

# DERECHOS SOCIALES, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CRISIS ECONÓMICA

Joaquín Tornos Mas

**Sumario:** **I.**– Introducción. **II.**– Sanidad. **A.**– El Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril. a) ¿Cuál ha sido la reacción de las Comunidades Autónomas? b) Un intento de reconducir el conflicto en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. c) La doctrina del TC en relación al Real Decreto-ley 16/2012. d) Los Autos del TC que levantan la suspensión de preceptos de normas autonómicas. **B.**– La Ley Orgánica 6/2015 de 12 de junio de modificación de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. **III.**– Vivienda. **A.**– El contenido del derecho a una vivienda digna. **B.**– La incidencia de la crisis económica en las políticas de vivienda. **C.**– Crisis económica y pérdida de la vivienda. Las medidas imperativas de las Comunidades Autónomas. Expropiación, sanción e impuestos. a) La expropiación de las viviendas desocupadas. b) Las sanciones administrativas. c) El impuesto sobre las viviendas desocupadas. **D.**– Las leyes anti desahucios. **IV.**– Pobreza energética. **V.**– Servicios sociales. **A.**– Servicios sociales. Competencias exclusivas y necesidad de recursos estatales. **B.**– La Renta Mínima de Inserción. **VI.**– Los límites al ejercicio de la capacidad impositiva de las CCAA. **VII.**– Consideraciones finales.

## I.– Introducción

La definición constitucional de España como un Estado social y democrático de derecho<sup>1</sup> supone que el Estado asume la responsabilidad de garantizar a sus

---

1. Para RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JM. *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid 2007, pág. 27 y ss. La definición de España como Estado social implica la ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona; más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y control sobre las relaciones de dependencia; seguridad social frente a riesgos y contingencias vitales, y responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar (pág. 23). Según el mismo autor por Estado social entendemos el conjunto de actividades que forman parte de la Administración prestadora social, es decir, las prestaciones dirigidas a satisfacer directamente necesidades o carencias personales, esto es, seguridad social, sanidad, educación y asistencia social, pudiendo ampliarse a

ciudadanos unos determinados derechos de carácter prestacional que les permitan llevar a cabo una vida digna. El Título primero de la Constitución establece un conjunto de derechos fundamentales y principios rectores de la política social y económica que responden de forma directa a esta concepción del Estado como un Estado social. Pero lo cierto es que estos preceptos constitucionales tienen un valor jurídico diverso, ya que establecen verdaderos derechos junto a simples principios rectores que suponen mandatos de optimización dirigidos al legislador. En este segundo caso, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 de la propia Constitución, el contenido de los derechos y su articulación como derechos subjetivos, dependerá de lo que establezca el legislador ordinario. De acuerdo con el planteamiento clásico sobre el valor de los principios constitucionales establecidos en los arts. 39 a 53 de la Constitución, su contenido debe concebirse como mandatos de optimización.<sup>2</sup> Como tales mandatos, no tienen efecto directo en sentido estricto (no confieren al particular un derecho subjetivo y éste no puede exigir su aplicación al juez sin mediar una norma de aplicación) pero si tienen efecto directo en sentido amplio u objetivo, en la medida en que el principio sirve de base para el control de la ley que lo desarrolla, o puede dar lugar a demandas por inactividad.<sup>3</sup>

Esta remisión al legislador para la concreción de los “derechos” prestacionales reconocidos en la Constitución plantea importantes problemas, algunos de los cuales han adquirido especial significación debido a la crisis económica que ha golpeado a nuestro país con especial dureza desde 2008. Así, por ejemplo, la relación entre el mandato constitucional y la discrecionalidad del legislador ha dado lugar al debate sobre la posible o no reversibilidad de lo reconocido por un legislador determinado, problema especialmente delicado en tiempos de crisis económica.<sup>4</sup> Pero en este trabajo nos interesa plantear otra cuestión, que

---

las prestaciones vinculadas a algunos otros “derechos” reconocidos más recientemente como el derecho a una vivienda digna. (pág. 63 y ss. y 90 y ss.).

2. Vid. ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª edición. CEC, Madrid, 2007. Según este autor, pág. 67, “los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por el contrario, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no”.

3. Sobre la dimensión objetiva de los derechos sociales vid. GAVARA DE CARA, JC. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Bosch editor, Barcelona 2010. Para este autor los mandatos constitucionales articulados en obligaciones jurídicas objetivas permiten deducir derechos subjetivos que se ejercerán como demandas por inactividad, negligencia o reversibilidad de medidas públicas que infrinjan el mandato constitucional.

4. La doctrina admite con carácter general la reversibilidad de los derechos sociales y niega una aplicación rígida del principio de irreversibilidad o *standstill*. Esto no significa que el legislador goce de una total discrecionalidad en el ejercicio de su potestad normativa, pues los principios constitucionales deben tenerse en cuenta, y el principio de estabilidad presupuestaria se debe ponderar con los restantes principios de la Constitución. Vid. Al respecto, HACHEZ, I. *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*. Ant. N. Sakoulas/Bruylant/Nomos Verlagsgesellschaft, Atenas, Bruselas, Baden-Baden, 2008; PAREJO ALFONSO, L. *Estado social y administración pública*, Civitas, Madrid, 1983; “El Estado social Administrativo: algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos”, *RAP* 153, 2000, pág. 224; “Estado social y Estado del bienestar a la luz del orden constitucional”, en *VVAA Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Directores

es la relación entre el legislador estatal y el autonómico en el ejercicio de sus respectivas competencias en la configuración de los derechos sociales en una situación de crisis económica. En nuestro sistema de distribución de competencias las CCAA asumieron las competencias de desarrollo normativo y ejecución en relación a la mayoría de los derechos sociales reconocidos en la Constitución, como sanidad, vivienda y servicios sociales. De esta forma el Estado se reservaba la determinación de los contenidos mínimos prestacionales y descentralizaba de forma general las tareas de gestión de estos servicios, colocando de este modo a las CCAA como administraciones responsables ante los ciudadanos.

Esta asignación competencial planteó un primer problema en torno a la forma de establecer la relación entre autonomía e igualdad de los ciudadanos, teniendo en cuenta de forma principal el art. 149.1.1 que atribuye al Estado la competencia para establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En términos generales puede decirse que se ha admitido que la autonomía política de las CCAA les permite llevar a cabo políticas públicas diversas en relación a derechos prestacionales como vivienda, sanidad o servicios sociales.<sup>5</sup> El TC ha establecido que al Estado le corresponde establecer y garantizar las prestaciones básicas que deben ser iguales en todo el Estado mientras que las CCAA pueden ampliar lo establecido por el Estado.

En épocas de bonanza económica este sistema de ejercicio de las respectivas competencias no había planteado excesivos problemas, ya que mientras las CCAA no redujeran lo dispuesto en la normativa estatal se admitía que pudieran ampliar los niveles prestacionales para sus respectivos ciudadanos.

---

Muñoz Machado-García Delgado-González Seara. Civitas, Madrid 2002. TR FERNANDEZ, “Las garantías de los derechos sociales”, en VVAA *Las estructuras del bienestar en Europa*. Directores Muñoz Machado-García Delgado-González Seara. Civitas, Madrid 2000, pág. 468; COBREROS MENDAZONA, E. “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado”, *RVAP*, 19, 1987; RODRÍGUEZ SANTIAGO, JM. *Op. cit.* pág. 49; VAQUER CABALLERÍA, M. “Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad”, en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, IDP, Madrid 2012, pág. 77. GAVARA DE CARA, JC. *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Bosch editor, Barcelona 2010, pág. 58. DE MIGUEL BÁRCENA, J, “Los derechos sociales y sus garantías en el ordenamiento constitucional español”, *Teoría y derecho*, nº 9, primer semestre 2011, pág. 133. TORNOS MAS, J. “Crisis del Estado de bienestar: el papel del derecho administrativo”, en el vol. col. coordinado por PIÑAR MAÑAS, *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar. El papel del derecho administrativo*, ed. Reus, Madrid 2013, pág. 171-217. PONCE SOLÉ, J. *El derecho y la (ir)reversibilidad de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid 2013. CANTERO MARTÍNEZ, J. “Prestaciones sanitarias (un difícil equilibrio entre la sostenibilidad económica del modelo y su sostenibilidad social)”, en vol. col., director EZQUERRO HUERVA, A. *Crisis económica y derecho administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, Thomson Reuters Aranzadi, CIZUR Menor, 2016, pág. 209 y ss., y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. *La administración al servicio de la justicia social*, Iustel, Madrid 2016, págs. 26, 49 y 109 y ss.

5. Esta diversidad se manifiesta en las distintas políticas públicas llevadas a cabo por la CCAA. Vid. Al respecto el libro colectivo dirigido por GALLEGU, R, *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia 2016, y las diversas aportaciones en relación a los servicios de sanidad, educación y dependencia.

Pero las cosas han cambiado. La crisis económica que se inicia con toda su dureza en el año 2008 va a incidir de forma profunda en los planteamientos tradicionales. Por un lado se reforma el art. 135 de la Constitución para imponer a nivel constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y control del déficit,<sup>6</sup> y el Estado asume el papel de garante del cumplimiento de estos nuevos principios constitucionales. El art. 135 de la Constitución se desarrolla a través de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre por la que se crea un organismo independiente de control presupuestario de las administraciones públicas, la Ley Orgánica 9/2013 de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público y el Real Decreto 515/2013 de 5 de julio de desarrollo del principio de responsabilidad del art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012. Como consecuencia de esta normativa se prohíben déficits estructurales más allá de los márgenes fijados por la UE, se impone un límite en el crecimiento del gasto y un límite máximo del volumen de la deuda. Además se articula un sistema de vigilancia muy estricto sobre las CCAA, con medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

Por otro lado se limitan derechos, se recortan prestaciones. Estos recortes afectan de modo especial a las CCAA, que son las responsables de llevar a cabo las prestaciones y las que responden directamente ante los ciudadanos. Por ello, los intereses y las políticas del Estado y las de las CCAA no siempre coinciden. Surgen discrepancias y conflictos, y el TC debe elaborar nuevas líneas interpretativas. La exposición y análisis de esta nueva realidad es el objeto de este trabajo.

Por lo general las normas que aplican estas reducciones se justifican por la “sostenibilidad del sistema”, afirmando que los recortes no afectan al contenido esencial de los servicios. Así, por ejemplo, el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (que establece importantes recortes en las prestaciones de la Seguridad Social o en la aplicación de la ley 39/2006 de dependencia), justifica su contenido en la Exposición de Motivos afirmando que “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 eficacia 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”.<sup>7</sup> La primacía

---

6. Sobre el art. 135 CE, su desarrollo y consecuencias, vid. GARCÍA ROCA, J. “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”, *Crónica Parlamentaria 1/2013*, GARCÍA ROCA-MARTÍNEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno al endeudamiento*, Civitas-Thomson, Madrid 2013; MEDINA GUERRERO, M. “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 165, 2014, pág. 194 y ss., y PEMÁN GAVÍN, J. “Crisis económica y cambios institucionales en España”, en el libro colectivo citado, dirigido por EZQUERRA HUERVA, pág. 27 y ss.

7. En términos parecidos el Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones afirma en su Exposición de Motivos que las medidas adoptadas “tienen como

es la estabilidad presupuestaria y se afirma que con la mejora de la eficacia se podrán mantener los servicios públicos esenciales. Pero lo cierto es que los derechos prestacionales se reducen de forma significativa.

La reducción de las prestaciones puede llevarse a cabo de forma diversa. Se puede suprimir el derecho a una determinada prestación social, se puede suprimir la prestación para determinados colectivos, se puede reducir la calidad de lo que se presta o, de forma singularizada, se puede denegar el acceso particular a determinada prestación que en teoría sigue vigente. Lo que en la época del superávit no se cuestionaba, ahora se deniega. Por tanto, la regresión en las prestaciones puede tener formas e intensidades diversas.<sup>8</sup>

No podemos abordar todas las cuestiones que se derivan de esta nueva situación, y que pueden analizarse desde diversas perspectivas (económicas, sociológicas, jurídicas). En este trabajo nos limitaremos a exponer el papel que han jugado los legisladores estatal y autonómicos al tener que afrontar la nueva relación entre el contenido de los derechos sociales y la crisis económica, y como estas actuaciones han dado lugar a un elevado nivel de conflictividad resuelto ya en buena medida por el TC con una jurisprudencia que nos parece marcadamente recentralizadora.

## II.- Sanidad

El derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 de la CE, como ya hemos apuntado, no supone el reconocimiento de un derecho fundamental ni de un derecho subjetivo a una determinada prestación. Como se ha dicho<sup>9</sup> este complejo precepto tiene cuerpo y forma de derecho pero espíritu de principio. En tanto principio rector de la política social y económica el derecho a la salud no es una mera norma sin contenido, pues informa la actuación del legislador y de los órganos judiciales,<sup>10</sup> pero en todo caso, el verdadero contenido y alcance

---

objetivo fundamental afrontar una reforma estructural del Servicio Nacional de Salud dotándolo de solvencia, viabilidad y reforzando las medidas de cohesión para hacerlo sostenible...”.

8. Sobre las diversas formas de imponer restricciones a los derechos sociales, vid. EZQUERRO HUERVA, A. “El impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales”, en el libro colectivo por el dirigido, ya citado, págs. 225-267, y TORNOS MAS, J. “Crisis del Estado de bienestar...” *op. cit.*

9. Vid. CANTERO MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 211.

10. Como ha dicho el TC en la sentencia 139/2016, FJ 8, “Ahora bien, la naturaleza del derecho a la salud como principio rector no implica que el art. 43 CE constituya una norma únicamente programática, vacía de contenido, sin referencias que lo informen, especialmente con relación al legislador, que debe configurarlo en virtud del mandato del art. 43.2 CE para que establezca las prestaciones necesarias para tutelar la salud pública. (STC 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 7; 154/2006, de 22 de mayo, FJ 8, y 14/1997, de 28 de enero, FJ 11). En consecuencia, el art. 43 CE debe ser considerado como un principio rector constitucional dirigido a orientar y determinar la actuación de los poderes públicos (ATC 221/2009, de 21 de julio, FJ 4), expresivo de «un valor de indudable relevancia constitucional» (ATC 96/2011, FJ 5), lo que se traduce en su obligación «de organizar» la salud pública y de «tutelarla a través de las medidas, las prestaciones y los servicios necesarios» (STC 95/2000, de 10 de abril, FJ 3). En suma, el desarrollo del

del derecho a la salud dependerá del legislador, al cual corresponde la definición de los sujetos que se deben beneficiar de las prestaciones sanitarias, las prestaciones a las que se tiene derecho, la calidad de las mismas y la obligación o no de contribuir al pago de las mismas.

Si el derecho a la salud es, por tanto, un derecho de configuración legal, habrá que determinar cuál es el legislador competente para dar contenido a este derecho. El art. 149.1.16 CE establece al respecto que es competencia exclusiva del Estado la “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”. De esta forma, corresponde al legislador estatal la competencia para establecer la bases del sistema nacional de salud, y coordinar la actuación de las CCAA entre si y con la administración general del Estado. Como ha dicho el TC en su sentencia 98/2004, FJ 7 *“la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29 de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12; y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3), dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y se lo exige cuando en el art. 149.1.16 CE le atribuye las bases en materia de “sanidad”, para asegurar –como se ha dicho– el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadano”*.

En ejercicio de esta competencia básica el Estado dictó las leyes 14/1986 y 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, determinando quienes son los titulares del derecho a las prestaciones así como las prestaciones que forman parte del sistema. Por otro lado con el paso del tiempo se desvinculó la financiación de las aportaciones de la Seguridad Social para pasar a depender de los presupuestos generales del Estado. Se implanta así un sistema universal, remitiendo a las CCAA la organización de los sistemas concretos de prestaciones y garantía de estos servicios. La coordinación del Sistema Nacional se trata de garantizar con la creación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En ejercicio de sus competencias legislativas de desarrollo de la normativa básica las CCAA crean y organizan sus sistemas propios de salud y pueden ampliar las prestaciones o la calidad de las mismas.

---

art. 43 CE y la articulación del derecho a la protección de la salud requieren que el legislador regule las condiciones y términos en los que acceden los ciudadanos a las prestaciones y servicios sanitarios, respetando el contenido del mandato constitucional. Debe tenerse presente que, dada la ubicación sistemática del art. 43 CE, nos encontramos ante una remisión a la libertad de configuración del legislador ordinario que deriva de lo dispuesto en el art. 53.3 en relación con el art. 43.2 CE”.

Pues bien, sobre este modelo, muy sucintamente descrito, va a incidir de forma contundente la crisis económica. Si en el año 2010 el gasto sanitario público era de 69.400 millones de euros, el 6,4 del PIB, en el año 2014 el gasto pasó a ser de 61.947 millones, el 5,9% del PIB. La tasa media de variación del gasto sanitario público 2010-2014 fue de 2,8%.<sup>11</sup>

La crisis económica también ha tenido su reflejo en cambios normativos que incidirán directamente en el sistema de reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas y que provocarán conflictos con el Estado y diversas resoluciones del TC en forma de Autos o Sentencias. De acuerdo con lo antes señalado nos centraremos en el estudio de estos cambios normativos.

#### *A. – El Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril*

Un primer ejemplo de cambio normativo sustancial es el Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y garantizar la calidad de sus prestaciones, y el RD 1192/2012 de 3 de agosto por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. En las normas citadas se incluyen dos reformas significativas del sistema de salud hasta este momento vigente.

Por un lado se produce una clara regresión respecto a la universalidad del sistema, pues se reduce la cobertura a quien tenga la condición de asegurado y beneficiario. Los inmigrantes irregulares quedan fuera del sistema y tan sólo se les garantiza la asistencia en casos excepcionales.

Por otro lado se reduce la gratuidad y se impone en determinados supuestos el copago de las prestaciones sanitarias.

Ambas medidas tratan de fundamentarse en la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria exigida por el art. 135 de la Constitución. Como dice la exposición de motivos del Real Decreto-ley *“la creación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los grandes logros de nuestro Estado del bienestar, dada su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación en el esquema progresivo de los impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, lo que le ha situado en la vanguardia sanitaria como un modelo de referencia mundial. Sin embargo, la ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional, el crecimiento desigual en las prestaciones del catálogo, la falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y la propia falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema han conducido al Sistema Nacional de Salud a una situación de grave dificultad económica sin precedentes desde su creación. Se ha perdido eficacia en la gestión de los recursos disponibles, lo que se ha traducido en una alta morosidad y en un insostenible déficit en las cuentas públicas sanitarias. Se hace, pues, imprescindible la adopción de medidas urgentes que garanticen su futuro y que contribuyan a evitar que este problema persista”*.

---

11. Tomo los datos de CANTERO MARTÍNEZ, *op. cit.* pág. 176.

a) *¿Cuál ha sido la reacción de las Comunidades Autónomas?*

Ante la aprobación de la norma estatal las CCAA han reaccionado a través de una pluralidad de actuaciones de signo diverso. Por un lado varias CCAA han impugnado algunos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012. Así, el Gobierno de Navarra, rec. 4123/2012, el Gobierno del Principado de Asturias, rec. 4530/2012, el Gobierno de la Junta de Andalucía, rec. 4585/2012, el Gobierno de Cataluña, rec. 414/2013, el Gobierno del País Vasco, rec. 419/2013 y el Gobierno de Canarias, rec. 433/2013. Los recursos de los gobiernos de Navarra y Asturias han sido resueltos, respectivamente, por las sentencias 139/2016 y 183/2016.<sup>12</sup>

Por otro lado varias CCAA, en ejercicio de sus competencias normativas, adoptaron diversos tipos de normas con el fin de dar respuesta al contenido del Real Decreto-ley 16/2012 y tratar de ordenar internamente su modo de aplicación.<sup>13</sup>

Algunas de estas normas han sido impugnadas ante el TC, el cual ha dictado diversos Autos levantando total o parcialmente la suspensión de las normas impugnadas. Así, el Auto 239/2012 de 12 de diciembre en relación al Decreto 114/2012 de 26 de junio del País Vasco, el Auto 88/2013 en relación a la ley Foral de Navarra 18/2012, el Auto 114/2013 de 8 de abril en relación a la disposición adicional de la ley Foral Navarra 8/2013 y el Auto 54/2016 de primero de marzo en relación con el Decreto-ley del Consell de la Generalitat valenciana 3/2015 de 24 de julio.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en su ley 7/2016 de 21 de julio de medidas extraordinarias contra la exclusión social, aborda también esta cuestión. En su exposición de motivos afirma que “ante la necesidad de paliar urgentemente la situación actual, en coherencia con el principio rector de universalidad de acceso a la asistencia sanitaria recogido en la ley 10/2001 de 28 de junio de salud de Extremadura, es necesario establecer las condiciones de acceso al sistema extremeño de salud, del citado colectivo excluido, manteniendo los principios de equidad, garantía de acceso, sostenibilidad económica, eficiencia

12. La sentencia 183/2016 se limita a enjuiciar el art. 10,4 del Real Decreto-ley 16/2012, en el que se abordan cuestiones relativas al personal sanitario, en concreto cuestiones relativas al estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud.

13. Me remito en este punto, y en particular a la normativa autonómica relativa a las prestaciones de los inmigrantes irregulares, al completo estudio de ARRESE IRIONDO, N. “Competencia de las CCAA en materia de sanidad y asistencia sanitaria a las personas inmigrantes en situación irregular”, *RAAP* 47-48, Zaragoza, 2016, pág. 210-243. Según este trabajo en un primer momento Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Aragón, Extremadura y Cantabria aprobaron programas de salud de personas sin recursos económicos que indirectamente conllevaron la prestación sanitaria pública y sin contraprestación a las personas extranjeras en situación irregular. Andalucía y Asturias reconocieron directamente la atención sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular sin recursos. Tras las elecciones autonómicas de 2015 los cambios políticos en algunas CCAA comportaron nuevas normas autonómicas favorables a la asistencia de los extranjeros, casos de Baleares, Valencia, Aragón, Cantabria, Murcia, Madrid y Canarias. También el País Vasco y Navarra aprobaron normas sobre el acceso a las prestaciones sanitarias de los extranjeros, normas que se estudian con particular detalle en el trabajo citado.



en la prestación de servicios sanitarios y defensa de la sanidad pública”. La regulación de la extensión de las prestaciones sanitarias a los extranjeros no registrados ni autorizados a residir en España se regula en los arts. 3 a 10, preceptos que no han sido impugnados ante el TC.

*b) Un intento de reconducir el conflicto en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*

Las discrepancias surgidas en la aplicación de la normativa básica estatal, los diversos recursos cruzados entre el Estado y varias CCAA, las recomendaciones realizadas por la Defensora del Pueblo con el fin de modular los efectos de la normativa estatal en particular por lo que se refiere a la asistencia a los inmigrantes irregulares, las advertencias sobre los riesgos que la aplicación de la normativa estatal pudiera tener sobre la salud pública y las advertencias sobre el posible incumplimiento de compromisos sanitarios internacionales asumidos por el Estado español, llevaron la cuestión relativa a la aplicación del Real Decreto-ley 16/2012 al seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.<sup>14</sup>

En el órgano de coordinación en materia de sanidad se trató de alcanzar algunos acuerdos sobre la concreta aplicación de la legislación estatal, con el fin de evitar o paliar algunos de sus efectos y reducir la conflictividad existente entre el Estado y las CCAA. Así, en diciembre de 2013 se aprobó el documento “Medidas de intervención sanitaria en situaciones de riesgo para la salud pública”, y en septiembre de 2015 se aprobó un nuevo documento para la fijación de “criterios mínimos para la inclusión en los programas de asistencia social y sanitaria de las Comunidades Autónomas de los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España que carezcan de recursos económicos”.

*c) La doctrina del TC en relación al Real Decreto-ley 16/2012*

La sentencia del TC 139/2016 de 21 de julio resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra frente a diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2010. En su fundamento jurídico nº 7 el Tribunal señala que abordará el análisis de los argumentos sustantivos planteados por las partes en tres grandes apartados (una vez resuelto el primer argumento formal sobre la constitucionalidad del recurso a la figura del Decreto-ley): la infracción del art. 43 de la Constitución, el tema competencial, y la reserva de ley orgánica del art. 81 de la Constitución. Veamos los dos primeros puntos.

En el primer punto se entra a analizar si la reducción de los beneficiados por el acceso a la asistencia sanitaria supone una vulneración del principio rector del derecho a la salud consagrado en el art. 43 de la Constitución, si esta reducción supone una exclusión injustificada. Si nos centramos en la reducción de prestaciones a favor de los inmigrantes irregulares la abogacía del Estado sostiene que

14. Vid. al respecto las referencias sobre los Informes del Consejo Interterritorial en CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 188, y ARRESE IRIONDO, M<sup>a</sup>N. *op. cit.* pág. 213.

el derecho a la salud es un derecho de configuración legal que permite diferenciar a nacionales y extranjeros, y que por otro lado los límites introducidos no afectan a la dignidad de las personas.

El TC parte de la distinción del contenido de los diferentes derechos reconocidos en la Constitución: *“deben examinarse seguidamente los cambios en el régimen de asistencia sanitaria a los extranjeros empadronados, sin autorización de residencia en España. El punto de partida para el examen de esta cuestión ha de ser la distinción tripartita en cuanto a la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales de los extranjeros en España (STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 2). Así pues, es posible afirmar que, como se deduce de los pronunciamientos de este Tribunal, existen derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana, corresponden por igual a españoles y extranjeros. Igualmente existen derechos, como los reconocidos en el art. 23 CE en relación con el 13.2 CE, que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros. Finalmente, un tercer grupo serían aquellos derechos que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio (FJ 10)”*.

A partir de la ubicación del problema en el tercer nivel, se reitera que el derecho a la salud es un derecho de configuración legal, susceptible de ser modulado en su aplicación a los extranjeros como ya se dijo en la STC 236/2007, FJ 4, por lo que el derecho de los extranjeros a beneficiarse de la asistencia sanitaria será determinado y podrá ser limitado por las normas correspondientes. A ello se añade que el legislador puede tomar en consideración el dato de la situación legal y administrativa en España de los extranjeros, y, por ello, exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de este derecho constitucional.

Entrando en el examen de la medida legal concreta se concluye que es proporcionada en relación a otra finalidad de interés general, la sostenibilidad financiera, y que no vulnera normas internacionales que deba respetar el Estado español. La conclusión final es que *“en suma la regulación examinada responde a una lícita opción del legislador que queda dentro de su margen de configuración que le es propio, sin que con ello se vulnere el art. 43 en relación con el art. 13 CE, FJ 10”*.

Con carácter más general, en el FJ 8, la sentencia establece el núcleo central de su razonamiento. La larga cita es ilustrativa de la doctrina constitucional sobre el valor de los principios rectores y su posible modulación y reversibilidad: *“Es cierto que, desde la óptica del principio de universalidad, resulta claro el contraste resultante que se produce entre la nueva regulación de la condición de asegurado y la limitación de la cobertura que resulta de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 y el marco normativo preexistente. Supone un giro en la anterior política de progresiva extensión de la asistencia sanitaria gratuita o bonificada, a partir de la creación del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, ya hemos señalado que la universalización legislativamente proclamada ha sido más bien un objetivo a conseguir, atendiendo a las circunstancias, entre las que ocupan un lugar destacado las económicas (en el mismo sentido, el ya citado ATC 96/2011, FJ 6). La pretensión de universalidad acogi-*

*da por el art. 43 CE se ha articulado de acuerdo con las previsiones legales existentes en cada momento, sin que hasta el momento haya significado el derecho incondicionado de toda persona residente o transeúnte que se halle en España a obtener gratuitamente todo tipo de prestaciones sanitarias. La universalidad, en lo que significa como derecho de acceso y la correlativa obligación de los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud de atender a los usuarios que reclaman atención sanitaria, no puede, en suma, confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios. Esta consecuencia no se deriva de manera inmediata de la Constitución Española, sino que ha de ser, en su caso, apreciada por el legislador atendiendo a las circunstancias concurrentes (en un sentido similar, para el sistema de Seguridad Social, SSTC 41/2013, de 14 de febrero, y 49/2015, de 5 de marzo). Este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente sobre los condicionantes económicos y, en concreto, respecto del modelo de la Seguridad Social (art. 41 CE; SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3, o 78/2004, de 29 de abril, FJ 3). Además, ha señalado que «la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización del gasto sanitario, necesarias en una situación caracterizada por una exigente reducción del gasto público, de manera que las administraciones públicas competentes tienen la obligación de distribuir equitativamente los recursos públicos disponibles y favorecer un uso racional de este Sistema» (ATC 96/2011, de 21 de junio, FJ 6)»<sup>15</sup>*

Dentro aún del primer punto de análisis se entra a analizar el tema relativo a la introducción de modalidades de copago.<sup>16</sup> En este caso el Tribunal reitera que la financiación del sistema nacional de salud forma parte de las bases (se

---

15. Frente a la postura mayoritaria se opusieron los votos particulares de los Magistrados Valdés Dal-Ré y Xiol Rios, y de la Magistrada Asúa Batarrita. En el voto del Magistrado Valdés Dal-Ré se dice: “*la conexión entre el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria que actúa como garante de la salud individual y colectiva y el derecho a la vida y la integridad física no puede ser negado, ni puede ser obviado sin más, si atendemos a la obligación de interpretar tanto el art. 15 de la Constitución española como el art. 43 del mismo texto a la luz de los convenios y tratados de derechos humanos de los que España es parte, siendo uno de los básicos el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales interpretado por el Tribunal de Estrasburgo... la regulación es claramente regresiva y este Tribunal debería haber realizado, tarea que sencillamente elude, un esfuerzo de motivación para explicar las razones que pueden dotar de la obligada cobertura constitucional a la reversibilidad de los ámbitos subjetivo y objetivo de un derecho social ya alcanzado, como acontece con la universalidad del sistema sanitario público*”.

16. En relación con este punto las quejas se formulan al art. 4.12, deslegalización de la aportación de los usuarios para la financiación de determinadas prestaciones sanitarias, y art. 4.13, reforma de las aportaciones de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria al margen. El Tribunal recuerda, FJ 11, que en esta cuestión debe tenerse presente lo dispuesto en el vigente Real Decreto-legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, norma que reproduce lo regulado en la Ley 29/2006, de 26 de julio. Y añade que, según doctrina reiterada del propio Tribunal, que la mera reproducción de los preceptos impugnados que lleva a cabo el Real Decreto-legislativo 1/2015 junto con el carácter abstracto propio del recurso de inconstitucionalidad no supone que el recurso haya perdido objeto en este punto, dado que las normas impugnadas continúan materialmente vigentes. Por ello, entra a enjuiciar el contenido del Real Decreto-ley en lo relativo al copago.

recuerda la STC 71/2014 de 6 de mayo, FJ 7), ya que la financiación del sistema “debe ser regulada de manera uniforme para garantizar el mínimo común de prestaciones sanitarias cubierto por financiación pública en todo el territorio nacional”.<sup>17</sup> Por lo que se refiere a las alegaciones de la recurrente relativas a la falta de cobertura legal de la modificación introducida el Tribunal las rechaza al afirmar que la cobertura legal se encuentra en normas legales anteriores y que además el Real Decreto-ley cubre también el requisito de introducir las reformas en norma con fuerza de ley.

En los FFJJ 11 y 12 el Tribunal aborda las cuestiones competenciales, y en este punto aparece de forma directa la incidencia del art. 135 de la Constitución en el ejercicio de las competencias autonómicas. El precepto cuestionado por la recurrente es el art. 2,5 del Real Decreto-ley. Según este precepto, para la aprobación de la cartera de servicios complementaria de una Comunidad Autónoma será preceptiva la garantía previa de suficiencia financiera de la misma en el marco del cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria, lo que a juicio de la recurrente limita la capacidad de desarrollo legislativo de las bases estatales.

El planteamiento del recurso obliga a analizar el valor y alcance del art. 135 de la Constitución, y en qué medida incide en la potestad legislativa de desarrollo de las CCAA. Con este finalidad el Tribunal, FJ 11, recuerda su doctrina sobre el alcance del art. 135 CE en los términos siguientes: *“La exigencia de que las Comunidades Autónomas acrediten condiciones de suficiencia financiera en el marco del principio de estabilidad presupuestaria deriva directamente del art. 135 CE, al disponer que «todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Según la STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3 «estamos, pues, ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas». Por otra parte, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ a), recuerda que «la imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo ‘encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento ‘encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario’, sino que ‘encuentra su fundamento en el lí-*

---

17. En el FJ 11 el Tribunal afirma que: “Este Tribunal ha declarado (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7) que «cabe considerar como básica la definición del sistema de financiación de la sanidad, lo que incluye tanto la garantía general de financiación pública como, dentro de esta garantía, los supuestos en los que algunas prestaciones comunes que no son básicas (las ‘suplementarias’ y de ‘servicios accesorios’) pueden estar sujetas a una financiación adicional con cargo al usuario del servicio (tasa o ‘copago’). En efecto, la definición de la modalidad de financiación aplicable a las diferentes prestaciones sanitarias, y en qué supuestos procede el pago de aportaciones por sus destinatarios, tiene una incidencia central en la forma de prestación del propio servicio, constituyendo así también un elemento nuclear del propio ámbito objetivo de las prestaciones sanitarias, que en consecuencia debe ser regulado de manera uniforme, por garantizar el mínimo común de prestaciones sanitarias cubierto por financiación pública en todo el territorio nacional (STC 136/2012, FJ 5; con cita de las SSTC 98/2004, de 25 de mayo, y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3)».

*mite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, sobre todo, al corresponderle al Estado ‘la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general’» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE)» [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10]». De acuerdo con este planteamiento general, y en la medida en que la norma cuestionada no impide el establecimiento de una cartera complementaria por parte de la Comunidad Autónoma, y tan sólo impone la carga de justificar la suficiencia financiera para poder ejercer la competencia autonómica, el TC reconoce la constitucionalidad de la norma impugnada. La limitación formal del ejercicio de la propia competencia legislativa autonómica, al exigir una motivación de suficiencia financiera para su ejercicio, se considera de este modo proporcionada, teniendo en cuenta las exigencias del art. 135 de la Constitución.*

Pues bien, a nuestro entender, el TC está ampliando el alcance de las competencias del Estado, pues se le habilita para condicionar el ejercicio de competencias legislativas autonómicas con el fin de hacer efectivo el principio de estabilidad presupuestaria. Ya no se trata de la competencia sobre las bases de la sanidad nacional. Ahora aparece otro título a favor del Estado. Para el Tribunal la imposición de límites presupuestarios a las CCAA encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), estando su establecimiento “encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, y en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, al corresponderle al Estado la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.

Por último, dentro también del tema competencial, la recurrente cuestionó la parte del mismo art. 2,5 en la que se dispone que “las CCAA asumirán, con cargo a sus propios presupuestos, todos los costes de aplicación de la cartera de servicios complementaria a las personas que tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo”. En este caso el Tribunal estima la constitucionalidad del precepto mediante su interpretación conforme con la Constitución. Para el Tribunal el precepto no obliga a que todos los costes de la cartera de servicios complementarios deba ir a cargo de los Presupuestos, sin posibilidad de introducir formas de copago. Para el Tribunal la expresión legal “con cargo a sus propios presupuestos”, o, lo que es lo mismo, con cargo a los recursos que al efecto disponga la Comunidad Autónoma, no impide que los ingresos puedan venir dados, entre otros, por el producto de las prestaciones patrimoniales de carácter público que, en el ámbito sus competencias, establezca la Comunidad Foral.

*d) Los Autos del TC que levantan la suspensión de preceptos de normas autonómicas*

Especial relevancia tienen también los Autos dictados por el TC en relación a los recursos interpuestos por el Estado frente a las disposiciones aprobadas por las CCAA con el fin de aplicar en sus respectivos territorios el contenido del Real Decreto-ley 16/2012. En concreto los ya citados Autos 239/2012 de 12 de diciembre en relación al Decreto 114/2012 de 26 de junio del País Vasco, el 88/2013 de 23 de abril en relación con la ley foral 18/2912 de 19 de octubre, el 114/2013 de 8 de abril en relación a la disposición adicional de la ley Foral Navarra 8/2013 y el 54/2016 de primero de marzo en relación con el Decreto-ley del Consell de la Generalitat valenciana.

En todo caso hay que señalar que el análisis y valoración de estos Autos debe partir del hecho de que el TC, al resolver mediante Auto el levantamiento o no de la suspensión automática sobre las normas autonómicas impugnadas, lleva a cabo un juicio de ponderación sobre los efectos de la eficacia de las medidas impugnadas y su posible suspensión, no un juicio sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>18</sup> Por otro lado, en el caso de los Autos de referencia, también debe tenerse presente que en el momento de dictarse no se había aún publicado la sentencia 139/2016 antes comentada sobre el Real Decreto-ley 16/2012.

Pues bien, en los Autos citados el Tribunal acuerda levantar parcialmente la suspensión de las normas autonómicas impugnadas en base a diversos argumentos. Por un lado afirma que las normas autonómicas, en la medida en que amplían las previsiones básicas estatales, no impiden ni bloquean la competencia estatal que define los titulares de las prestaciones sanitarias. Por otro lado el principio de seguridad jurídica no se resiente, ya que si se levanta la suspensión se aplicará lo dispuesto en la norma autonómica respecto de los sujetos beneficiarios del Sistema Nacional de Salud y la aplicación del régimen del copago. Mayor enjundia jurídica tiene el juicio de ponderación que se lleva a cabo entre *“el beneficio económico asociado al ahorro vinculado a las medidas adoptadas por el Estado al redefinir el ámbito de los beneficiarios del sistema público de salud y de otro el interés general en preservar el derecho a la salud consagrado en el artículo 43 CE”*. El Tribunal lleva a cabo el juicio de ponderación en los términos siguientes: *“Para que este Tribunal valore los intereses vinculados a la garantía del derecho a la salud, es preciso acudir a lo dispuesto en el art. 43 CE,*

---

18. Así, se recuerda en el Auto 239/2012 que *“Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Procede, por tanto, que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar, recordando que han de resultar ajenas a tal ponderación consideraciones que traten de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión a la solución que, en su caso, pudiera darse a la cuestión de fondo objeto del debate sobre el que versa el proceso, dado que ninguna relevancia puede tener tal debate en la resolución que ahora se adopte, necesariamente desvinculada de la que en su día se tome sobre el debate de fondo (en este sentido, entre otros muchos, ATC 114/2011, de 19 de julio, FJ 4)”*.

*en relación con el deber de todos los poderes públicos de garantizar a todos los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, cuya tutela les corresponde y ha de ser articulada “a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios” (art. 43.1 y 2 CE)” (STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 6). Si, además del mandato constitucional, se tiene en cuenta, como ya lo ha hecho este Tribunal, la vinculación entre el principio rector del art. 43 CE y el art. 15 CE que recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, en el sentido de lo reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todos asunto VO c. Francia de 8 de julio de 2004), resulta evidente que los intereses generales y públicos, vinculados a la promoción y garantía del derecho a la salud, son intereses asociados a la defensa de bienes constitucionales particularmente sensibles. Respecto de los perjuicios asociados al mantenimiento de la suspensión, tal y como efectivamente entiende el Gobierno Vasco, tal medida consagraría en el tiempo la limitación del acceso al derecho a la salud para determinados colectivos vulnerables por sus condiciones socioeconómicas y sociosanitarias. Ponen de manifiesto las Letradas del Gobierno Vasco que esos colectivos, en particular los inmigrantes sin permiso de residencia, verán notablemente afectada su salud si se les impide el acceso a los servicios sanitarios públicos de forma gratuita, lo que repercutiría, no sólo en su estado de salud individual, sino en la prevención de la propagación de determinadas enfermedades infecto contagiosas, afectando directamente a la salud de toda la sociedad.*

*Por su parte, al valorar el interés vinculado al control del déficit público, y analizarlo respecto de los perjuicios económicos que se podrían asociar al levantamiento de la suspensión, es preciso destacar que la Abogacía del Estado no concreta esos perjuicios, seguramente porque ello no sea posible, entre otras razones, al poder darse la eventualidad de que se produzca sencillamente una transferencia de gasto desde la atención primaria a la atención de urgencias”.*

La protección del derecho a la salud prevalece sobre el interés vinculado al control del déficit público, pero ello es así para la adopción de una medida cautelar sobre el levantamiento de la suspensión de una norma autonómica. El juicio es otro cuando se trata de enjuiciar la validez de una norma estatal que impone restricciones al contenido del derecho a la salud.

Por último el Auto se pronuncia sobre el levantamiento o no de los preceptos relativos al tema del copago. En este caso la decisión es más matizada, y prevalece la defensa del sistema nacional de financiación del sistema sanitario y la política de contención del gasto público. Así, el Auto 239/2012 que mantiene la suspensión en este tema del art. 8.1 del Decreto 114/2012 del Gobierno Vasco.

La importancia de garantizar la política estatal de contención del gasto sanitario también está muy presente en el Auto 88/2013 de 23 de abril. En este caso la norma impugnada era la ley foral 18/2012 por la que se complementaban las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra. Por ello, la Abogado del Estado al defender el mantenimiento de la suspensión alega que “la norma estatal se adopta en el contexto de una crisis económica global de evidente gravedad, a la que no ha sido ajeno el TC, que se ha hecho eco de la grave crisis presupuestaria en el ATC 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 6. Estas afirmaciones se acompañan de un informe de carácter económico elaborado por

*la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que contiene datos sobre la situación económica del sistema nacional de salud, situado en grave riesgo de insolvencia y de desabastecimiento en el suministro. La Abogada del Estado señala que el TC, atendiendo al contexto de crisis económica y financiera, viene dando prevalencia al interés recaudatorio enlazado con la suficiencia financiera y la solvencia autonómicas (AATC 95/2011, FJ 5; 96/2011, FJ 5; 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6). En una situación como la actual en la que el Estado está asumiendo importantes costes para la reactivación económica, el que una Comunidad Autónoma ponga en tela de juicio unilateralmente el actual modelo de financiación de la sanidad pública puede provocar perjuicios difícilmente reparables, pues podría extenderse al resto de Comunidades Autónomas”.*

Atendiendo a estos razonamiento el Tribunal mantiene en este caso la suspensión en base al siguiente razonamiento: *“La cuestión del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de medidas autonómicas vinculadas a políticas de contención del gasto farmacéutico ha sido objeto de los AATC 270/1997, de 15 de julio; 95/2011, de 21 junio; 96/2011, de 21 junio; 147/2012, de 16 de julio; 238/2012, de 12 de diciembre; y 239/2012, de 12 de diciembre. En el ATC 239/2012 recordamos que ya en el ATC 270/1997 se había señalado que el hecho de que la normativa autonómica impugnada supusiera un régimen de financiación pública de las prestaciones farmacológicas distinto del que rige en el resto del territorio nacional podría “poner en peligro el conjunto de la política estatal de contención del gasto público, por cuanto se vería afectado un componente esencial del mismo como es el relativo al gasto farmacéutico” (FJ 3). Pues bien, esta línea argumental ha sido desarrollada y reforzada en Autos más recientes, relativos a medidas autonómicas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica, afirmándose que “es indiscutible que, tal y como confirman las propias decisiones del legislador estatal, la sostenibilidad del sistema sanitario público impone a todos los poderes públicos la necesidad de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto farmacéutico pues es uno de los principales componentes del gasto sanitario y en el que más pueden incidir las políticas de control del mismo, tanto más necesarias en una situación como la actual caracterizada por una exigente reducción del gasto público. La contención y reducción del gasto farmacéutico es, por tanto, un objetivo a conseguir por la totalidad de las estructuras del sistema nacional de salud” (AATC 147/2012, FJ 6; y 239/2012, FJ 6). Estos argumentos se pueden trasladar al presente caso”.*

*B.– La ley Orgánica 6/2015 de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

Una nueva manifestación de cómo las políticas de control y reducción del gasto público inciden en el ejercicio de las competencias autonómicas la encontramos en el contenido de la Ley Orgánica 6/2015 de 12 de junio de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las



CCAA y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como se ha dicho, mediante esta ley, de naturaleza fiscal, “se introduce un novedoso y controvertido título sobre transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario”.<sup>19</sup> Sin entrar en más detalles, dejamos tan sólo apuntadas las preguntas que se formula la profesora Cantero Martínez al estudiar el contenido de la ley estatal: “es realmente imprescindible para que las CCAA cumplan con sus objetivos que tengan que limitar de esta manera el gasto farmacéutico? ¿No lo pueden hacer limitando otras partidas presupuestarias?”.<sup>20</sup>

### III.– Vivienda

#### *A.– El contenido del derecho a una vivienda digna*

El art. 47 de la CE establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Algunos Estatutos de Autonomía, como el catalán, han reconocido también este derecho. Así el art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 establece que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.<sup>21</sup> Más adelante, su art. 47 dispone que “los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”.

No hay duda de que el reconocimiento y garantía efectiva del derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con el principio de dignidad humana. El poder disponer de una vivienda digna es un requisito esencial para poder disfrutar de una vida digna en el sentido más amplio posible que se pueda dar a esta idea, lo que conlleva que la vivienda digna es un requisito esencial para el correcto ejercicio o disfrute de otros derechos fundamentales.<sup>22</sup> Como se ha

19. CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 203 y ss.

20. CANTERO MARTÍNEZ, J. *op. cit.* pág. 208.

21. Otros preceptos similares, en los que también se dirigen mandatos al legislador, se contienen en los arts. 19 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 27 del Estatuto de las Islas Baleares, art. 25 del Estatuto de Andalucía, art. 27 del Estatuto de Aragón y art. 17 del Estatuto de Castilla y León.

22. En este sentido, la exposición de motivos de la ley vasca de la vivienda 3/2015 de 18 de junio se inicia con estas palabras: “El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano por cuanto condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos y un sinfín más reiteradamente puesto de relevancia tanto por la doctrina más autorizada como por los propios tribunales de justicia. El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna”.

dicho<sup>23</sup> “la vivienda es espacio de la intimidad personal y familiar, artículo 18.1; soporte de la seguridad personal, artículo 18.2; condición para el libre desarrollo de la personalidad, artículo 10.1; lugar donde la persona pueda dedicarse al descanso y a la adecuada utilización del ocio, artículo 43.3 y con un valor especial para los ancianos a los que el artículo 50 promete vivienda, cultura y ocio”.

Pero no obstante lo que acaba de decirse, de nuevo en este caso, como ya vimos al tratar del derecho a la salud, nos encontramos con unos preceptos constitucionales y estatutarios que si bien hacen mención a un derecho, en verdad configuran un principio rector, un mandato dirigido al legislador. A pesar de la directa vinculación entre el derecho a una vivienda digna y el principio de dignidad humana, lo cierto es que el derecho a la vivienda no está conformado en nuestro texto constitucional como un verdadero derecho subjetivo. Los preceptos antes citados, Constitución de 1978 y Estatuto de Autonomía de Cataluña, no configuran un verdadero derecho subjetivo a una vivienda digna. Un derecho subjetivo supone el reconocimiento en una norma de una acción para exigir de un tercero un comportamiento concreto o una abstención, acción que además debe estar amparada por un Tribunal que puede imponer al tercero la acción o la omisión que se reclama. En el caso de un derecho de prestación la norma debe contener la definición de lo que se puede pedir y la acción en caso de que el obligado a realizar la prestación no la lleve a cabo.

Pues bien, lo cierto es que ni la norma constitucional ni la estatutaria a que hemos hecho referencia reconocen a los ciudadanos españoles o catalanes la acción para exigir de la Administración una vivienda. Las normas citadas se han construido como principios rectores que deben guiar la actuación de los poderes públicos. Son, como ya hemos dicho, mandatos de optimización. No se dan en estas normas las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediata que permitiría reconocer la existencia de un derecho subjetivo (STC 247/2007 de 12 de diciembre, FJ 13,B).<sup>24</sup>

### *B.– La incidencia de la crisis económica en las políticas de vivienda*

La crisis económica ha incidido de forma muy directa en las políticas y las normas que se han ocupado de regular este “derecho” de acceso o mantenimiento en la vivienda. Entre 2008 y 2015 la inversión en materia de vivienda descendió un 55% en los presupuestos generales del Estado, situándose el gasto en

23. FERRANDO NICOLAU, E. “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, IX, 1992.

24. Sobre el valor del art. 47 de la CE, y la existencia o no de un derecho subjetivo al acceso a la vivienda, existe un amplio debate. Pueden consultarse al respecto los siguientes trabajos: GONZÁLEZ ORDOVÁS, *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socio-económico complejo*, Dykinson, Zaragoza 2013; LÓPEZ RAMÓN, F. Coordinador, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons Madrid 2010; PONCE-SIBINA, Coordinadores, *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons 2008; TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (de la propiedad al alquiler y la rehabilitación)*. La Ley, Madrid 2012; VAQUER CABALLERÍA, M. *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Lustel, Madrid 2011.

vivienda en el 43% de la media de la UEM. Según datos proporcionados por el CGPJ entre 2008 y 2013 en el Estado español se han producido casi 500.000 ejecuciones hipotecarias.<sup>25</sup> Pues bien, ¿qué ha hecho el legislador estatal y que han hecho los legisladores autonómicos en desarrollo del principio rector del art. 47 de la Constitución? ¿Cómo ha incidido en sus respectivas actuaciones la crisis económica? ¿Qué problemas competenciales se han planteado con ocasión del ejercicio de sus respectivas políticas en materia de vivienda?

El legislador estatal, en el art. 4,a del RDL 2/2008 de 20 de junio, establece que “todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido o inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”. Pero la ley no contiene después los elementos necesarios para entender que existe un verdadero derecho subjetivo al acceso a la vivienda, ya que ni se determina quién será el titular del derecho, quién el obligado a garantizarlo, cuál será el contenido de esta prestación debida, y qué acción podrá utilizarse para exigir esta obligación de resultado.

El legislador autonómico, por su parte, tampoco ha construido verdaderos derechos subjetivos al acceso a la vivienda. Hasta hace poco el único caso había sido la ley de garantías en el acceso a la vivienda de Castilla-La Mancha de 1/2011 de 10 de febrero, que reconocía a todas las personas inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha el derecho a una vivienda protegida, y establecía el mecanismo para hacer efectivo este derecho.<sup>26</sup> La citada Ley fue derogada, poco después de entrar en vigor, por la disposición derogatoria 2,a de la Ley 1/2012 de 21 de febrero. Derogación debida a la situación de crisis financiera y a la imposibilidad de hacer realidad el reconocimiento legal del derecho a una vivienda.

En este tema la novedad es la ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda del País Vasco. Esta ley sí que configura el derecho a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo, aunque con algunas cautelas. La Exposición de Motivos de la ley nos dice lo siguiente: “Se destaca el explícito reconocimiento, y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a

---

25. Tomo los datos del trabajo de PONCE, J. El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público, en VAQUER-PONCE-ARNAIZ, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, 2016, pág. 62. Vid. también VAQUER CABALLERÍA, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”, en *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n° 48, noviembre 2014.

26. Sobre la normativa autonómica se puede consultar, VAQUER CABALLERÍA, M. *op. cit.* pág. 58 a 71. Si reconoce un verdadero derecho subjetivo la ley francesa 2007-2009 de 5 de marzo, del droit au logement opposable, DALO. Sobre la legislación francesa en esta materia, y en particular el llamado Droit au logement, puede consultarse el Rapport Public del Conseil d’État 2009, vol. 2. Droit au logement, droit du logement, en la colección Études et Documents du Conseil d’État, Documentation Française 2009. También DRIANT, JC. “Les politiques du logement en France”, *La documentation française*, Paris 2015, págs. 164 175.

favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una vivienda... Como tal derecho se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento”. Se añade que la ley “establece también los requisitos que deben cumplir aquellos solicitantes a quienes se les reconoce el derecho subjetivo, determinándose los criterios para implantar una entrada gradual del citado derecho, que se irá definiendo reglamentariamente, de modo que se proceda a una progresiva ampliación en el número de sus destinatarios en función de que así lo hagan posible los recursos económicos y los alojamientos disponibles para tal finalidad”. Y por último, se señala que “en lo que respecta al mencionado derecho subjetivo, aun cuando su satisfacción puede realizarse a través de todos los modos legales al alcance de la Administración, esta norma legal opta por otorgar preferencia al alquiler como la forma más adecuada y más justa de resolverlo”.

La ley determina qué sujetos serán titulares de este derecho subjetivo (personas, familias o unidad de convivencia que se halle incura en causa de necesidad, arts. 6,2 y 9,3). Establece de forma precisa las obligaciones de las administraciones para dar contenido a este derecho, art. 9, y también determina de modo preciso que en caso de incumplimiento de estas obligaciones los titulares del derecho podrán acudir a la vía judicial para que les ampare frente a la inactividad de la Administración y condene a la Administración a dar contenido efectivo al derecho a la vivienda (art. 6,2). Por último, como criterio de prudencia, se establece que el reconocimiento del derecho a la vivienda se vaya implantando de forma paulatina (disposición transitoria cuarta).

Diversos preceptos de la citada Ley han sido impugnados ante el TC por razones competenciales (Asunto 1643-2016, en fecha de 12 de abril de 2016), invocándose por el Gobierno el art. 161,2 de la Constitución y obteniendo por tanto la suspensión de la eficacia de los mismos. No obstante, ni el art. 6,2 ni el art. 7 han sido impugnados, con lo que el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda debe entenderse que sigue en vigor.

La ley del País Vasco abre de este modo una experiencia de gran interés para constatar la posibilidad de configurar el derecho a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo al acceso y mantenimiento en una vivienda digna. Otros legisladores autonómicos podrán seguir su ejemplo, aunque no puede olvidarse el condicionamiento económico del que depende la efectividad del reconocimiento normativo de este derecho de prestación, y la singularidad del País Vasco en materia de financiación propia.

### *C.– Crisis económica y pérdida de la vivienda. Las medidas imperativas de las Comunidades Autónomas. Expropiación, sanción, impuestos*

La crisis ha sido especialmente visible a través de los casos de lanzamiento por impago de las hipotecas, lo que se ha convertido en un problema de gran relevancia social. Como describió de forma sintética la exposición de motivos del

Decreto-ley catalán 1/2015 de 24 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, “*la crisis económica iniciada en el año 2007, combinada con lo que se ha venido denominando el estallido de la burbuja inmobiliaria, ha provocado un impacto enorme en todo el ámbito del sector de la vivienda de nuestro país. En pocos meses esta crisis hizo cambiar las prioridades de las políticas de vivienda que se desarrollaban desde la Administración pública. Así, los programas sociales para que las familias pudieran mantener su vivienda pasaron delante de aquellos que tenían como único objetivo facilitar el acceso a una vivienda. El impacto, sin embargo, ha ido adoptando formas diversas y ha afectado con diferentes intensidades a diversos colectivos a lo largo de todos a estos años*”. Es decir, la crisis económica no sólo impedía a muchos ciudadanos acceder a una vivienda, sino que provocaba que un número significativo de ciudadanos fueran desalojados de sus viviendas por no poder hacer frente al pago de sus hipotecas o alquileres. Por ello las políticas sociales a favor del acceso a la vivienda dejaron paso a las políticas a favor de evitar la pérdida de la vivienda.

Ante la dureza de la crisis económica y el incremento de los desahucios por impago de hipotecas o de alquileres, los Gobiernos autonómicos han optado por ejercer sus competencias en materia de vivienda y protección de los usuarios y consumidores con el fin de facilitar el acceso a la vivienda y evitar la pérdida de la misma por impago de las hipotecas.

Estas actuaciones se han traducido en la introducción de formas de actuación de carácter imperativo sobre los propietarios de viviendas desocupadas. Imposición de impuestos, sanciones o incluso expropiación de viviendas desocupadas, todo ello fundamentado en el incumplimiento de la función social de la propiedad. Estas actuaciones tratan de favorecer el acceso a la vivienda a través de políticas basadas en la actuación coactiva sobre los titulares privados de viviendas, con el fin de lograr que con estas medidas coactivas decidan situar las viviendas de las que son propietarios en el mercado, de modo tal que la mayor oferta permita bajar los precios, evitando así que la vivienda construida sea un producto de libre disposición que permita su uso especulativo. De este modo los poderes públicos actúan a favor del acceso a la vivienda sin tener que recurrir a fondos públicos, muy escasos, ni poner en marcha políticas públicas de construcción y gestión de viviendas.

Por otro lado, los problemas vinculados a la posible pérdida de la vivienda por impago del alquiler o del crédito hipotecario, han dado lugar a intervenciones normativas con el fin de permitir poder hacer frente a estas situaciones, en particular en el caso de los créditos hipotecarios.<sup>27</sup>

Como hemos apuntado en los últimos años los legisladores autonómicos, ante la dureza de la crisis económica y el incremento de los desahucios por impago de hipotecas o de alquileres, han optado por introducir formas de actua-

---

27. Sobre este conjunto de medidas, vid. el libro colectivo dirigido por BARRAL, I. y TORNOS, J. *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Jornadas celebradas en Barcelona 19 y 20 de noviembre de 2014, UB. Registradores de Catalunya, Barcelona 2015, y ALONSO PÉREZ, M<sup>a</sup>T. Directora, *Vivienda y crisis económica*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

ción de carácter imperativo sobre los propietarios de viviendas desocupadas a partir de una ampliación del alcance de la función social de la propiedad.

Esta nueva concepción de la función social de la propiedad urbana aparece, entre otras disposiciones legales, en el art. 5 de la ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007, según el cual:

*“1. El ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social.*

*2. Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:*

*a) Los propietarios incumplan el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se les haya garantizado, si demuestran su necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda.*

*b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada.*

*c) La vivienda esté sobreocupada.*

*d) No se destine, si es una vivienda de protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios.*

*3. Para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, las administraciones competentes en materia de vivienda deben arbitrar las vías positivas de fomento y concertación a las que se refiere el título III, y pueden establecer también otras medidas, incluidas las de carácter fiscal, que propicien el cumplimiento de dicha función social y penalicen su incumplimiento.<sup>28</sup>*

El propietario de una vivienda urbana está obligado, por tanto, a destinar su vivienda a fines residenciales, y ya no posee la facultad de libre disposición, en

---

28. Por su parte el Decreto-ley 6/2013 de 9 abril de la Junta de Andalucía, en su exposición de motivos dice que *“la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiéndose que la aplicación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales”*. La ley foral Navarra 24/2013 de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, que en su exposición de motivos nos dice que *“el artículo 33 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, estableciendo que se trata de un derecho cuyo contenido viene delimitado por su –función social–, que es básica para la generalización de los derechos sociales. La Constitución no tutela, por tanto, usos antisociales del derecho de propiedad. Este principio debe vincularse con el artículo 128 de la Carta Magna, según el cual –toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general–, y con el artículo 40, que establece que –los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa–. Siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social”*.

el sentido de disponer sobre su uso de forma libre, ocupándola o manteniéndola desocupada. Veamos las consecuencias que se extraen de esta concepción de la función social de la propiedad.

*a) La expropiación de las viviendas desocupadas*

La intervención expropiatoria sobre viviendas vacías se regula<sup>29</sup> en la ley andaluza 4/2013 de 1 de octubre, ley que es fruto de la tramitación como ley del Decreto-ley 6/2013 de 9 abril, así como en el Decreto andaluz 6/2013 de 9 abril. También la ley foral de Navarra 24/2013 de 2 de julio recoge, en términos muy similares, el ejercicio de la potestad expropiatoria sobre viviendas desocupadas.<sup>30</sup>

La ley andaluza 4/2013 de 1 de octubre, ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, afirma en su exposición de motivos que *“la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una*

---

29. Con anterioridad la ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007 de 28 de diciembre había introducido también la potestad de expropiar viviendas no ocupadas en los apartados 6 y 7 de su art. 42. No obstante, estos párrafos fueron derogados por la ley 9/2011. Los párrafos derogados establecían que: “6. Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda.

En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros. 7. El procedimiento de expropiación temporal del usufructo a que se refiere el apartado 6 debe ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y por la legislación de expropiación forzosa. En la determinación del precio justo de la expropiación deben deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y en las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal”.

30. Sobre el Decreto-ley andaluz 6/2013 pueden consultarse: CARRASCO-LOZANO, “Decreto-ley 6/2013 de 9 de abril para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”. Centro de Estudios de Consumo, 2013; MARTÍN VALDIVIA, SM. “El Decreto-ley andaluz de vivienda 6/2013 ¿Romanticismo, propaganda o función social legítima?” *Revista Aranzadi de Urbanismo y edificación* 28, mayo-agosto 2013; Díez CADÓRNIGA, J. El Decreto-ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social? *El Notariado del S. XXI*, nº 52, 2013.

*parte integrante del derecho mismo*". A ello se añade que *"entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria y entidades inmobiliarias"*.

De esta forma se sientan las bases de lo que después se regula en la disposición adicional primera: la expropiación temporal del uso de las viviendas en poder de entidades bancarias que se desocupen a través de un desahucio por impago de la hipoteca.

Varias dudas surgieron en relación a la constitucionalidad de estas leyes autonómicas. El Estado las recurrió ante el TC alegando la aplicación del art. 161.2 de la Constitución y obteniendo la suspensión de su eficacia, suspensión que fue ratificada en los autos del TC de 8 de abril de 2014 respecto a la ley andaluza,<sup>31</sup> y en el auto de 10 marzo 2014, respecto de la ley foral de Navarra.

Los motivos de impugnación eran varios, algunos de orden sustantivo y otro de carácter competencial. Finalmente el TC, en su sentencia 93/2015 de 14 de mayo ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 en la que se establecía la expropiación de las viviendas de las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que no cumplieran con la función social de estar ocupadas. La inconstitucionalidad se acuerda por una razón competencial, ya que el TC estimó que el precepto autonómico vulnera la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía, FJ 16. El TC no entra a analizar la cuestión sustantiva relativa a la nueva configuración de la función social de la propiedad de las viviendas y si se puede llevar a cabo la expropiación de viviendas cuando no cumplen esta función social (que la vivienda esté ocupada y destinada por tanto a un uso habitacional).

No compartimos el razonamiento del TC.<sup>32</sup> La sentencia 93/2015 lleva a cabo una extensión no justificada del concepto material de ordenación general de la economía al afirmar que la norma autonómica, que tiene como objeto la política de vivienda, afecta al funcionamiento del sistema financiero, obstaculizando las

---

31. Mediante el Auto de 22 octubre 2013 el TC declaró la desaparición sobrevenida del objeto en el incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-ley seis/2013 de 9 abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, ya que dicho Decreto-ley fue derogado por el legislador autonómico al aprobar la ley 4/2013 por la que se tramitó como ley el citado Decreto-ley.

32. También comentan en sentido crítico la sentencia del TC VAQUER CABALLERÍA, M. en su trabajo Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica, en la obra colectiva VAQUER-PONCE-ARNAIZ Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid 2016, pág. 28 y ss.; XIOL RIOS, JA. La crisi de l'estat social i la jurisprudència constitucional, Revista Jurídica de Catalunya, nº 3, 2016, pág. 25, y AMENÓS ÁLAMO, J. "Primeres reflexions sobre la sentència del TC relativa a la legislació andalusa antidesnonaments: reforçament del paper de la llei –en contra del Decret llei– i blindatge de la competència estatal en el camp de la reorganització bancària i dels drets i deures de deutors i creditors hipotecaris". Blog Revista Catalana de Dret Públic, 3 juny 2015.



medidas estatales de política económica que se han adoptado con la finalidad de sanear las instituciones bancarias. Los votos particulares de los Magistrados y Magistradas Adela Asúa, Juan Antonio Xiol Ríos, Encarnación Roca Trías y Fernando Valdés Dal-Ré critican abiertamente la forma en que se ha aplicado el título competencial del art. 149.1.13 CE. En el voto particular del Magistrado Xiol Ríos se advierte de una clara tendencia recentralizadora en la jurisprudencia del TC a partir del uso extensivo del art. 149.1.13 CE. Así, afirma el Magistrado que *“nuevamente, como ya sucedió en la STC 74/2014, de 8 de mayo, se está, a mi juicio, ante un supuesto en que, en un contexto justificativo fundado en la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.13 CE, se está en realidad mutando su contenido en el sentido no expreso, pero perceptible en las últimas resoluciones de este Tribunal, si se apela al llamado contexto de descubrimiento, y sobre el que ya he advertido en otros Votos particulares (así, STC 170/2014), de avanzar en un proceso de recentralización que amenaza con tener severas consecuencias en nuestro sistema constitucional, en este caso, además, a costa de la efectividad de medidas tendentes a paliar situaciones de exclusión social”*.

#### *b) Las sanciones administrativas*

La Administración también ha hecho uso de su potestad sancionadora con el fin de tratar de lograr que se cumpla la función social de las viviendas urbanas, es decir, que se destinen a ser utilizadas como residencia. Por ello se sanciona al propietario que mantiene su vivienda desocupada.<sup>33</sup> Tomaremos como ejemplo para el examen del ejercicio de esta potestad sancionadora lo dispuesto en la ley catalana 18/2007 de 28 diciembre del derecho a la vivienda.

La ley catalana en su art. 123,h tipifica como infracción muy grave el no cumplimiento de la función social de la propiedad por parte del propietario. El citado precepto establece que constituye una infracción muy grave el “mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados 1 a 5 del artículo 42”. De este modo el tipo infractor queda configurado por un concepto normativo, la desocupación de una vivienda, y por el cumplimiento previo por parte de la Administración de una serie de actuaciones previstas en la propia ley, las que se establecen en los apartados 1 a 5 del art. 42.

Es especialmente significativo que al determinar los sujetos imputables por las infracciones tipificadas la ley catalana no establezca distinción entre personas físicas y jurídicas, ni entre tipos de personas jurídicas. Los sujetos responsables se enumeran en el art. 126. De manera diferente, las leyes andaluza 4/2013 y la foral Navarra 24/2013, en sus arts. 53,1-a y 66,1, limitan la responsabilidad por la desocupación de las viviendas a las personas jurídicas. Límite que no nos parece se corresponde con la fundamentación de la ley en la función social de la

---

33. Vid. al respecto, MOREU, E. “Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social”, en la obra colectiva dirigida por MT Alonso Pérez, antes citada, pág. 389 a 396.

propiedad, principio que debería ser indiferente respecto de quien sea el propietario, una persona física o jurídica.

La STC 93/2015, en su FJ 13, al enjuiciar diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de estas medidas sancionadoras, y ha declarado inconstitucionales y nulos los arts. 25, apartados 5 y 6, y 53,1-a de la ley 1/2010 en la redacción que les ha dado el Decreto-ley 6/2013.

Estos preceptos establecían los tipos infractores y sanciones para tratar de hacer efectiva la nueva función social de la propiedad, al tipificar como infracción muy grave el no dar efectiva función habitacional a la vivienda. Pero el TC no ha declarado la inconstitucionalidad de las normas sancionadoras por su propio contenido sustantivo (vulnerar principios de seguridad jurídica o tipicidad, o el de igualdad), sino por el hecho de que estas normas sancionadoras se refieren a un supuesto previamente declarado inconstitucional. Así, dado que el TC ha declarado en la misma sentencia inconstitucional la imposición del deber de dar efectiva habitación a la vivienda, concluye que la tipificación como infracción de este deber también es inconstitucional.

### *c) El impuesto sobre las viviendas desocupadas*

La tercera forma de actuación, de nuevo sustentada en la nueva concepción de la función social del derecho de propiedad, es el recurso a la potestad tributaria. En este punto cabe hacer referencia a la ley catalana 14/2015 de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.<sup>34</sup> Esta disposición crea un nuevo impuesto de ámbito auto-

---

34. El posible recurso a medidas de naturaleza tributaria para favorecer la ocupación de viviendas desocupadas se contempla ya en el art. 72.4 del RDL 2/2004 de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El citado precepto establece la posibilidad de que los entes locales apliquen un recargo del 50% de la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles a aquellos inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, de acuerdo con las condiciones que se establezcan reglamentariamente.

El problema es que la eficacia de esta previsión legal requiere contar con el desarrollo reglamentario de lo que tan sólo se prevé genéricamente en el texto legal, y varias sentencias han declarado que este desarrollo reglamentario está reservado a Real Decreto del Gobierno del Estado, sin que sea posible que la ordenanza local complemente directamente la ley de haciendas locales.

La ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007 de 28 de diciembre, en su disposición adicional cuarta, trató de impulsar la actuación del Gobierno del Estado estableciendo que “*el Gobierno de la Generalitat debe impulsar las actuaciones necesarias para que el Gobierno del Estado apruebe el reglamento que permita hacer efectiva la disposición de la ley del Estado 39/1988 reguladora de las haciendas locales, en lo que concierne al establecimiento por parte de los ayuntamientos de un posible recargo del impuesto sobre bienes inmuebles sobre las viviendas vacías o permanentemente desocupadas en un municipio respectivos. También pueden efectuarse bonificaciones a los propietarios de viviendas vacías que las pongan a disposición del mercado de alquiler*”.

Ante la inactividad del Gobierno del Estado para hacer realidad la previsión de la ley de haciendas locales, el Gobierno catalán decidió impulsar su propia política tributaria con el fin de crear un impuesto con fines no fiscales que gravara el incumplimiento de la función social

nómico que nace con el objetivo de reducir el stock de viviendas vacío, aumentar la disposición a alquiler social. El impuesto se configura como un gravamen al incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer vacías de forma continuada.

Los sujetos pasivos son las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías sin causa justificada durante más de dos años, así como también las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquiera otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

La base imponible del impuesto se constituye por el número total de metros cuadrados de las viviendas desocupadas sujetas al impuesto del que es titular el sujeto pasivo en la fecha de devengo del impuesto (31 de diciembre).

La ley fue impugnada por el Gobierno del Estado, concretamente sus arts. 1, 4, 9.1, 11 y 12. Los argumentos se centran en la identidad del hecho imponible con el local, el IBI regulado en los arts. 60 a 77 del TRLRL, y en la infracción del art. 6,3 de la LOFCA por conexión con los arts. 133,2 y 157,3 CE.

Pendientes de conocer la sentencia del TC, el Auto del TC 157/2016 de 20 de septiembre ha levantado la suspensión de la eficacia de los preceptos impugnados al estimar que el Abogado del Estado no ha acreditado los perjuicios alegados al interés general, y por no parecer excesivos los costes de las hipotéticas devoluciones de cantidades ingresadas si finalmente debieran llevarse a cabo por declararse la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Del Auto citado nos parece de interés citar uno de los argumentos alegados por el letrado del Parlamento de Cataluña para defender el levantamiento de la suspensión. Concretamente manifestó que: *“La estabilidad presupuestaria es un imperativo constitucional. La ponderación con los demás principios y derechos constitucionales puede formularse así: máxima consecución de los principios y derechos del Estado social con mínima desviación de la estabilidad presupuestaria. En este contexto, el impuesto suspendido venía a reforzar las fuentes de financiación de la Generalitat en materia de vivienda y, con ello, a cumplir los objetivos de déficit necesarios para mantener la estabilidad presupuestaria. Tiene como finalidad financiar las actuaciones protegidas por los planes de vivienda, priorizando los recursos en los municipios donde se han obtenido los ingresos que deriven del impuesto (art. 3 de la Ley 14/2015)”*.

#### D.— Leyes anti desahucios

El problema de la vivienda no sólo es la dificultad de poder acceder a una vivienda digna. La crisis, y la situación de sobreendeudamiento de muchas familias, ha supuesto que la pérdida de la vivienda como consecuencia de los desahucios se convirtiera en un problema social de primera magnitud. El hecho de que en muchos casos los desahucios se llevaran a efecto por entidades ban-

---

de la vivienda y que tratara de favorecer la puesta en el mercado de un número significativo de viviendas desocupadas.

carias rescatadas con fondos públicos incrementó la repulsa social a este tipo de actuaciones.

Frente a ello el legislador estatal reaccionó aprobando el Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Se estableció la preferencia en el régimen de ayudas a los inquilinos para las personas que como consecuencia de una ejecución hipotecaria o de una dación en pago hubieran perdido su vivienda habitual y se aprobó un Código de Buenas Prácticas, voluntario para las entidades financieras, según el cual en caso de dación en pago de la vivienda el inquilino podía permanecer en la vivienda como inquilino durante un período de dos años, pagando una renta anual del 3% del importe total de la deuda en el momento de la dación.

Las CCAA también trataron de dar respuestas propias a este grave problema social: la Ley 24/2013, de 2 de julio, de Navarra, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley de Cataluña 24/2015, fruto de una iniciativa popular; el Decreto-ley de Aragón 3/2015 de 15 de diciembre y la Ley de Extremadura 7/2016. Las citadas leyes se impugnaron ante el TC y la suspensión automática se ha mantenido en virtud de los Autos del TC 69/2014, de 10 de marzo (Navarra), 115/2014, de 8 de abril (Andalucía) 135/2015, de 21 de julio, Canarias, 160/2016 (Cataluña),<sup>35</sup> y el de 31 de enero de 2017 (Aragón). La ley de Extremadura no se ha impugnado.<sup>36</sup>

Las leyes autonómicas, de contenido similar, prevén medidas para la resolución del sobreendeudamiento de los deudores hipotecarios mediante la creación de un procedimiento extrajudicial gestionado por comisiones de sobreendeudamiento, contemplan medidas dirigidas a evitar los desahucios de la vivienda habitual, entre las que se encuentra la que consiste en imponer a determinadas personas jurídicas (singularmente las entidades financieras) la obligación de ofrecer un alquiler social (por un periodo mínimo de tres años) a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión social, facultan a la administración para imponer a determinadas personas jurídicas (lo que de nuevo afecta singularmente a las entidades financieras) la cesión obligatoria de las viviendas vacías de las que sean propietarias (expropiación temporal forzosa del uso de la vivienda), por un periodo de tres años e incorporarlas a un “fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales”, en beneficio de las personas en situaciones de riesgo de exclusión residencial definidas por la propia Ley, y finalmente, introducen un derecho de retracto en cuya virtud, en caso de cesión

---

35. Los Autos que mantienen la suspensión cuentan con los votos particulares de la Magistrada doña Adela Asúa Batarrita y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos.

36. En materia de vivienda y políticas anti desahucios la ley Extremeña no impone la mediación y se limita a incorporar el asesoramiento y la mediación e intermediación hipotecaria a los fines del Instituto de Consumo de Extremadura.

de un crédito garantizado con la vivienda del deudor, este podrá liberarse de la deuda abonando al cesionario el precio que este haya pagado más los intereses legales y los gastos que le haya causado la reclamación de la deuda.

En el Auto 160/2016, por el que se mantiene la suspensión de la ley catalana, y que nos puede servir de ejemplo respecto de los otros citados, el Tribunal acuerda no levantar la suspensión al estimar que *“existe un perjuicio cierto para el interés general que subyace en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto (AATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7; 115/2014, FJ 5; 131/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5). Aunque en términos cuantitativamente reducidos, los preceptos impugnados de la Ley catalana 24/2015 producen un menoscabo cierto para la estabilidad del sistema financiero”*, a lo que se añade que *“los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica, esto es, la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (AATC 69/2014, FJ 9; 115/2014, FJ 5; 32/2015, FJ 6; 135/2015, FJ 3, y 144/2016, FJ 5)”*.

#### IV.– Pobreza energética

El problema de la pobreza energética fue abordado por el Estado, siguiendo el dictado de las Directivas 2003/54/CE y 2009/72/CE, mediante la aprobación de los Reales Decretos-leyes 6/2009 de 30 de abril y 9/2013 de 12 de julio, creando para ello un bono social como obligación de servicio público con el fin de proteger a los consumidores desprotegidos. De esta forma la normativa estatal establece un sistema de protección a los consumidores en situación de riesgo residencial que no impide el corte del suministro, y que trata de actuar a través de medidas de ayuda como el bono social, de forma que se permita a estas personas hacer frente al pago de los suministros.

Algunas leyes autonómicas también han tratado de adoptar medidas de protección de personas en riesgo de exclusión social, en situación de pobreza energética. La ley extremeña ya citada, el Decreto-ley de Aragón 3/2015, o diversas normas catalanas. Nos centraremos en estas últimas.

En el caso de Cataluña podemos partir del Decreto-ley 6/2013, que fue convalidado por el Parlamento de Cataluña el 22 de enero de 2014 mediante la resolución 480/X (“DOGC” núm. 247, de 27 de enero de 2014), Decreto-ley que modificó la Ley 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo de Cataluña. La novedad más importante es que regulaba un sistema en virtud del cual la empresa suministradora no podía proceder al corte del suministro hasta tanto los servicios sociales no informaran sobre la situación del afectado.

Este Decreto-ley fue derogado por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, del código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo [disposición derogatoria primera b)]. En el art. 3 de la citada ley se da una nueva definición de personas en situación de vul-

nerabilidad económica añadiendo la letra w) al art. 111.2 de la Ley 22/2010 y en su art. 17 se añaden cinco apartados, del 6 al 10, al art. 252.4 de la Ley 22/2010, en que se establecen deberes de información de las “empresas prestadoras”, así como el procedimiento aplicable en caso de impago a las personas en situación de vulnerabilidad económica en términos similares a los establecidos en el Decreto-ley que se deroga.

Esta modificación ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, no resuelto en estos momentos, si bien en la actualidad aún se mantienen suspendidos diversos preceptos entre los que se encuentra el art. 17 de la citada Ley 20/2014 por el que se añaden cinco apartados –del 6 al 10– al art. 252-4 del Código de Consumo.<sup>37</sup>

Por su parte, la actual Ley 24/2015, modifica en parte las anteriores. En relación con este texto legal hay que decir que si bien la ley ha sido impugnada ante el Constitucional, en esta ocasión no se ha impugnado el art. 6, el relativo al tratamiento de la pobreza energética, que en consecuencia mantiene su validez y eficacia. El precepto no ha sido impugnado porque se entiende que posee un contenido diverso respecto de las normas anteriores, ya que no prohíbe el corte del suministro por impago y establece medidas de apoyo a los consumidores en situación de emergencia social complementarias de las que prevé el legislador español. De este modo se evita el conflicto con el Estado y se adopta una solución que trata de ser conforme con la doctrina del TC que comentamos a continuación.

Así las cosas, interesa de forma particular conocer el contenido de la sentencia del TC 62/2016 por la que se estimó en parte el recurso del Estado contra el inicial Decreto-ley 6/2013. En la citada sentencia el Tribunal declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252-4 de la Ley 22/2010 introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre y su nulidad.

Para llegar a su conclusión final el Tribunal identifica primero los títulos competenciales de referencia, y centra el debate en la relevancia económica de la actividad enjuiciada. Así, dice que “los títulos competenciales que debemos tomar en consideración son, en el caso del Estado, las ‘bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ del art. 149.1.13 CE, así como las ‘bases del régimen... energético’ del art. 149.1.25 CE”. Y añade que en relación con tales títulos competenciales, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre su alcance en la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6

---

37. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 (contra los arts. 3, 8, 13, 17, 18.2, 20 y DA 1.ª de la Ley 20/2014 de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña), y Auto del Pleno del TC 72/2016 de 12 de abril de 2016, por el que se acuerda mantener la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 20/2014:

–El art. 17, por cuanto añade al art. 252.4 de la Ley 22/2010 el apartado 7, en sus párrafos primero, segundo inciso (“Si no se ha presentado el informe... que se había solicitado”) y tercero, y el apartado 8, y

–El art. 18.2, por cuanto modifica el apartado 6 del art. 252.5 de la Ley 22/2010, y

–El art. 20, por cuanto añade un nuevo apartado 4 al art. 263.2 de la Ley 22/2010.

(recordando la doctrina expuesta en las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, y 223/2000, de 21 de septiembre), indicando entre otras cuestiones que: “dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura ‘las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’ ... por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar, respecto al presente supuesto, que de esa competencia estatal de dirección general de la economía a la que este Tribunal se ha referido forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero, no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo. [STC 197/1996, FJ 4 A)]”. A lo que añade que “Las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la STC 197/1996, de 28 de noviembre, son perfectamente trasladables al sector eléctrico, el cual no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad”.

Una vez sentados los títulos competenciales de referencia, que se imponen al título autonómico de defensa de los consumidores, la conclusión es que la ley autonómica, que trata de reforzar la protección de las personas en situación de pobreza energética, contradice la normativa básica estatal que ya crea un sistema de protección, el bono social, y pone en peligro el sistema eléctrico estatal. Así, la sentencia concluye que: “llegados a este punto y demostrado el carácter básico de la regulación, podemos afirmar que la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de la Generalitat de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras a la protección del consumidor vulnerable, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora», contraviene la regulación que con el carácter de básico se establece en la Ley del sector eléctrico y en la Ley del sector de hidrocarburos. Dicho incumplimiento de las normas básicas resulta de imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago del suministro, estableciendo la prohibición de desconexión de modo incompatible con las previsiones básicas que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro. Ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo por parte del legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción conforme al art. 166.1 a) EAC.

Pero en tanto que los preceptos impugnados establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro eléctrico o de gas, pese al impago y co-

*rrelativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar electricidad y gas, establecen un diseño de protección de la garantía del suministro al consumidor vulnerable que contraviene la regulación básica, en la que se opta por un modelo de protección consistente en el reconocimiento del derecho a una tarifa reducida, obligatoria para las empresas comercializadoras y financiada por los distintos sujetos intervinientes”.*

En un duro voto particular,<sup>38</sup> el Magistrado Xiol Rios se opone al contenido de la sentencia, alegando que las medidas controvertidas deberían haberse encuadrado en los títulos competenciales de servicios sociales y consumo y no en los de régimen energético y planificación general del sistema económico. Así, dice que *“no cabe sostener, como hace la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que en esta normativa son prevalentes consideraciones sistémicas del régimen energético –por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras– sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social a los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o el apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas durante los periodos críticos de frío. Una concepción de esas características para mí resulta difícilmente compatible con la definición que da el art. 1.1 CE de España como un Estado social; la cual implica que el mundo de los sistemas está subordinado al mundo de la vida.*

*En suma, como vengo haciendo infructuosamente en esta y otras deliberaciones anteriores, invito a reflexionar sobre si el papel de los juristas y en especial de los jueces constitucionales en la sociedad actual va más allá del positivismo formalista y sobre si un sistema que, por perfecto que parezca en términos de simetría lógica, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población, tiene cabida en un régimen jurídico-constitucional que se define como social y democrático”.*

El voto particular plantea de este modo los criterios generales que, a juicio del magistrado discrepante, deberían guiar al intérprete de la Constitución. En este sentido se atribuye un valor prevalente a la definición del Estado como social, por encima de otros valores como el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto o el de los diferentes sistemas sectoriales del mundo económico, como puede ser el sector eléctrico. Este criterio interpretativo hubiera debido llevar a primar el título de servicios sociales y consumo por encima de los de sector eléctrico y ordenación general de la economía.

---

38. También firman un voto particular conjunto, crítico con la sentencia, la Magistrada Asúa Batarrita y el Magistrado Valdés Dal-Ré.



## V.— Servicios sociales

### A.— Servicios sociales. Competencias exclusivas y necesidad de recursos estatales

El modelo de servicios sociales previsto en la Constitución Española se configura como un sistema de responsabilidad pública (art. 50 CE) y descentralizado en las CCAA, ya que éstas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en esta materia.

No obstante, lo cierto es que por razones fundamentalmente presupuestarias los servicios sociales se han caracterizado en todo momento por ser un ámbito de amplia colaboración entre el Estado y las CCAA, ya que éstas han requerido las aportaciones económicas del Estado para poder llevar a cabo sus propias políticas. Así, cabe destacar el Plan concertado de servicios sociales como un programa de financiación conjunta (Estado-CCAA y Corporaciones locales) de los denominados servicios sociales básicos.<sup>39</sup> En segundo lugar cabe señalar la celebración de convenios anuales entre el Estado y las CCAA para el desarrollo de programas a favor de colectivos en situación de vulnerabilidad. Tanto el Plan concertado como los convenios sobre ámbitos sectoriales o colectivos se acuerdan cada año en la Conferencia de Asuntos Sociales

En todo caso, la asunción de la competencia en materia de servicios sociales en los Estatutos de autonomía comportó que las CCAA promulgaran las respectivas leyes autonómicas y crearan prestaciones tan relevantes como las Rentas mínimas de inserción o las ayudas a las familias en situación de necesidad. Posteriormente, la Ley 7/1987 de Bases del Régimen Local descentraliza la gestión de los servicios en los municipios con más de 20.000 habitantes. En la primera década del 2000 la gran mayoría de las CCAA inician reformas a sus leyes autonómicas de servicios sociales con el objetivo de configurar algunas

---

39. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, impulsado en 1988 por el Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, tiene como principal objetivo configurar un sistema de financiación conjunta (Estado-CCAA-Corporaciones locales) para la creación y de los servicios sociales generales o básicos. El Plan Concertado es el instrumento que ha homogeneizado los elementos mínimos del sistema público de servicios sociales a nivel primario. Este convenio por una parte, determina con claridad las necesidades que deben cubrir los servicios sociales: información y orientación; ayudas a domicilio y otros apoyos a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo, prevención e inserción social, cooperación social y fomento de la solidaridad y, por otra, señala la estructura de los centros de atención básica: centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida y los equipamientos complementarios.

En 1990 se constituyó la Conferencia de Asuntos Sociales donde participan el Estado central y las CCAA con el fin de discutir las políticas asistenciales y llevar a acuerdos sobre la territorialización de las prestaciones asistenciales. La Conferencia se regula por Reglamento de 26 de julio de 1990 (modificado por reglamento de 23 de junio de 1997 y dentro de sus funciones se encuentran: el acuerdo de los criterios de distribución de los créditos incluidos en los presupuestos generales del Estado, la deliberación sobre proyectos de normas, disposiciones y programas, la participación en los planes nacionales a favor de diferentes colectivos, así como el desarrollo de un marco general de colaboración entre el Estado y las CCAA. La actividad de la Conferencia destaca tanto por su funcionamiento estable, se celebran entre dos y tres reuniones anuales, como por el amplio número de materias que se discuten en el seno de la Conferencia.

prestaciones sociales como derechos subjetivos e introducen las denominada carteras de servicios sociales.

Pero la crisis económica representó para los servicios sociales un reto sin precedentes. La caída de los ingresos familiares hizo que el número de usuarios aumentara de forma exponencial, mientras que al mismo tiempo el volumen de los recursos económicos destinados a esta finalidad se reducen. Las aportaciones del Estado y de las CCAA se resienten, lo que afecta de modo particular a las CCAA, ya que éstas últimas, junto con los entes locales, son en último término las responsables de la prestación de los servicios.

La reducción del gasto público en materia de servicios sociales se ha hecho especialmente patente para la población más dependiente de las ayudas de las diversas administraciones. Un repaso a las diversas leyes de presupuestos tanto del Estado como de las CCAA pone de manifiesto como el nivel de gasto destinado a la financiación de los servicios sociales se ha visto reducido de forma muy sensible.

El Informe DEC, elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales<sup>40</sup>, del año 2015 nos dice que en términos absolutos las Administraciones Públicas han gastado 2.810 millones de euros menos en servicios sociales en el año 2013 que lo que gastaron en 2010. Asimismo se pone de manifiesto que el recorte acumulado en el indicado período ascendió a 4.970 millones de euros. Siempre en referencia al citado trienio la reducción del gasto por parte de la Administración del Estado fue del 38,5%, por parte de las Administraciones autonómicas en su conjunto fue del 4,9% y por parte de las entidades locales resultó del 23%.

En el primer año de ejecución del Plan concertado a que antes hemos hecho referencia las aportaciones de las Administraciones Públicas al Plan concertado respondían a los siguientes porcentajes: el Estado central a través del Ministerio de Asuntos Sociales aportó un 26%, las CCAA un 33% y las corporaciones locales un 41%. Durante los primeros 10 años de financiación del Plan las aportaciones tanto del Estado central, como de las CCAA y de los municipios se incrementaron significativamente. Esto permitió las ayudas y prestaciones asistenciales que se otorgaban desde los servicios sociales básicos (albergues, centros de acogida). Sin embargo, en las últimas décadas la aportación del Estado central ha ido disminuyendo de manera significativa hasta llegar a representar en el 2013 un 1,9% del total de las aportaciones. Según la memoria del Plan Concertado 2012-2013 la evolución de la financiación de las diferentes entidades territoriales en los Servicios Sociales básicos entre el primer año de creación del fondo 1988 y el 2007 fue la siguiente: disminuyó la aportación estatal de un 25% a un 1,9%; mientras que las aportaciones de las CCAA han aumentado de un 32%

---

40. Tomo la cita del trabajo de EZQUERRO HUERVA, A. El impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales, en el libro colectivo, Director Ezquerro Huerva, A. *Crisis económica y derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pág. 261. En este mismo trabajo, pág. 263 a 265 se encuentran datos significativos sobre la reducción del gasto público en materia de dependencia.

inicial a un 50,26% y las aportaciones de corporaciones locales ha pasado de un 41% a un 47,5%.<sup>41</sup>

**Cuadro de financiación total al plan concertado entre 2007-2013**

Año	Aportación estatal/%	Aportación autonómica/%	Aportación local/%	Total
2013	27.593.730 (1,99%)	697.712.093 (50,26%)	659.363.272 (47,5%)	1.388.124.021
2012	46.361.619 (3,04%)	779.128.359 (51,14%)	695.542.925 (46,65%)	1.523.664.495
2011	86.633.150 (5,53%)	784.486.352 (50,55%)	677.143.967 (43,63%)	1.551.871.856
2010	96.124.028 (6,68%)	723.478.872 (42,89%)	617.850.111 (42,89%)	1.440.537.518
2009	96.174.026 (7,15%)	585.994.495 (43,59%)	661.838.740 (49,23%)	1.344.401.522
2008	95.076.120 (8,51%)	382.963.030 (34,28%)	639.075.127 (57,20%)	1.117.210.646
2007	94.892.360 (9,48%)	304.661.635 (30,42%)	601.607.983 (60,08%)	1.001.366.272

Fuente: Ministerio de Sanidad, servicios sociales e Igualdad. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, elaboración propia.

41. *Informe el Sistema Público de Servicios Sociales Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2013-2014*, p. 18-19.

**Cuadro de financiación del Plan concertado entre 1988-1998**  
(en millones de pesetas)

1995	9.999,4	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1994	8.613,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1993	8.613,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1992	8.200,0	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1991	7.589,2	9.589,2	12.075,6	29.254,5
1990	5.449,9	7.068,8	8.421,6	20.990,5
1989	2.499,1	3.965,5	5.368,8	11.832,1
1988	1.499,1 (25%)	1.912,3 (32%)	2.418,4 (41%)	5.829,9

Fuente: Gutiérrez Resa, A., "Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (Once años de plan concertado)", en *REIS*, núm. 93, 2001, p. 113.

*B.- La Renta Mínima de inserción*

Dentro de las diversas políticas autonómicas en materia de servicios sociales cabe destacar las ayudas concedidas como Rentas Mínimas de Inserción. La importancia de esta política deriva del hecho de encontrarnos ante una prestación mensual que actúa como barrera ante las situaciones de pobreza y garantiza a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad un mínimo ingreso que evita el empeoramiento de su situación social al tiempo que promueve su formación e inserción laboral. Veamos unos datos comparativos de las actuaciones de las CCAA.

Comunidad	Cuantía	Duración
Andalucía	400	6 meses
Aragón	441	12 meses
Asturias	442	Sin límite
Baleares	426	12 meses
Canarias	472	12 meses ampliable hasta 24
Cantabria	426	12 meses con posibilidad de renovación

Comunidad	Cuantía	Duración
Castilla-La Mancha	372	6 meses prorrogables hasta 24
Castilla y León	426	Sin límite
Cataluña	423	12 meses prorrogables hasta 60
Extremadura	426	6 meses prorrogables sin limite
Galicia	399	12 meses
Madrid	375	Sin límite
Murcia	300	12 meses
Navarra	548	6 meses hasta 30
P. Vasco	665	24 meses
La rioja	399	6 meses hasta 24
Valencia	338	36 meses

Pues bien, la crisis económica ha incidido en estas políticas, y la Renta mínima de inserción se reforma en un primer momento en la gran mayoría de las CCAA con el objetivo de reducir la cuantía y el número de beneficiarios.<sup>42</sup>

En Cataluña el Gobierno reformó la RMI en 2011. La Ley 7/2011 sobre medidas fiscales y financieras y el Decreto 384/2011, de 3 de julio introducen modificaciones relevantes que suponen el desarrollo de medidas restrictivas tanto en lo que se refiere a las cuantías, como al periodo de precepción y a los beneficiarios de la prestación. En lo que se refiere a la cuantía de la RMI, la reforma establece que el cómputo mensual de la prestación económica no puede superar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y desaparece la referencia explícita al Índice de Precios al Consumo (IPC) como punto de referencia de actualización de la prestación. De hecho, la prestación no se ha actualizado en los últimos años. Por otra parte el cálculo de los ingresos para determinar si la unidad familiar tiene derecho a la prestación se amplía de 4 a 12 meses. Otra de las modificaciones se centra en la duración máxima de las mensualidades que pasa de ser una prestación de tiempo indefinido a una duración máxima de 60 meses. Finalmente, se amplía el plazo de residencia previa en la CCAA de uno a dos años y los beneficiarios no podrán ausentarse de la Comunidad autónoma por un periodo superior a un mes durante el año de precepción de la ayuda.

42. También se ha reformado la renta activa de inserción en el Estado central. La Renta activa de inserción, creada por el Real Decreto 1369/2006, se ha modificado en tres ocasiones (Real Decreto 1484/2012, Real Decreto-ley 20/2012 y Real Decreto-ley 16/2014) para reducir la cuantía de la prestación, el tiempo de precepción de la ayuda y los beneficiarios de la misma.

En La Rioja el Decreto 16/2012, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social aumenta el número de años previos de residencia en la Comunidad autónoma a 3, fija un plazo de percepción de la prestación de 6 meses, prorrogable a 2 en determinadas situaciones. Posteriormente, el Decreto 28/2014, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social incrementa las cuantías de las prestaciones, deshace algunas de las modificaciones introducidas, flexibilizando los requisitos de acceso y haciendo compatibles las prestaciones y subsidios de desempleo de importe inferior con las prestaciones de inserción social.

La Comunidad de Madrid regula la RMI a través de la Ley 15/2001 de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción. Esta norma fue reformada en el 2012 por la Ley 7/2012, de 26 de diciembre sobre Presupuestos Generales para el año 2013 y Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (art. 5 de modificación parcial de la Ley 15/2001).

En el País Vasco Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social endurece los requisitos de empadronamiento, de modo que en 2012 se rebajó un 7% la cuantía de garantía de ingresos para situarse ligeramente por debajo del salario mínimo (de 658 a 612 euros), y la población beneficiaria se ha reducido en un 20% (de 89 mil a 69 mil).

No obstante en los últimos años parece advertirse una corrección favorable al incremento de la RMI. Así la Ley de Galicia 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de Extremadura de Renta Básica de Inserción y el Decreto 142/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Básica de Inserción, la Ley de las Islas Baleares 5/2016 y la Ley de Navarra 15/2016.

## **VI.— Los límites al ejercicio de la capacidad impositiva de las Comunidades Autónomas**

Como cierre de estas reflexiones sobre la incidencia de la crisis económica en las competencias y en las políticas económicas en materia de servicios sociales queremos añadir unas breves consideraciones desde la perspectiva de los ingresos autonómicos, desde la vertiente de la autonomía financiera de las CCAA.

Como ya hemos reiterado, las CCAA son las principales responsables de dar contenido a los principios rectores de la política social y económica a partir de lo dispuesto en su caso en la legislación básica estatal. Para dar cumplimiento a esta obligación no sólo deben aprobar las normas legales y reglamentarias necesarias, sino que también deben organizar los servicios administrativos que lleven a cabo las actividades prestacionales, y deben poder distribuir las ayudas necesarias. Y para ello deben poder disponer de los recursos financieros suficientes.

Pues bien, desde esta perspectiva nos parece criticable, en primer lugar, la intervención estatal consistente en crear hechos impositivos homólogos a los creados por normas autonómicas para desplazar su aplicación a favor del Estado. Así, la creación del Impuesto estatal sobre depósitos en las entidades de crédito, con el que se grave hechos impositivos idénticos a los impuestos creados por Extremadura,<sup>43</sup> Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana y Cataluña.

En segundo lugar también nos parece criticable la interpretación, a nuestro juicio restrictiva, que la jurisprudencia constitucional ha hecho con ocasión de alguno de los esfuerzos acometidos por las CCAA para ejercer su responsabilidad en materia fiscal creando nuevas figuras impositivas.<sup>44</sup> El TC ha negado la competencia autonómica para introducir algunas nuevas figuras impositivas que pudieran ayudar a financiar las prestaciones sociales.

Un primer ejemplo de este segundo tema lo tenemos en la sentencia 74/2016 por la que se declara la inconstitucionalidad del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña con el argumento de que se fija un hecho imponible idéntico al del impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear establecido en la ley 15/2012 de 27 de diciembre. Frente a la tesis mayoritaria de la sentencia, es de interés el voto particular del magistrado Xiol Ríos, en el que se apunta precisamente al límite que esta jurisprudencia supone para que las CCAA puedan afrontar el creciente costo de los servicios sociales. El citado voto particular dice que *“en el diseño constitucional originario, la cuestión controvertida en este recurso de inconstitucionalidad –como también en otros muchos de similares características, sobre una eventual identidad de hechos impositivos con otros tributos estatales establecida en el art. 6.2 LOFCA– solo adquiere una eventual relevancia constitucional a través de la conjunción de los principios de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, y de capacidad económica y prohibición del alcance confiscatorio del art. 31.1 CE, en la medida en que una descoordinada duplicidad tributaria pudiera implicar una carga tributaria desproporcionada. Entiendo que ese fue el espíritu que informa la antigua jurisprudencia del Tribunal sobre el particular cuando en la configuración de la organización territorial del Estado, la Constitución, los Estatutos de Autonomía y otras normas constitutivas del bloque de la constitucionalidad en la materia se consideraban un marco dinámico en el que desarrollar esas relaciones organizativas, y no, como parece estar consolidándose en la última jurisprudencia generada por el Tribunal, un corsé estático limitativo que aparentemente favorece soluciones recentralizadoras, alejadas de la satisfacción de las legítimas expectativas evolutivas de las nacionalidades y regiones que componen el Estado español en cuanto a las posibilidades de suficiencia financiera para afrontar*

43. El Impuesto extremeño fue declarado constitucional por la STC 210/2012.

44. Sobre las decisiones de las CCAA en materia de ingresos puede verse el trabajo de DE GISPERT, C-VILALTA, M, “Las decisiones de ingreso y de gasto de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo dirigido por Gallego, R. ya citado, pág. 121-176. Vid. También ROVIRA FERRER, I. “Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº 24, octubre 2016, 193-234.

*el costo de prestaciones sociales expansivas coherentes con los estándares de un Estado social y del bienestar cada vez más exigentes”.*

Otro ejemplo es el llamado “euro por receta”, o tasa por prestación sanitaria. El establecimiento de una tasa que grava la prestación del servicio sanitario que llevan a cabo las CCAA se declaró inconstitucional al entender el Tribunal que este gravamen tributario recae sobre prestaciones comunes del sistema sanitario nacional. Para el Tribunal la ordenación del sistema financiero de los sistemas nacionales forma parte de las bases de la sanidad nacional, y una tasa autonómica supondría un trato desigual entre usuarios de la sanidad nacional.

Frente a estos argumentos las CCAA que crearon estas tasas, C. Valenciana, Cataluña y Madrid, sostuvieron que la creación de la tasa se llevaba a cabo como desarrollo de la normativa básica estatal, que grava la prestación de un servicio que lleva a cabo la Comunidad Autónoma, que su creación es fruto de la autonomía financiera autonómica, y que responde a la voluntad de coadyuvar a la sostenibilidad del sistema sanitario público. Las sentencias del TC 136/2012, 71/2014 y 85/2014 resolvieron respectivamente los casos de C. Valenciana, Cataluña y Madrid.

## VII.– Consideraciones finales

En las páginas anteriores hemos descrito como la crisis económica ha incidido en el contenido de los derechos sociales, concretamente en los derechos de atención sanitaria, acceso a la vivienda, tratamiento de la pobreza energética y servicios sociales, concretamente en este último caso y Renta Mínima de Inserción. Otros derechos sociales, como la atención a los refugiados y en particular la aplicación de la legislación en materia de dependencia, podrían igualmente haber sido objeto de atención. Nuestro interés se ha centrado en destacar cómo la crisis ha incidido sobre los legisladores con competencias en estas materias, esto es, el legislador estatal y los legisladores autonómicos, y cómo las actuaciones legislativas han dado lugar a una serie significativa de conflictos constitucionales cuya resolución ha creado nuevas líneas jurisprudenciales.

Lo descrito hasta ahora creemos que nos permite formular una serie de sucintas conclusiones generales.

a. La crisis económica ha comportado una serie de recortes en el contenido de algunos derechos sociales, como es el caso de sanidad, y una reducción en las prestaciones a favor de otros derechos, como es el caso de las ayudas a la vivienda o la Renta Mínima de Inserción.

b. La reversibilidad de estos derechos ha sido reconocida como constitucional en base a lo dispuesto en el art. 135 de la Constitución. Los recortes se han considerado proporcionados respecto a la finalidad de estabilidad presupuestaria.

c. La crisis económica ha situado el problema de la relación entre el legislador estatal y los legisladores autonómicos, en su respectiva función de desarrollo de los derechos sociales, en nuevo marco general de referencia. Si antes de la



crisis el debate se centró en justificar la competencia estatal para establecer el contenido mínimo de los derechos sociales para garantizar así la igualdad de todos los españoles en el disfrute de unas carteras homogéneas de prestaciones, admitiendo al mismo tiempo que las CCAA podían incrementar los niveles prestacionales y, por tanto, introducir contenidos no homogéneos en el conjunto del Estado, la crisis económica ha abierto otros problemas. Con la crisis se ha reconocido al Estado la competencia para reducir los contenidos prestacionales en todo el territorio estatal y para condicionar los incrementos prestacionales que pudieran decidir las CCAA. Frente a los títulos competenciales autonómicos en los que se han tratado de sustentar políticas autonómicas en materias de derechos prestacionales, como los de vivienda, protección de consumidores, consumo, se han hecho prevalecer títulos competenciales estatales vinculados al buen funcionamiento del sistema económico, como ordenación general de la economía, hacienda general, sistema energético o sistema financiero. Estos títulos económicos (de hecho el art. 149.1.13 CE es el que adquiere nueva fuerza) se imponen a los títulos autonómicos como desarrollo de las bases en materia de sanidad, vivienda o servicios sociales. Otros títulos estatales como los relativos a legislación procesal o definición del derecho de propiedad también se han utilizado para anular normas autonómicas (en materia de pobreza energética o protección de los titulares de viviendas desahuciados).

d. Como consecuencia de la crisis y la modificación del art. 135 de la Constitución las normas autonómicas pasan a enjuiciarse tomando como parámetro de constitucionalidad su respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit. Así, las normas de las CCAA en materia sanitaria, de vivienda o de pobreza energética se enjuician teniendo en cuenta su adecuación a la estabilidad presupuestaria.

e. La postura del TC ha sido más favorable a las actuaciones autonómicas cuando ha debido resolver las peticiones de levantamiento de la suspensión de las normas impugnadas ante el Tribunal, reconociendo su justificación finalista a favor del contenido de los derechos sociales y exigiendo al Estado que acreditara su peligro para los principios del art. 135 de la Constitución.

f. Desde la perspectiva de los ingresos el legislador estatal y la jurisprudencia constitucional ha sido poco deferente con los intentos de las CCAA de asumir su corresponsabilidad fiscal creando figuras impositivas propias con las que allegar recursos para poder hacer frente a la prestación de servicios sociales.

g. Los nuevos conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA, ahora agravados por la irrupción de los nuevos “títulos” estatales, reiteran la necesidad de buscar mecanismos de coordinación y negociación en el ejercicio de las respectivas competencias. El reparto funcional y material de competencias en normas jurídicas (Constitución, Estatutos de Autonomía) nunca puede ofrecer soluciones perfectas cuando se trata de ejercer el respectivo ámbito de actuación. En este momento surgen diversos problemas que aconsejan poder contar con mecanismos organizativos de coordinación eficaces en los que poder establecer los respectivos ámbitos de actuación como en Senado reformado. Conferencias Sectoriales eficaces no controladas por la Administración del Estado).