impugnadas.

Un segundo motivo de inconstitucionalidad, circunscrito a la disposición transitoria décima y al apartado primero de la duodécima, se refiere a la vulneración de la particularidad de la Comunidad Foral respecto a la financiación del sistema de dependencia y la aplicación del nivel de protección a la dependencia que se implanta mediante acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, en el caso de Navarra, su financiación en este supuesto está sometida a un régimen peculiar que ahora sería vulnerado. A lo anterior añade una segunda tacha de inconstitucionalidad por «vulneración del sistema de pacto reconocido en las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra recogido expresamente en el artículo 64 de la LORAFNA, como manifestación de la tradicional naturaleza de pacto del régimen foral».

2. Por providencia de 13 de noviembre de 2012 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Navarra y, en su representación y defensa, por la Letrada del mismo, contra los arts. 22.8 y 22.9, disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 19 de noviembre de 2012 la Abogada del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de noviembre de 2012.

4. Mediante escrito registrado con fecha 23 de noviembre de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 28 de noviembre de 2012.

5. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 17 de diciembre de 2012.

Se refiere en primer lugar al objeto y fundamento del recurso señalando que todos los preceptos impugnados contienen medidas de racionalización del sistema de dependencia adoptadas para contribuir a la finalidad de garantizar la estabilidad presupuestaria. La Abogada del Estado describe los objetivos y el contenido de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, para a continuación examinar los títulos competenciales estatales y su delimitación en relación con la atención a las situaciones de dependencia. Así, recuerda la doctrina constitucional en materia de asistencia social y en relación con el art. 149.1.1 CE respecto a los mandatos de los principios rectores de los arts. 41, 49 y 50 CE. Alude también al art. 149.1.17 CE que atribuye al Estado competencias en materia de Seguridad Social, recordando la doctrina constitucional al respecto que entiende aquí aplicable por cuanto se supera la simple asistencia social y se ha diseñado un sistema completo de apoyo de la dependencia de carácter universal que evoluciona en el sentido de garantizar las mayores coberturas posibles. Finalmente menciona el art. 149.1.13 CE en la medida en que las normas impugnadas persiguen la racionalización del gasto público en relación con la dependencia.

La Abogada del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados del modo siguiente. Respecto al art. 22.8, que modifica el art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en lo

relativo a la vinculación de los servicios de atención personal en la realización de actividades de la vida diaria con los de ayuda a domicilio, resalta que la vinculación entre ambos es una medida que, además de perseguir una homogeneidad en los servicios que reciban las personas dependientes (art. 149.1.1 CE) evitará desigualdades entre Comunidades Autónomas y supondrá sin duda un ahorro. En todo caso resalta que la correcta prestación de unos y otros servicios continúa asegurada ya que, según exige el tenor del precepto recurrido, habrá de llevarse por «entidades o empresas, acreditadas para esta función». Por otra parte argumenta que la constitucionalidad del art. 23 resulta también de una lectura detallada de la regulación que contiene el texto legal en esta materia relativa a la valoración de la situación de dependencia y el procedimiento para su reconocimiento, pues la medida y evaluación de la dependencia se realiza en función de la discapacidad o dificultad para desempeñar tareas personales y del grado de ayuda o apoyo necesario, y en el procedimiento de valoración habrá de considerarse el grado de limitaciones y la necesidad de ayuda y atención a la persona requerida. En ese sentido si bien la resolución administrativa que reconozca la situación de dependencia determinará también los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia, dichos servicios han de concretarse en el programa individual de atención a establecer por los servicios autonómicos.

Sobre el art. 22.9 señala que el régimen de incompatibilidades es una medida de naturaleza económica dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE que constituye también una normación de mínimos de intensidad y compatibilidad de las prestaciones ex arts. 149.1.1 y 149.1.17 CE, que deja margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. Respecto a la disposición transitoria décima y al apartado primero de la disposición transitoria duodécima alega que se trata de medidas vinculadas con la disminución del déficit público siendo imprescindibles para garantizar la estabilidad del sistema. Finalmente descarta la inconstitucionalidad de la disposición final cuarta indicando que se trata de una impugnación llamada a seguir la suerte de los preceptos impugnados, añadiendo que la incorrección o la omisión en la invocación de los títulos competenciales no constituye un vicio de inconstitucionalidad. De esta forma, la falta de mención expresa, junto al art. 149.1.1 CE, de los números 13 y 17 del art. 149.1 CE que legitiman al Estado para dictar las medidas impugnadas no puede convertirse en argumento para declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

En cuanto a la vulneración de la autonomía financiera de Navarra y la ruptura del sistema pactista de colaboración con el Estado la Abogada del Estado cita la doctrina constitucional que ha declarado de aplicación a Navarra de las limitaciones de gasto establecidas por el Estado, indicando además que las medidas impugnadas nada tienen que ver con el sistema de convenio económico que afecta fundamentalmente a los ingresos de la Comunidad Foral.

6. Por providencia de 1 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra los arts. 22.8 y 22.9, disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, la representación procesal del Parlamento de Navarra considera que el Estado se ha extralimitado en sus competencias pues el art. 149.1.1 CE, en el que se funda la intervención estatal en la configuración del sistema de atención a la dependencia, no ampararía los preceptos impugnados, relativos todos ellos a modificaciones en el régimen de las prestaciones de dicho sistema. Por el contrario, se vulnerarían las competencias de la Comunidad Foral en materia de asistencia social del art. 44.17 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y

amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA). Por otra parte, específicamente a las reglas de la disposición transitoria décima y al apartado primero de la disposición transitoria duodécima, les reprocha la afectación a la autonomía financiera de la Comunidad Foral expresada en el sistema de convenio económico que rige las relaciones con el Estado. La Abogada del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas señalando que, además del art. 149.1.1 CE, las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 17 CE fundamentarían las normas impugnadas.

Durante la pendencia del proceso se ha modificado uno de los preceptos impugnados, el art. 22.8 que, a su vez, daba nueva redacción al art. 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. La disposición final decimosexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, añadió un nuevo párrafo a este art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que no altera los términos en los que la controversia se planteó, centrada en la obligatoriedad de la prestación conjunta de determinados servicios del último inciso del apartado b) del citado art. 23.

2. Este Tribunal se ha pronunciado ya sobre la delimitación de competencias en relación con la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en la STC 18/2016, de 4 de febrero, FFJJ 7 y 8, a los cuales debemos atenernos ahora en la resolución de la controversia competencial que aquí se plantea.

Así, por lo que hace al encuadramiento competencial de las cuestiones discutidas en el presente recurso, la citada STC 18/2016, FJ 7, señaló que la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», siendo el art. 149.1.1 CE el título competencial estatal más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia, y descartando, en consecuencia la aplicación de los arts. 149.1.13 y 149.1.17 CE. Conforme a dicho encuadramiento competencial, derivado del art. 149.1.1 CE en relación con el 44.17 LORAFNA relativo a las competencias de la Comunidad Foral en materia de asistencia social, debemos resolver esta impugnación.

Sentado lo anterior, procede comenzar el examen de los preceptos recurridos, remitiéndonos, en lo procedente, a lo ya declarado en la STC 18/2016.

a) El art. 22.8 da nueva redacción al art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en los términos siguientes:

«Artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio.

El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función, y podrán ser los siguientes:

a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria.

b) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros. Estos servicios solo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior.»

La Letrada del Parlamento de Navarra cuestiona únicamente el inciso «[e]stos servicios solo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior» del art. 23 b) de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Esta impugnación ha de ser desestimada, pues «es posible apreciar que con la regulación del art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia el Estado pretende de este modo que existan las

mismas modalidades de protección a las personas en situación de dependencia regulando la doble dimensión del servicio de ayuda a domicilio y expresando un criterio de preferencia de unos servicios, los relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, frente a los relativos a la atención de las necesidades domésticas o del hogar de manera que no puedan prestarse los unos sin los otros. Así, en la medida en que con ello el legislador estatal perfila los rasgos de uno de los servicios del Sistema de atención a la dependencia, actúa dentro del margen que le otorga el art. 149.1.1 CE, al definir los posibles contenidos del derecho de las personas en situación de dependencia, garantizando así una igualdad mínima en su regulación. La decisión estatal no excluye ni que las Comunidades Autónomas puedan establecer servicios adicionales (art. 8.2 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) ni que puedan excepcionalmente decidir que se prestan de forma separada (último inciso del art. 23 de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y art. 8.5 del Real Decreto 1051/2013)» [STC 18/2016, FJ 8 c) ii)].

b) El art. 22.9 introduce un nuevo art. 25 *bis* en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia con la siguiente redacción:

Artículo 25 *bis*. Régimen de incompatibilidad de las prestaciones.

1. Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo establecidos en el artículo 15, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia.

2. Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche.

3. No obstante lo anterior, las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.»

Idéntica conclusión desestimatoria debemos alcanzar respecto a este precepto, en punto a la regla de incompatibilidad de prestaciones controvertida por el Parlamento de Navarra. Así, ya declaramos que «el Estado fija una regulación unitaria tanto de la intensidad como de la compatibilidad de prestaciones que cumple la función de garantizar un mínimo uniforme en el sistema de atención a la dependencia que puede ser considerado un parámetro que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho, evitando así que se generen situaciones de desigualdad relevantes. Dado que el reconocimiento de la situación de dependencia puede dar lugar al disfrute de diversos servicios o prestaciones económicas de manera simultánea, la norma establece una serie de principios comunes sobre incompatibilidad de esas prestaciones y servicios, garantizando la unidad mínima del sistema de atención a la dependencia, respecto a la combinación de prestaciones en la que se puede concretar la atención a las personas dependientes. Esa condición de garantía mínima se confirma por el hecho de que, más allá del primer nivel de garantía de responsabilidad estatal, los límites de la norma tampoco excluyen que las Comunidades Autónomas establezcan compatibilidades que puedan dar como consecuencia prestaciones o servicios superiores, asumiendo las consecuencias de dicha compatibilidad, lo que permite, también desde este punto de vista, considerarlo una regla general que garantiza la igualdad en el acceso a las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia» [STC 18/2016, FJ 8 c) iii)].

c) La disposición transitoria décima regula las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio mientras que el apartado primero de la disposición transitoria duodécima, regula la intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio.

El recurso ha de ser también desestimado en este punto pues respecto a ambas cuestiones ya hemos considerado que el Estado no se ha extralimitado en sus competencias.

Así, tras recordar que ambas cuestiones no son novedosas, sino que, por el contrario, formaban parte del sistema de atención a la dependencia desde sus inicios, el fundamento jurídico 8 e) ii) de la STC 18/2016, afirma que «la intensidad se refiere a determinar los servicios concretos que corresponden a cada grado de dependencia y a determinar el contenido prestacional de cada uno de los servicios asistenciales y la extensión y duración de los mismos según ese grado de dependencia. Según el art. 8.2 b) de la Ley 39/2006, corresponde al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, extremo que, para el ahora cuestionado servicio de ayuda a domicilio, se llevó a cabo en el punto 2.2 del ya mencionado Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, limitándose la norma ahora cuestionada a incorporar dicho criterio, que, por lo demás, también ha sido reproducido en el Anexo II del también citado Real Decreto 1051/2013. En todo caso, dicha forma de proceder encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE, pues la norma estatal, bien que a partir del previo acuerdo de un órgano de cooperación, fija así, mediante el establecimiento de márgenes o intervalos, los criterios comunes a partir de los cuales puede determinarse el contenido prestacional de ese concreto servicio asistencial, integrando de esta manera el contenido mínimo del derecho reconocido a todos los dependientes en la medida en que se refieren a la extensión de la acción protectora de dicho servicio del sistema de atención a la dependencia, preservando la igualdad efectiva de las personas en situación de dependencia respecto al disfrute de unos servicios.

En cuanto a la determinación de las cuantías máximas debe recordarse que corresponde al aludido Consejo Territorial la función de acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas [art. 8.2 c) en relación con el 20 y disposición adicional primera de la Ley 39/2006]. De nuevo, como en la forma prevista para la intensidad del servicio, el Estado garantiza, mediante la determinación de tales cuantías máximas, la uniformidad en el reconocimiento de las tres prestaciones económicas que integran el sistema de atención a la dependencia».

3. La conclusión desestimatoria alcanzada respecto a la disposición transitoria décima y al apartado primero de la disposición transitoria duodécima no se ve enervada por el segundo argumento formulado por la Letrada del Parlamento de Navarra.

La demanda considera vulnerada la autonomía financiera de Navarra expresada en el régimen de convenio económico y lo que denomina «sistema pactista de colaboración con el Estado», que le lleva a defender que, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, sus competencias derivadas del sistema de convenio económico y de la aplicación del art. 64 LORAFNA deben conducir a declarar la inconstitucionalidad de los dos preceptos antes mencionados.

Esta tesis no puede prosperar pues hemos reiterado en otras ocasiones que el régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución, y no al margen de ella. Por tanto, debemos descartar que el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial en materia de atención a la dependencia que, por lo demás, deriva del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 44.17 LORAFNA, que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia [en el mismo sentido STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6.a), allí en relación a las normas aplicables a los límites de endeudamiento de las entidades locales].

Por otra parte, como resaltó la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7, «el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario», de suerte que «la garantía institucional de la foralidad que la Constitución reconoce y garantiza tiene, en el caso de la

Comunidad Foral de Navarra, dos vertientes que deben ser diferenciadas. La primera de ellas, como recuerda la STC 207/2013, FJ 2, 'implica la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado'. La segunda vertiente es la participativa, razón por la cual dicho sistema tributario «debe ser acordado previamente con el Estado», de manera que '[l]a Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido' [STC 208/2012, FJ 4 b); y en sentido parecido STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7]» (STC 110/2014, de 26 de junio, FJ 3). El sistema de convenio económico supone, por tanto, una especialidad con respecto al vigente en el resto de Comunidades Autónomas, ya que posibilita que la norma estatutaria navarra, la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral, asuma competencias en materia tributaria que permitan a la Comunidad Foral Navarra establecer un sistema tributario propio. (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

De esta manera, recuerda la STC 110/2014, FJ 6, «[L]a naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias tributarias y, singularmente, en la vertiente participativa a la que antes se aludió, pero no en la determinación del alcance de las competencias del Estado». Idéntica conclusión se alcanza respecto al art. 64 LORAFNA, sobre el que ya hemos afirmado que «hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral» [STC 171/2014, FJ 6 a), recogiendo la doctrina de la STC 148/2006, FJ 7].

En suma, por lo expuesto, hemos de desestimar el recurso en este punto.

4. Por último, la impugnación del párrafo tercero de la disposición final cuarta que enuncia el título competencial, art. 149.1.1 CE, que habilita al Estado para establecer la regulación cuestionada del Real Decreto-ley 20/2012 ha de ser también desestimada, pues debe resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos.

FALLO

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. 5763-2012 promovido por el Parlamento de Navarra contra los arts. 22.8 y 22.9, disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

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

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