

LA CRISI I ELS DRETS SOCIALS EN LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT

Marc Carrillo*

Resum

L'examen de les polítiques socials de la Generalitat depèn de dues variables: els efectes de la crisi financera i els problemes estructurals del sistema de distribució de competències establert per la Constitució i l'Estatut. La garantia efectiva dels drets socials davant dels efectes de la crisi ha estat condicionada per les limitacions financeres i, especialment, pel procés centralitzador d'absorció de competències executives per part de l'Estat, sobretot en serveis socials, formació professional o educació.

Paraules clau: drets socials; polítiques socials; competències; Tribunal Constitucional; serveis socials; treball; habitatge; educació; sanitat.

THE FINANCIAL CRISIS AND SOCIAL RIGHTS IN THE PUBLIC POLICIES OF THE GENERALITAT

Abstract

An examination of the Generalitat's social policies is dependent on two variables: the effects of the financial crisis and the structural problems as regards the distribution of competences established by the Spanish Constitution and the Catalan Statute of Autonomy. The effective guarantee of social rights in the light of the effects of the crisis, has been determined by financial constraints and, particularly, by the centralising process of the State absorbing executive powers, especially in the areas of social services, vocational training and education.

Key words: social rights; social policies; competences; Spanish Constitutional Court; social services; employment; housing; education; public health.

* Marc Carrillo, conseller del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya i catedràtic de dret constitucional a la Universitat Pompeu Fabra, Facultat de Dret, edifici Roger de Llúria (campus de la Ciutadella), Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. mcarrillo@cge.cat.

Article rebut el 18.01.2018. Avaluació cega: 05.02.2018 i 07.02.2018. Data d'acceptació de la versió final: 11.02.2018.

Citació recomanada: CARRILLO, Marc. «La crisi i els drets socials en les polítiques públiques de la Generalitat». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), pàg. 19-38, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3090](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3090).

Sumari

- 1 La premissa: els efectes de la crisi i el dèficit competencial
 - 1.1 L'impacte de la crisi
 - 1.2 El dèficit competencial
- 2 Els drets de l'àmbit social, entre el legislador i el jutge
 - 2.1 Qüestions controvertides sobre els drets socials
 - 2.2 El valor jurídic dels drets socials
 - 2.3 Els poders públics i els drets socials
 - 2.4 El nucli indisponible dels drets socials i la previsió del mínim vital
- 3 Les polítiques socials de la Generalitat entre el legislador estatal i la interpretació del Tribunal Constitucional
 - 3.1 Els serveis socials
 - 3.2 L'àmbit laboral
 - 3.3 Habitatge
 - 3.4 Educació
 - 3.5 Sanitat
- 4 Consideracions finals

1 La premissa: els efectes de la crisi i el dèficit competencial

1.1 L'impacte de la crisi

Els efectes derivats de la crisi econòmica que, amb especial intensitat, ha afectat Catalunya i el conjunt d'Espanya, han tingut un impacte molt notable en les polítiques socials que, en el marc de les seves competències, corresponen a la Generalitat de Catalunya. Aquest impacte ha incidit sobre els drets de l'àmbit social reconeguts tant per la Constitució com per l'Estatut. No solament sobre aquells que tenen la condició de fonamentals, com el dret a l'educació (art. 27 CE, art. 21 EAC) o el dret a la negociació col·lectiva (art. 37 CE), sinó també sobre els anomenats principis rectors de la vida social i econòmica (cap. III, títol I CE i cap. V, títol I EAC).

No hi ha dubte que la crisi econòmica i financera mundial, que s'ha projectat amb especial intensitat als estats de la zona euro, va provocar tot un seguit de respostes polítiques amb importants conseqüències constitucionals i legals, que han afectat la garantia efectiva dels drets socials, culturals i econòmics. Un àmbit aquest en què l'activitat de prestació de les administracions públiques per assegurar-los es manifesta de manera més expressa.

Les reformes constitucionals o legals dutes a terme, entre d'altres, a Alemanya, Espanya, França o Itàlia, a fi d'incorporar a la norma suprema o a la llei el principi d'estabilitat en les finances públiques, la coneguda com la *regla d'or* en matèria pressupostària (art. 135 CE), van posar de manifest l'abast que la crisi tenia i continua tenint sobre les bases de l'estat de dret. En especial, la divisió de poders, sobretot a través de l'ús abusiu de la legislació d'urgència en demèrit del Parlament,¹ i la garantia dels drets com a pilars bàsics de l'estat social.² Però no solament sobre aquests pilars, sinó que, en alguns casos d'estats compostos com és el cas d'Espanya, la situació de crisi també ha afectat la distribució territorial del poder polític en un sentit recentralitzador, tot reduint, o àdhuc desnaturalitzant, la garantia efectiva de les competències i l'abast de l'autogovern dels ens polítics descentralitzats.

En aquest sentit, per calibrar els efectes de la crisi i la seva traducció en reformes constitucionals, cal tenir molt present un fet contrastat. I és que, en el cas que afecta la Generalitat i la resta de les comunitats autònomes (CA), la concreció de les bases essencials de l'estat social a Espanya ha estat a càrrec de les CA.³ En conseqüència, el finançament i la consegüent capacitat de despesa pública d'aquestes constitueix un element fonamental per delimitar l'abast que puguin presentar les polítiques socials sobre les quals tingui disponibilitat competencial per dur-les a terme. Per aquesta raó, va resultar especialment rellevant la regla de prioritat absoluta que la reforma constitucional de 2011, desenvolupada per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera⁴ (a la qual va seguir, de manera quasi simultània, la Llei del Parlament de Catalunya 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària). Una regla aplicable als crèdits per pagar el capital i els interessos del deute (art. 135. 3 CE, paràgraf segon), que suposa una gran limitació a la capacitat del Parlament per decidir en la llei de pressupostos, l'ordre de les despeses a què la Generalitat ha de fer front cada any.

L'article 135.3, paràgraf segon, estableix que:

«Els crèdits per satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. [...]».

1 Vegeu ARAGÓN REYES, M. *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: Iustel (2016).

2 Vegeu DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. «Derecho Público tras la crisis económica en el Estado social y democrático: Estado de bienestar y servicios de interés general». *Crisis y Constitución*. [Madrid: CEPC] (2015), p. 75-155.

3 Sobre la participació de les CA en la tutela dels drets socials, vegeu: BARCELÓ SERRAMALERA, M. «La contribución de las Comunidades autónomas al reconocimiento y regulación de los derechos sociales». *Lex Social. Revista jurídica de los Derechos Sociales*, Vol.1 Núm. 1 (2011), p. 5-30..

4 El Tribunal Constitucional avalà la constitucionalitat d'aquesta llei en la seva STC 215/2014, de 18 de desembre.

Es tracta d'una previsió constitucional d'una gran importància, especialment tenint en compte l'alt nivell d'endeutament públic d'Espanya,⁵ la qual cosa repercuteix sobre el finançament de les CA. Tot i així, aquesta regla, que deriva de les prescripcions prèviament establertes pel dret de la Unió,⁶ en el moment més àlgid de la crisi va ser vista com una forma de tranquil·litzar els mercats, ja que sense una sòlida garantia de pagament el finançament a càrrec del deute es fa impossible pel descens de la credibilitat que ofereix l'Estat, incapaç de presentar una hisenda sanejada que permeti fer front a les obligacions contretes anteriorment. Ara bé, la seva incorporació constitucional no està exempta de problemes com els que, entre d'altres, incideixen en la capacitat per decidir i executar les polítiques socials per part de l'Estat i de les CA.

Perquè, en efecte, amb l'establiment de la regla de la prioritat absoluta, s'ha introduït una prelació de pagaments al marge de les operacions legalment establertes, amb la qual cosa pot plantejar-se si d'aquesta manera es podrien veure marginades o, àdhuc, preterides obligacions *ex lege* de caràcter contractual o aquelles altres derivades de resolucions judicials. La conclusió és que aquesta circumstància podria conduir a una discriminació subjectiva de creditors⁷ a causa del compliment de l'objectiu final, que no pot ser cap altre que la preservació de l'equilibri pressupostari. En qualsevol cas, amb aquesta regla tan rígida no poden albirar-se excessius dubtes que l'establiment de la prioritat absoluta en el pagament del deute públic limita de manera considerable la capacitat d'actuació de l'Estat⁸ i, òbviament, de la resta d'administracions públiques.

En termes objectius, la incorporació de la *regla d'or* a la Constitució constitueix una limitació a l'autonomia política del Parlament per decidir sobre aspectes essencials de l'estat social, com són les despeses en matèria de sanitat, educació, habitatge, serveis socials, etc. I una prova d'això és la que ofereix, en els anys transcorreguts des de la reforma constitucional de 2011, el contingut de la nombrosa legislació aprovada abans i sobretot després d'aquesta, especialment a través de l'instrument normatiu del decret llei. Aquesta nova legislació ha estat una conseqüència directa o indirecta de la nova regla sobre el pagament del deute.

Els seus efectes han posat en relleu les limitacions formals i materials introduïdes sobre la garantia dels drets de l'àmbit social relacionats amb la sanitat, el treball, l'educació, l'habitatge, la formació professional, el sistema de pensions, etc.⁹ Certament, les conseqüències d'aquesta heterogènia legislació han estat diverses.

5 D'acord amb les xifres publicades l'octubre de 2017, el deute públic de tot l'Estat arribà al 98,7 % del PIB, dos punts per sota del segon trimestre del mateix any (vegeu: *Expansión*, octubre de 2017).

6 El Tractat constitutiu del Mecanisme Europeu d'Estabilitat fet a Brussel·les el 2 de febrer de 2012 i el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança a la Unió Econòmica i Monetària signat a Brussel·les el 2 de març de 2012.

7 DE LA HUCHA CELADOR, F. «La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública». *Revista Española de Derecho Financiero*. [Madrid], núm. 153 (2012), p. 21-48.

8 ALBERTÍ ROVIRA, E. «El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español». *Revista Española de Derecho Constitucional*. [Madrid], núm. 98 (2013), p. 63-89.

9 - Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació.

- Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral.

- Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del sistema nacional de salut i millorar la qualitat i seguretat de les seves prestacions.

- Reial decret llei 4/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu.

- Llei 23/2013, de 23 de desembre, reguladora del factor de sostenibilitat i l'índex de revaloració del sistema de pensions de la Seguretat Social.

- Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

- Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

- Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa.

- Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

- Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

- Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

Però un element comú clarament identificable ha estat que la regla de la prioritat en el pagament dels crèdits per satisfer els interessos i el capital del deute públic de les administracions públiques ha afectat les prestacions socials en un sentit clarament reductiu. D'altra banda, les modificacions en les tècniques de gestió dels serveis públics, especialment a través del seu desplaçament a favor de les fórmules de gestió privada, han generat un debilitament o, fins i tot, la desaparició dels controls legals en demèrit de la tutela dels drets afectats. I a aquest efecte, també ha coadjuvat l'increment legal dels costos d'accés a la tutela judicial, especialment davant la jurisdicció contenciosa administrativa, amb la qual cosa el dret de l'article 24 CE s'ha vist materialment limitat. Així ho prova el descens registrat de recursos davant d'aquest ordre jurisdiccional.¹⁰

1.2 El dèficit competencial

Però, a més de les conseqüències derivades de la crisi sobre l'autonomia política, cal afegir que l'autogovern de les CA, en general, i de la Generalitat de Catalunya, en particular, s'ha vist mediatitzat per un sistema de distribució de competències que, després dels quasi quaranta anys transcorreguts de vigència del text constitucional, es pot afirmar que presenta dèficits jurídics d'ordre estructural que, a banda d'altres qüestions conjunturals o cíclics en el terreny econòmic, per si mateixos han limitat i limiten la capacitat de decisió de les institucions autonòmiques.

En el cas de Catalunya, aquests dèficits van ser exposats ja fa més d'una dècada en l'*Informe sobre la reforma de l'Estatut de 2003*,¹¹ que posteriorment inspiraria l'elaboració del nou Estatut de 2006.¹² En el balanç i la diagnosi que llavors es feia de l'aplicació de l'Estatut, els principals problemes que es detectaven eren, entre d'altres, els següents: manca de capacitat per fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets; unes funcions executives fragmentades i restringides; manca de capacitat plena d'autoorganització; inadaptació al model autonòmic de l'Administració estatal i de l'Administració de justícia; insuficient participació en les institucions i en les polítiques estatals, així com també en l'àmbit de la Unió Europea i en la projecció exterior de Catalunya, i una manca de finançament suficient, estable i garantit. Com a cloenda, l'informe feia avinents els riscos de desnaturalització de les potestats legislatives de la Generalitat.

Així mateix, en el marc dels criteris que s'apunten per a la futura reforma estatutària i com a alternativa a la configuració estatutària de 1979, s'incloïen, entre altres propostes, l'establiment de títols competencials més amplis i detallats, a més d'uns criteris adreçats a reduir l'ús expansiu dels títols competencials horitzontals (antics articles 149.1.1 i 13 CE). I tot, en el context tributari d'una concepció jurídica de l'Estatut entès com a complement constitucional i expressió d'un pacte per l'autogovern. Tanmateix, l'efecte desactivador que en relació amb aquesta reforma va tenir la STC 31/2010, de 28 de juny, va situar l'abast de les competències de la Generalitat en el punt de partida, i van restar vigents els mateixos problemes estructurals detectats.

Per tant, la concurrència d'aquests dos factors: l'impacte constitucional de la crisi econòmica i financera, d'una banda, i els problemes estructurals del sistema de distribució de competències dissenyat per la Constitució de 1978, de l'altra, s'haurà de tenir en compte a fi de desenvolupar l'objecte d'aquest treball sobre la incidència que la crisi econòmica i financera iniciada la dècada passada ha tingut en les polítiques públiques que correspon dur a terme a la Generalitat per a la protecció dels drets de l'àmbit social.

D'acord amb la premissa, en primer lloc, s'examinaran la posició dels poders públics davant de la garantia dels drets socials, en especial del legislador i de la jurisdicció constitucional i el seu respectiu marge de decisió pel que fa a aquesta qüestió. I, a partir d'aquí, s'analitzaran, sense pretensió exhaustiva, alguns casos rellevants que han estat objecte de decisions per part del Tribunal Constitucional durant el període de la crisi.

10 Vegeu VILLARES NAVEIRA, L. «Control jurisdiccional de la actividad administrativa». A: NOGUEIRA, A.; LOIS, M.; DIZ, I. (ed.). *Crisis, derechos sociales e igualdad*. València: Tirant lo Blanch, 2015, p. 437-478.

11 Vegeu *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya (2003), p. 15-87.

12 Sobre la reforma estatutària de 2006: VIVER PI-SUNYER, C. «La distribució de competències en el nou Estatut». *Seminari IEA*. [Barcelona], núm. 52 (2006).

2 Els drets de l'àmbit social, entre el legislador i el jutge

2.1 Qüestions controvertides sobre els drets socials

L'examen de les polítiques socials dutes a terme pels poders públics de la Generalitat, sigui el Parlament o el Govern, en cap cas pot fer abstracció de la posició que ocupen els drets socials reconeguts per la Constitució i l'Estatut, entre el legislador, la jurisdicció ordinària i el jutge constitucional. L'eficàcia dels drets integrats en aquest àmbit i els límits constitucionals al seu exercici són els temes controvertits que han ocupat la doctrina de la teoria general dels drets.¹³

El valor jurídic dels principis i drets socials, la delimitació de l'àmbit d'allò que calgui entendre per drets fonamentals, l'existència d'un mínim constitucionalment preservat dels drets socials no disponible per al legislador, així com la idea d'una eventual irreversibilitat davant l'acció del legislador estatal o autonòmic, etc., són temes que no solament formen part de la reflexió teòrica en la doctrina del dret públic o de les experiències que es poden extraure del dret comparat, sinó necessàriament també de la funció jurisdiccional dels tribunals. Perquè, hi hagi crisi econòmica o no, aquesta és una premissa ineludible. Així, per exemple, en el marc de l'actual bloc de la constitucionalitat vigent a Catalunya, no és el mateix abordar en aquest sentit les garanties del dret a l'educació que el dret a un habitatge digne, o dels drets sanitaris i els relatius a l'assistència social.

2.2 El valor jurídic dels drets socials

Quan en el marc dels drets constitucionals s'invoca la categoria dels drets socials, s'entén com a tals els que reben aquesta denominació per la funció de prestació atribuïda a l'Estat a fi de procurar-ne l'assegurament efectiu. Però el terme *dret social* és més descriptiu d'un contingut que manifestació conceptual d'una realitat jurídica. En realitat, el caràcter social és predicable amb caràcter general de tots els drets, fins i tot d'aquells que formen part dels drets de llibertat de la persona, en la mesura que tots ells, en major o menor grau, requereixen de la intermediació activa dels poders públics a través de disposicions específiques i institucions de garantia per procurar-ne la tutela efectiva.¹⁴

Des de la perspectiva jurídica, la configuració constitucional dels principis rectors de la política social i econòmica obliga a abordar la naturalesa jurídica dels valors i principis. Perquè no es pot fer abstracció del fet que tots ells tenen caràcter normatiu, i són sempre susceptibles de ser al·legats per les parts en un procés judicial davant de qualsevol jurisdicció. Però aquesta normativitat no és sinònim d'eficàcia directa, si arriben a ser invocats de manera autònoma. Ans al contrari, només adquireixen eficàcia directa quan la seva al·legació davant el jutge és formulada com a complement d'una norma substantiva (STC 18/1984, de 7 de febrer, i STC 32/1985, de 6 de març). Excepte, és clar, en els casos previstos a l'article 14 CE, en què el principi d'igualtat i el dret a no ser discriminat és exigible de manera directa, l'apel·lació genèrica i sense més als valors i principis constitucionals en una demanda judicial generaria tal grau d'abstracció en l'enjudiciament que el resultat no podria ser cap altre que l'obertura a un indesitjable activisme judicial.

Sens dubte, els principis del capítol III del títol I CE tenen la condició de norma jurídica que és predicable de la Constitució de 1978, en tant que exemple de norma suprema que forma part del model de constitució racional-normativa. Ara bé, aquesta qualitat obliga a introduir immediatament un matis important: la normativitat no és predicable de tot el seu contingut amb el mateix grau d'intensitat.¹⁵ Els valors i principis

13 A manera de referència general, vegeu, entre d'altres, els treballs ja clàssics d'ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEC, 1993; DWORKIN, R. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1995; FIORAVANTI, M. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*. Madrid: Trotta, 1996; LAPORTA, F. J. «Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema». A: BETAGÓN, J.; LAPORTA, F. J.; DE PÁRAMO, J. R.; PRIETO SANCHÍS, L. (coord.). *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: CEPC, 2004, p. 297-325; CASCAJO CASTRO, J. L. «Els drets socials, avui». *Revista Catalana de Dret Públic*. [Barcelona], núm. 38 (juny 2009), p. 21-42; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.; DE OTTO PARDO, I. *Derechos fundamentales y Constitución*. Madrid: Civitas, 1988.

14 Vegeu BAÑO LEÓN, J. M. «La distinción entre derechos fundamentales y garantía institucional en la Constitución española». *Revista Española de Derecho Constitucional*. [Madrid], núm. 24 (1988), p. 155-179.

15 Sobre el binomi normativitat i eficàcia, vegeu: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4a. ed. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2006, p. 2-19; i NIETO, A. «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional». *Revista de*

cobren especial sentit al constitucionalisme actual, en la mesura que puguin servir per informar i interpretar les normes jurídiques dotades de contingut més substantiu, de tal manera que permetin així jutjar l'obra del legislador estatal o autonòmic en els termes d'una constitució normativa però dotada, alhora, d'una forta càrrega axiològica.

En el tema que ens ocupa, i llevat dels casos en què el precepte constitucional que reconeix un principi rector incorpora també l'existència expressa d'un dret i, per tant, el constrenyiment constitucional per al legislador i el jutge és més important (per exemple, el dret a la protecció de la salut —art. 43.1—; el dret d'accés a la cultura —art. 44.1—; el dret al medi ambient —art. 45.1—; el dret a l'habitatge digne —art. 47.1—), els principis de la política social i econòmica reconeguts a la Constitució són, per descomptat, normes. Però fins que la intermediació del legislador no es produeixi, aquests principis apareixen solament com una expectativa de drets exigibles, sense que, per contra i *prima facie*, tinguin la condició de drets subjectius.

En tot cas, amb independència que el principi rector incorpori un dret o la seva formulació sigui més genèrica, d'acord amb el que prescriu l'article 53.3 CE, en virtut del valor constitucional del pluralisme polític (art. 1.1 CE), hauran de ser la llei i les normes que la desenvolupin les que concretin l'opció política escollida per la majoria parlamentària. Per tant, la llei és l'instrument que, certament, amb un poder de disposició materialment limitat, ha de permetre cristal·litzar en drets subjectius invocables davant els tribunals el contingut dels principis rectors de la política social i econòmica.

Mentrestant, la seva normativitat es limita a establir mandats generals d'actuació al legislador, configurar garanties institucionals per assegurar la futura activitat de prestació o prefigurar normes programàtiques a les quals els poders públics han d'atenir-se, etc. En conseqüència, el caràcter mediat de la seva eficàcia jurídica es manifesta en el fet que en cap cas el seu reconeixement no pot ser obviat pels poders públics, ja sigui quan el Parlament estigui en tràmit d'aprovar una llei que presenti connexió amb un principi rector o, igualment, quan els òrgans judicials resolguin una qüestió materialment similar.¹⁶

2.3 Els poders públics i els drets socials

El constituent va reconèixer drets de l'àmbit social i també uns principis rectors de la política social i econòmica (capítol III, del títol I). Respecte d'aquests últims, va establir que solament poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els desenvolupin (art. 53.3 CE). Lògicament, no va anar més enllà i no ho havia de fer. Hauria estat indesitjable que el constituent fixés d'una vegada per totes, de manera rígida, el contingut garantit de tots els drets de l'àmbit social. Si ho hagués fet així, la Constitució estaria impeding la capacitat del legislador de prendre opcions diferents per configurar aquest contingut i articular-ne la tutela. D'altra banda, tractant-se de drets que depenen més que d'altres de la capacitat de prestació dels poders públics, de poc hauria servit —llevat de fer de la Constitució i de l'Estatut un text purament semàntic— un reconeixement constitucional o estatutari íntegre, però fent abstracció de les variables d'ordre financer sobre les quals el legislador sempre ha de disposar de capacitat de decisió.

Per tant, en principi, és aquest el que configura el seu contingut,¹⁷ però la seva disponibilitat no és absoluta, perquè el precepte constitucional relatiu a les seves garanties estableix que el seu reconeixement, respecte i protecció «informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics». Però aquest mandat als poders públics, tot i el seu caràcter genèric, significa que els principis són dipositaris d'un nucli intangible que el legislador i els altres poders públics han de respectar? O fins a quin punt la jurisdicció constitucional pot anul·lar l'obra legislativa del Parlament, que ha regulat un principi rector en un determinat sentit? Perquè no hi ha dubte que la tensió entre legislador democràtic i justícia constitucional és sempre present i constitueix uns dels problemes centrals de l'aplicació de la Constitució.¹⁸

Administración Pública. [Madrid], núm. 100-102, vol. I (1983), p. 371-416.

16 Vegeu CASCAJO CASTRO, J. L., *op. cit.*

17 Vegeu SASTRE ARIZA, S. «Hacia una teoría exigente de los derechos sociales». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112 (abril-juny de 2001), p. 268.

18 Sobre aquest tema, vegeu: FERRERES COMELLA, V. *Justicia constitucional y democracia*. 2a ed. Madrid: CEPC, 2007.

Doncs bé, aquests interrogants sobre el paper del legislatiu i la jurisdicció constitucional enfront de la llei i la seva aplicació es projecten també sobre els drets de l'àmbit social, tot i que una part d'aquests tinguin un «estatus» constitucional diferent i no tots responguin a un perfil unitari. A la constitucionalització dels drets fonamentals de caràcter laboral, com la llibertat sindical, el dret a la negociació col·lectiva i el dret de vaga, així com dels drets socials més clàssics, que tenen la condició de drets fonamentals (educació) o a les prestacions de determinats serveis socials, es va afegir el reconeixement d'altres drets socials de nou tipus, tant a la Constitució com especialment a l'Estatut de 2006, a partir dels quals la Generalitat disposa de capacitat per desenvolupar les seves polítiques socials.

Aquest és el cas, entre d'altres, del dret a la salut, a l'assistència i a les prestacions socials, a l'habitatge digne, al medi ambient, els drets dels consumidors i usuaris, els drets referits a la planificació urbanística racional i a l'ordenació de territori, els drets de les minories socials i ètniques o el dret a la bona administració, etc.

Atès el perfil heterogeni que presenta el reconeixement constitucional dels drets de l'àmbit social abans exposats, els interrogants presentats i segons el dret de què es tracti tenen un abast diferent per a la capacitat de decisió dels poders públics. Així, per exemple, quan la Constitució estableix que «Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment en cas de falta de feina.» (art. 41 CE), està prescrivint que el legislador no podrà establir un règim privat de prestacions de la Seguretat Social. Certament, el que sí que podrà fer és modificar les formes de les prestacions, però sempre li serà impedit suprimir el sistema públic sanitari amb càrrec als pressupostos de l'Estat.

Per contra, el legislador disposa de més marge de maniobra quan la Constitució, després de reconèixer «el dret a la protecció de la salut», afegeix que «Correspon als poders públics organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i a través de les prestacions i dels serveis necessaris. La llei establirà els drets i els deures de tothom en aquest punt» (art. 43.1 CE). En aquest cas, doncs, a banda de prescriure que les mesures hagin de ser preventives, la concreció de quines hagin de ser correspondrà a la decisió del legislador.

En canvi, la seva capacitat de decisió es troba més constreta amb relació al dret a l'habitatge. Si bé no deixa de ser un enunciat inconcret, la referència al «dret a un habitatge digne i adequat» (art. 47 paràgraf primer, CE), el legislador ha de tenir en compte l'obligació prescrita a la Constitució per la qual «la comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics» (art. 47, paràgraf segon, CE). La concreció de com hagi de fer-se efectiva aquesta participació l'ha de determinar el legislador i aquí, certament, les opcions poden ser diverses, però en cap d'elles les raons d'ordre pressupostari poden legitimarne l'impediment.

En tot cas, el repte per a la justícia constitucional és important i no sempre fàcil, si no arriscat. El doble respecte als drets que estan en joc i a la titularitat de la competència territorial per a la seva prestació és la funció que, com a intèrpret suprem de la Constitució, el Tribunal ha d'afrontar, com es veurà en el tercer apartat d'aquest treball. Perquè haurà de temptejar, amb el preceptiu *self restraint*, les seves possibilitats jurisdiccionals, tot evitant la temptació sempre latent, quan la norma suprema presenta un contingut menys prescriptiu, de suplantar el legislador. Perquè mentre que el Parlament és el dipositari de la legitimitat política directa, el Tribunal Constitucional solament la té de manera mediata.

2.4 El nucli indisponible dels drets socials i la previsió del mínim vital

Sobre els drets socials reconeguts per la Constitució i aquells que es deriven dels principis rectors de la política social i econòmica, és habitual introduir dos límits que es consideren insuperables: la voluntat del legislador i les disponibilitats financeres reflectides en els pressupostos, ja siguin de l'Estat o de la Generalitat. Com s'ha subratllat anteriorment, ni la remissió a la llei comporta la plena disponibilitat del legislatiu per decidir sobre el seu contingut, ni tampoc les situacions de crisi econòmica i les circumstàncies lligades a les disponibilitats econòmiques poden legitimar la seva supressió per manca de finançament. A fi de concretar aquest plantejament, la doctrina i la jurisprudència comparada han sostingut l'existència d'una mena de nucli resistent del contingut dels drets socials que hauria de resultar invulnerable als efectes dels límits descrits.

Per la seva banda, el postulat moral que justifica habitualment la garantia dels drets socials és el principi d'igualtat,¹⁹ i la fonamentació jurídica del nucli indisponible dels drets socials ha estat fixat per la jurisprudència constitucional en el valor de la dignitat, com a complement interpretatiu de tots els drets constitucionals.

La Constitució de 1978 no va preveure expressament prescripcions normatives sobre l'existència d'un nucli resistent —a manera d'una mena de contingut essencial— dels drets socials. Però sí que ho han fet diversos estatuts d'autonomia de nova generació, amb diverses modalitats, que han reconegut en favor dels ciutadans el dret a una renda mínima garantida de ciutadania, a una renda mínima d'inserció o a una renda bàsica.²⁰ Per la seva banda, a Catalunya, l'Estatut també reconeix que «les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els assegurï els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen» (art. 24.3 EAC).

És a dir, amb aquestes previsions estatutàries es tracta de determinar si els drets constitucionals de l'àmbit social (els de la secció 2a del cap. II i el cap. III CE i els drets i principis rectors del títol I EAC) presenten un nucli resistent a les intervencions normatives dels poders públics, en especial del Parlament, per la qual cosa, i tot i disposar d'una discrecionalitat política per configurar el seu contingut i abast, aquesta discrecionalitat del legislador es vegi limitada per la Constitució i l'Estatut.²¹

A partir d'una primera interpretació del Tribunal Constitucional, i a propòsit del sistema de Seguretat Social, en la seva STC 37/1994, de 10 de febrer, va afirmar que l'article 41 CE «*consagra en forma de garantia institucional un règimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo... un núcleo o reducto indisponible por el legislador*». Doncs bé, tot i que és evident que aquest precepte constitucional referit al caràcter públic de la Seguretat Social presenta un perfil més prescriptiu que d'altres, determinats sectors de la doctrina han sostingut que tots els drets de l'àmbit socioeconòmic presenten un nucli indisponible resistent a l'activitat legislativa que ha de ser preservat, i que en aquesta en funció tuitiva la justícia constitucional ha d'exercir un paper important per assegurar la justiciabilitat i eficàcia dels drets socials.²²

En un sentit similar, la jurisdicció constitucional ha interpretat de manera prou rellevant que respecte del mateix article 41 «*[...] la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como “una función del Estado” y que el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indisponible para el legislador*».²³ D'acord amb la mateixa lògica, aquesta funció de l'Estat concebuda per fer front a situacions de necessitat ha d'abastar també la realització de prestacions no contributives.²⁴

Per la seva banda, el Tribunal Suprem ha interpretat l'existència d'una relació de connexió entre el valor de la dignitat de la persona amb el dret a l'habitatge, argumentant que la regulació actual dels patrimonis públics de sòl respon a les prescripcions de l'article 47 CE i està adreçada a «*dar respuesta al grave problema actual de la vivienda, que constituye el espacio necesario para poder desarrollar derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar y el de la dignidad de la persona*».²⁵

19 Vegeu LAPORTA, *op. cit.* p. 307.

20 És el cas, per exemple, de Castella i Lleó, la Comunitat Valenciana, Illes Balears, Andalusia o Aragó.

21 PONCE SOLÉ, J. (2015). «Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social. ¿Derechos vs. eficiencia y economía?». A: NOGUEIRA, A.; LOIS, M.; DIZ, I. (ed.). *Crisis, derechos sociales e igualdad*. València: Tirant lo Blanch, 2015, p. 316.

22 Vegeu CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. «Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales». A: Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (col.). *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Vol. I. [Saragossa: El Justicia de Aragón] (2008), p. 377; CARMONA CUENCA, E. «¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?». *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. [Madrid: CEPC] (2008), p. 1115.

23 STC 128/2009, d'1 de juny.

24 STC 239/2002, d'11 de desembre.

25 STS de 27 de juny de 2006. Prenc aquesta referència de PONCE SOLÉ, *op. cit.* p. 320. També la STS de 7 de maig de 1992 (Sala Social) sobre el no embargament de la quantia assenyalada com a salari mínim interprofessional en el supòsit de l'embargament de les prestacions per deutes amb la Seguretat Social, i la STS de 4 de desembre de 1992 (Sala Contenciosa Administrativa) en matèria d'ajudes a la gent gran.

Des d'una altra perspectiva, la idea del nucli dur dels drets socials com a límit que el legislador no pot ultrapassar també respon al repte teòric de fer front al plantejament prou habitual segons el qual la situació econòmica en una conjuntura determinada i la manca de disponibilitats financeres constitueix un motiu que ha de permetre als poders públics deixar d'actuar per assegurar determinades prestacions. Així, una de les reflexions escèptiques sobre la relació entre els drets socials i una situació econòmica deficient es fonamenta —com ha criticat Laporta— en el fet que els drets socials solament serien drets quan fos possible satisfer-los. Raó per la qual, tot i que un dret sigui reconegut constitucionalment, hauria de romandre desactivat a causa de la impossibilitat financera de donar-li cobertura.²⁶

Aquesta circumstància ha motivat que la reflexió sobre la garantia existencial d'un mínim existencial fonamentat en la dignitat humana, per a la protecció dels drets socials, hagi arrelat a Europa en la jurisprudència constitucional comparada. Aquest és el cas, per exemple, del pronunciament de la Cort Constitucional d'Itàlia sobre la constitucionalitat de la Llei estatal de creació de l'anomenada Carta social (SCC 10/2010, d'11 de gener); o la resolució del Tribunal Federal de la Confederació Helvètica sobre el dret fonamental a la garantia existencial (Sentència de 27 d'octubre de 1995); o del Consell Constitucional francès sobre el dret a l'habitatge (decisiones de 19 de gener de 1995 i de 29 de juliol de 1998), sense oblidar la molt important sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany sobre el dret fonamental a un mínim existencial (sentència de 9 de febrer de 2010).²⁷ És, doncs, en la lògica jurídica d'aquestes decisions jurisdiccionals que s'emmarca la previsió sobre el dret a una renda garantida de ciutadania prevista a l'article 24.3 EAC, dins el capítol dels drets de l'àmbit social.

2.5 La qüestió de la irreversibilitat dels drets socials

Vinculat a l'existència d'un nucli resistent dels drets socials que ha de ser indisponible per al legislador es planteja, un cop la llei ha concretat el seu abast, la qüestió de la seva irreversibilitat. Altrament dit, les anomenades «conquestes socials» aconseguides en el passat són immunes a la conjuntura econòmica?

Una bona part de la legislació referenciada *supra* ha estat conseqüència de l'aplicació de la reforma de l'article 135 CE, la rellevància de la qual sobre l'abast material de les previsions de l'estat social resulten innegables. La pregunta recurrent és fins a quin punt aquestes *conquestes* vinculen el legislador actual, sigui estatal o autonòmic. Evidentment, el grau de disponibilitat que es deriva dels drets socials de caràcter fonamental en cap cas no podrà afectar el seu contingut essencial (art. 53.1 CE). Per contra, si com és més freqüent es tracta dels altres drets i principis no fonamentals, el criteri predominant avala una major capacitat de decisió del legislador ordinari per determinar-ne el contingut. Especialment sobre aquells que, per la seva naturalesa, són més tributaris de la política social i econòmica del legislador de torn i, per tant, més dependents del suport pressupostari que els acompanyi per fer-los materialment efectius. És evident que en aquest cas la seva vulnerabilitat davant les diferents opcions del legislador democràtic pot ser més intensa.

L'experiència més recent que ofereix l'activitat jurisdiccional dels tribunals constitucionals de dos estats membres de la UE especialment impactats per la crisi econòmica i financera, com, per exemple, són Portugal i Espanya, posa de manifest percepcions diferents sobre els límits del legislador en matèria de drets socials.²⁸ En el cas de Portugal, un Estat sotmès a la intervenció general de la seva economia per decisió de l'anomenada *Troika*, el *rescat* decidit el 2011 va establir el Pla d'assistència economicofinancera (PAEF). A Espanya, la intervenció es va limitar al sistema bancari. Però en ambdós casos les conseqüències de la legislació aprovada pels respectius parlaments han reduït el sistema de protecció social de l'Estat. Tanmateix, la jurisdicció lusitana ha mostrat menys deferència de les mesures preses pel legislador de la crisi, fins al

26 Vegeu LAPORTA, *op. cit.* p. 305.

27 Prenc aquestes referències jurisprudencials de: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental». A: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; ALONSO GARCÍA, R. (coord.) *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Vol. II. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 2012, p. 3832-3843.

28 AYMERICH CANO, C. «El control constitucional de las políticas de austeridad. Examen de la jurisprudencia portuguesa y española». A: NOGUEIRA, A.; LOIS, M.; DIZ, I. (ed.). *Crisis, derechos sociales e igualdad*. València: Tirant lo Blanch (2015), p. 437-478.

punt de declarar la inconstitucionalitat d'algunes lleis,²⁹ enfront de l'exhibida pel Tribunal Constitucional espanyol sobre aquest tema.³⁰

3 Les polítiques socials de la Generalitat entre el legislador estatal i la interpretació del Tribunal Constitucional

Arribats a aquest punt i atenent, d'una banda, als condicionaments que suposen els efectes de la crisi financera i els dèficits estructurals del sistema de distribució de competències fixat pel bloc de la constitucionalitat, i d'altra, a la posició dels drets socials en relació amb les funcions atribuïdes al legislador i al jutge, escau examinar-ne la incidència en les polítiques socials a desenvolupar per l'Administració de la Generalitat. Sense pretensions d'exhaustivitat, l'atenció d'aquest treball se centrarà en alguns dels sectors més rellevants i sobre els quals, tant els efectes de la crisi com la legislació estatal i la jurisprudència constitucional, permeten aportar un balanç sobre l'abast i les limitacions de les polítiques socials.

3.1 Els serveis socials

Els «serveis socials» prestats en el marc de les seves respectives competències per les diverses administracions públiques constitueixen, conjuntament amb la Seguretat Social, els pilars essencials sobre els quals es fonamenta l'estat social. Igual que altres àmbits que conformen l'estructura del *welfare state*, ambdós s'enfronten als reptes que suposen els processos de liberalització de l'economia i els efectes de la crisi econòmica de la dècada passada, que han produït un notable creixement de l'ocupació precària i el descens dels recursos pressupostaris disponibles per cobrir les prestacions derivades dels serveis socials.

Les solucions arbitrades van ser formulades tant en les successives lleis de pressupostos com en l'ampli catàleg de disposicions legals aprovades pel Govern de l'Estat i les Corts Generals descrites a l'apartat primer d'aquest treball. A fi d'aconseguir la preceptiva estabilitat pressupostària a través de la reducció del dèficit públic, els efectes han estat: d'una banda, l'existència d'importants reduccions en el suport financer dels serveis socials, i, d'altra, l'adopció de mesures organitzatives adreçades a la reassignació de competències i responsabilitats en matèria de serveis socials eficients.³¹

Però més enllà dels objectius d'aquesta llei, l'examen de la qual no és objecte d'aquest treball, el que ara interessa posar en relleu és que les solucions que el legislador estatal ha adoptat per fer front a la crisi han tingut no solament transcendència en les disponibilitats financeres, que han minvat les possibilitats de garantir el nucli resistent dels drets socials, sinó que també s'ha reduït en l'ordre competencial la capacitat de gestió sobre els serveis, en especial respecte de les competències executives de la Generalitat.

El problema té molt a veure amb els dèficits competencials que venen de lluny i que la crisi ha accentuat. A fi d'examinar la seva traducció pràctica en aquest àmbit competencial, la jurisprudència del Tribunal Constitucional i, en el marc de la funció consultiva, també la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya constitueixen un bon referent.

Doncs bé, amb relació a la matèria relativa a «l'assistència social» o de «serveis socials», segons l'expressió emprada per l'Estatut (art. 166), el Tribunal ha establert, d'acord amb les pautes establertes per alguns instruments internacionals, com ara la Carta social europea, que l'assistència social en sentit abstracte comprèn una tècnica de protecció situada a banda del sistema de la Seguretat Social. És a dir, que presenta

29 Per exemple, la Sentència 474/2013, de 29 d'agost, relativa a legislació sobre requalificació i acomiadament objectiu dels empleats públics, o la Sentència 863/2013, de 19 de desembre, sobre les retallades que han afectat les pensions dels funcionaris públics.

30 És el cas, entre d'altres, de la STC 119/2014, de 16 de juliol, i la STC 8/2015, de 22 de gener, ambdues relatives a la reforma laboral, o la STC 93/2015, de 14 de maig, que declarà la inconstitucionalitat d'algunes mesures en matèria d'habitatge contingudes en el Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de la Junta d'Andalusia de mesures per assegurar el compliment de la funció social de la propietat. Una resolució, aquesta última, fonamentada més en criteris d'ordre econòmic que no pas juridicocompetencial, que era l'objecte de la *litis* plantejada pel Govern andalús (STC 93/2015, de 14 de maig).

31 Vegeu MORENO MOLINA, A. M. «Organización administrativa, servicios sociales y crisis: el cambio de modelo arbitrado por la reforma local». A: DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.). *Los servicios públicos tras la crisis económica*. [València: Tirant lo Blanch], 2017, p. 172-225.

unes característiques pròpies que la separen d'altres àmbits que li són afins o propers. En aquest sentit, l'assistència social constitueix un mecanisme públic o privat de protecció de situacions de necessitat específiques, adreçat a grups de la població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social i que opera amb tècniques diferents o complementàries de les que són pròpies d'aquesta última.

Sobre el marc competencial de l'assistència social, la jurisprudència constitucional, ha interpretat el següent: «la Constitución se refiere a la asistencia social [...] como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su Estatuto de Autonomía».³² I, en efecte, l'article 166.1 EAC estableix que la Generalitat disposa de la competència exclusiva sobre serveis socials, que es concreta en una sèrie de submatèries.

Ara bé, tot i el caràcter de competència exclusiva que l'article 166 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de serveis socials, i també el que prescriu l'article 110 EAC sobre l'abast funcional d'aquesta exclusivitat, la interpretació de la jurisprudència constitucional referida a aquest àmbit, malgrat que la matèria serveis socials no apareix com a competència estatal a la Constitució, va reconduir a la baixa la competència autonòmica. Aquest argument entra dins la lògica d'atenuar o, àdhuc, diluir el caràcter exclusiu de la competència en el sentit que aquesta qualificació funcional «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico».³³ En un sentit diferent, el Consell de Garanties, va interpretar que «el caràcter exclusiu d'aquesta competència estatutària [...] deriva del doble fet de no aparèixer esmentada, ni de forma col·lateral, en la llista de l'article 149.1 CE, i de la seva consideració com a competència expressament reservada a l'assumpció estatutària per l'article 148.1.20 CE» i, per tant, la Generalitat «hi exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades».³⁴

Tanmateix, tal com veurem tot seguit, la realitat de la producció normativa de l'Estat en matèria de serveis socials i l'activitat de foment vinculada a aquests a través de les subvencions han anat reiteradament per un camí molt diferent, tot i la nombrosa jurisprudència constitucional que censura l'actuació dels òrgans estatals en aquest sentit. A manera d'exemple, es pot referenciar un dels més recents, exemplificat a la STC 9/2017, de 19 de gener, i que és un més dels molts nombrosos que s'han produït els darrers anys, en el qual, a través del poder de despesa de l'Estat (*spending power*), aquest penetra en àmbits competencials que corresponen a la Generalitat, especialment en l'àmbit de les funcions executives, tot desplaçant la seva titularitat dels òrgans autonòmics cap als òrgans estatals. En aquest cas, es tractà d'un conflicte positiu de competències promogut pel Govern de la Generalitat, contra la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques. La Generalitat considerà que aquesta resolució vulnerava les seves competències sobre assistència social.

El Tribunal estimà parcialment i amb caràcter declaratiu les pretensions de la Generalitat, i va interpretar que, en efecte, determinats apartats de la resolució vulneren les seves competències executives sobre aquesta matèria per l'atribució a un òrgan estatal la formulació de la proposta de resolució de la convocatòria de subvencions i per la concreció dels requisits i, en alguns casos, de la documentació a presentar per a cadascun dels programes. En la seva fonamentació, recorda un cop més els criteris de distribució competencial fixats al *leading case* que continua essent la STC 13/1992, de 6 de febrer, sobre les regles interpretatives a aplicar en l'activitat de foment a través de les subvencions, subratlla que el poder de despesa no constitueix un títol competencial autònom, i que la seva projecció sobre una matèria específica ha de ser respectuosa amb el sistema de distribució de competències fixat pel bloc de la constitucionalitat aplicable al cas. Així mateix, aquest respecte competencial obliga a impedir que l'Estat invoqui la gestió centralitzada de les subvencions llevat de les raons excepcionals que la justifiquin (STC 13/1992, FJ 8.d).

32 STC 70/2013, FJ 3, reiterant el criteri sostingut en la STC 21/2013.

33 STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104.

34 DCGE 13/2012, FJ 2.2

A partir d'aquí, el Tribunal interpreta que ni la reordenació ni tampoc la nova sistematització dels programes, ni tampoc les diferències de regulació existents a l'hora de fixar les prioritats o requisits previstos en la resolució de la Secretaria d'Estat de cap manera poden alterar l'enquadrament de la controvèrsia en el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències. Més concretament, i d'acord amb la lògica interpretativa fixada per la STC 13/1992, subratlla que «*no es de aplicación el título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.14 CE, por más que el origen de los fondos que financian estas subvenciones esté relacionado con la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas para fines de interés general (...)*». Ni tampoc que siguin d'aplicació les circumstàncies excepcionals que obliguin a la gestió centralitzada de dites subvencions, ja que en aquest cas en què els serveis socials són competència exclusiva de la Generalitat «*(...) las ayudas han quedado ubicadas por nuestra doctrina en el supuesto previsto en la misma STC 13/1992, FJ 8, a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada (...)*» [FJ 1].

Com s'ha apuntat *supra*, aquest és un cas més entre d'altres³⁵ en què l'Estat ha ignorat la jurisprudència constitucional sobre la relació entre el seu poder de despesa i la corresponent projecció sobre les diverses matèries competencials. Aquest comportament institucional basat en la reiterada abstracció per part d'alguns òrgans de l'Estat, ha dut el Tribunal a invocar el principi de lleialtat constitucional, per afirmar en aquest cas —i no ha estat la primera ocasió que s'ha vist en aquesta tessitura— el següent: «*En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de “recordar lo que dijimos en la STC 208/1999 de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden”. Como entonces afirmamos, “la lealtad constitucional obliga a todos (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal” (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva*» (FJ 3).

En fi, ja hem subratllat anteriorment que la doctrina jurisprudencial sobre el binomi poder de despesa/competència és tributari de les regles interpretatives previstes en l'esmentat tantes vegades FJ 8 de la STC 13/1992. Però el cert és que aquesta doctrina ha estat de vegades modulada pel mateix Tribunal, com en els darrers anys ha estat assenyalat en diversos vots particulars emesos respecte de casos similars. Així, per exemple, a la STC 226/2012, de 29 de novembre, relativa a un conflicte positiu de competència plantejat també per la Generalitat, contra l'Ordre TAS/1948/2005, de 8 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca per a l'any 2005 la concessió de subvencions per al desenvolupament de projectes d'innovació en els serveis socials, tot i l'estimació parcial de les seves pretensions, l'opinió dissident signada per dos magistrats subratllà alguns canvis en la doctrina de la STC 13/1992 que fins llavors es considerava inqüestionable. La raó del vot particular es fonamentà en el fet que en la dita STC 226/2012, i també en l'anterior 178/2011, de 8 de novembre, es relativitzà la diferència fonamental que suposa disposar o no de la titularitat d'una competència en una matèria específica. D'aquesta manera, s'ha atribuït una *vis expansiva* a la intervenció de l'Estat en el supòsit de competència exclusiva de les CA, en considerar inclosa en l'esfera de la competència estatal, tal com es deia a la STC 178/2011, «*(...) la regulación de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso*».

3.2 L'àmbit laboral

Sens dubte, un altre dels àmbits que van ser objecte de la legislació estatal adreçada a fer front als efectes de la crisi fou, i encara és, l'àmbit de les relacions laborals. El DL 3/2012, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral³⁶ i la posterior Llei 3/2012, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, iniciaren un procés de desregulació del mercat laboral que va incidir de manera molt notable en la integritat constitucional de dos drets laborals: el dret al treball (art. 35) i el dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE). Tanmateix, la majoria del Tribunal no va observar cap motiu d'inconstitucionalitat

35 Per a totes, les STC 21/2013, 26/2013, 52/2013, 70/2013 i 154/2013.

36 En el Dictamen 5/2012, de 3 d'abril, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya va considerar que aquest decret llei vulnerava el dret a negociació col·lectiva i també les competències executives de la Generalitat en matèria laboral.

dels al·legats en el recurs d'inconstitucionalitat presentat pels grups parlamentaris Socialista i de l'Esquerra Plural. En qualsevol cas, la nova regulació de les relacions laborals prevista en la reforma i, en especial, les seves conseqüències, especialment restrictives sobre el dret a la negociació col·lectiva, així com la intensa flexibilització dels contactes de treball (amb el creixement desorbitat de la seva temporalitat i precarietat), ha afectat la preservació del contingut essencial dels drets laborals dels treballadors a Catalunya igualment que a la resta de la població laboral de tot l'Estat. I, consegüentment, les polítiques socials de la Generalitat, amb especial impacte en les competències executives en matèria laboral.

Quant a la matèria de treball i les polítiques actives d'ocupació, tant la jurisprudència del Tribunal Constitucional com la doctrina consultiva del Consell de Garanties Estatutàries³⁷ han interpretat que la plena capacitat normativa en l'àmbit de la legislació laboral pertoca a l'Estat, i que corresponen a l'esfera de les competències autonòmiques les funcions executives, incloent-hi «*la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)*” y, en general, “*el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales*” (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como “*la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 8 y 9, y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11)*”».³⁸

Així mateix, en allò que pertoca a l'abast del concepte de legislació laboral, contingut en l'article 149.1.7 CE, tot i que la jurisprudència inicial i bona part de la desenvolupada en la dècada dels noranta i dels dos mil pel Tribunal Constitucional ha configurat un concepte acotat a la regulació dels elements que integren la relació entre treballadors i empresaris, també ha validat en certs casos l'ampliació del seu abast a espais vinculats a les polítiques de dinamització del mercat de treball i a la implementació de determinades polítiques actives d'ocupació, específicament en l'àmbit dels programes formatius. En aquest sentit, sobre el catàleg de supòsits inclosos en la competència estatal, el Consell va considerar prou il·lustrativa la llista recollida en el fonament jurídic tercer de la STC 228/2012, de 29 de novembre, en la qual no únicament es preveuen els aspectes indiscutiblement propis de la normativa de les relacions laborals, com són els diferents tipus de contracte o el règim jurídic de la negociació col·lectiva, sinó també elements com «*la colocación, en sus diversas fases o estadios, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, así como las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades [...]; la formación profesional continua [...]*». I, per tant, tal com va subratllar el Consell, «*la delimitació de l'abast de l'article 149.1.7 CE ha desbordat en determinats àmbits, límits però no exactament coincidents amb la legislació laboral, la concepció restrictiva fixada des dels primers estadis de la jurisprudència constitucional*».³⁹

Doncs bé, tot i aquest aval jurisprudencial a una certa concepció àmplia del concepte de legislació laboral com a competència de titularitat estatals, aquesta deriva no ha estat obstacle perquè el Tribunal hagi declarat la inconstitucionalitat i nul·litat de determinats preceptes de disposicions estatals que suposaven una infracció de competències executives de la Generalitat en matèria laboral. Aquest ha estat el cas encara recent, per exemple, de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

A criteri de la Generalitat, els preceptes impugnats de la Llei 30/2015 no respectaven l'ordre de distribució de competències establert pel bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.7 CE, 115.2 EAC i 170.1, b) EAC), en allò que es refereix a les polítiques actives d'ocupació. La raó justificativa es fonamentà en el fet que l'Estat va aplicar en aquest cas el criteri de supraterritorialitat com a títol atributiu de competències, amb la qual cosa va deixar de banda la competència de la Generalitat en l'execució de la matèria laboral, tot atribuint a un òrgan estatal, el Servei Públic d'Ocupació Estatal (SPEE), unes funcions que no li corresponen. I, en efecte, la qüestió competencial que resulta controvertida en aquest cas —i altres d'anteriors de la mateixa naturalesa— és l'abast del principi de territorialitat. Com és sabut i més enllà dels casos expressament previstos pel bloc de la constitucionalitat, el principi de territorialitat de les competències autonòmiques no és, en si mateix, un

37 Vegeu, per a tots, el DCGE 9/2015, de 4 de juny, (FJ 2) i el DCGE 3/2013, de 26 de febrer (FJ 3).

38 Vegeu el DCGE 3/2013, FJ 3.3.

39 DCGE 9/2015, (FJ 2).

títol atributiu de competències. D'aquesta manera, l'efecte supraterritorial d'una competència autonòmica no suposa el desplaçament automàtic d'aquesta en favor de l'Estat. En el cas de la Llei 30/2015, el conflicte competencial estava centrat a determinar si l'acreditació i el registre de les entitats dedicades a la formació en la modalitat de teleformació, pel fet de disposar de centres ubicats en diverses CA, havia de correspondre a l'Estat (SPEE) o a l'òrgan corresponent de la Generalitat.

El Tribunal va resoldre el cas tot recordant que, per bé que la utilització de la supraterritorialitat com a criteri determinant de l'atribució competencial a l'Estat en àmbits competencials reservats a les CA no està proscribida, sempre ha de ser entesa com un criteri excepcional. I quan es produeix aquesta excepcionalitat? Doncs aquesta es dona «(...) cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado (...)» (STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 2, i STC 81/2017, de 22 de juny, FJ 3).

D'aquesta manera, en el cas de les competències executives controvertides, el Tribunal subratlla que la regla general ha de ser l'atribució competencial a les CA d'acord amb la matèria de què es tracti. En el cas que ens ocupa, la competència executiva en matèria laboral havia de correspondre a la Generalitat.⁴⁰ I així ho va reconèixer, però parcialment, sense que s'acabi d'entendre el motiu pel qual no va decidir l'atribució de la competència en la seva integritat. Perquè, d'una banda, reconeix que ha de correspondre a la Generalitat i no al SPEE les competències executives relatives a l'obtenció de certificats de professionalitat a través de les tres modalitats diferents (la teleformació, els centres mòbils i mitjançant les entitats que disposen d'instal·lacions i recursos permanents en més d'una comunitat autònoma); però, d'altra, sosté que ha de correspondre al SPEE les funcions de programació, gestió i control de la formació professional, quan es tracti d'iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social a empreses que tinguin els centres de treball en més d'una comunitat autònoma, o d'aquells programes o accions formatives que requereixin la intervenció del SPEE per garantir una acció coordinada i homogènia. I en aquest sentit, no s'acaba d'entendre el criteri emprat en aquest cas pel Tribunal, quan les funcions de programació, gestió i control són també executives. Resulta incoherent que la doctrina de la supraterritorialitat dels efectes de la competència s'apliqui en el primer cas i es negui en el segon, quan es tracta de la mateixa funció.

Aquest cas ha estat precedit d'altres de molt similars en els quals el Tribunal reconeix totalment o parcial les competències executives de la Generalitat en matèria laboral, a fi de desenvolupar en aquest àmbit un cert marge de decisió en l'aplicació de la legislació estatal.⁴¹

3.3 Habitatge

El progressiu endeutament privat de persones físiques i empreses que va generar la situació de crisi econòmica i financera a Catalunya i a la resta de l'Estat ha incidit especialment sobre la disponibilitat de l'habitatge adquirit a través de préstecs hipotecaris concedits per les diverses entitats financeres. La impossibilitat de molts ciutadans de fer front a les obligacions dels préstecs, com a conseqüència dels efectes demolidors de la crisi en l'ocupació laboral, va conduir a l'execució de la hipoteca i els desnonaments de nombrosos apartaments per manca de pagament. La pèrdua de l'habitatge ha esdevingut un problema social de grans dimensions⁴² de tal forma que la crisi ha afectat el nucli dur d'aquest dret de l'àmbit social que ha privat de l'accés a un lloc on viure.

40 STC 194/2011, FJ 6, i STC 95/2013, FJ 7, ambdues esmentades a la STC 81/2017, FJ 3.

41 Vegeu, entre d'altres, la STC 150/2012, de 5 de juliol, en relació amb el Decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el fons estatal per l'ocupació i la sostenibilitat local; la STC 27/2014, de 13 de febrer, referida al RD 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desenvolupa el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual; o la STC 61/2015, de 18 de març, relativa al RD 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat, en la redacció donada per l'article primer del RD 189/2013, de 15 de març.

42 Les condicions en les quals foren contractats aquests préstecs han estat en moltes ocasions abusives, circumstància aquesta que va ser apreciada pel Tribunal de Luxemburg en la seva important Sentència de 14 de març de 2013, dictada amb motiu d'una qüestió prejudicial plantejada pel Jutjat Mercantil núm. 3 de Barcelona, amb relació a determinats preceptes de la Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993, sobre les clàusules abusives en els contractes efectuats amb consumidors. En la seva part dispositiva, la STJUE va interpretar que: «La Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los

La rellevància de l'impacte ha obligat a abordar nous plantejaments sobre les polítiques d'habitatge. Des de la perspectiva institucional i jurídica, les diverses administracions públiques han adoptat mesures que, a grans trets, han consistit en:⁴³ la reorientació dels plans d'habitatge des del foment de la propietat cap al lloguer o, àdhuc, reduint l'obra nova en favor de la rehabilitació d'edificis; la promulgació d'una nova legislació sobre l'habitatge a fi de contribuir a l'efectivitat del dret a l'habitatge (a Catalunya, un exemple en aquest sentit fou la Llei 8/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge) i l'adopció de mesures extraordinàries per afrontar els problemes que han adquirit dimensions considerables, com ara el desnonament dels seus habitatges habituals de persones i famílies vulnerables.

El marc competencial sobre el dret a l'habitatge està reconegut a l'article 137 EAC com a competència exclusiva. Però, significativament, tant l'article 47 CE com l'article 47 EAC fan referència al dret a l'habitatge com a principi de política social i econòmica, i al·ludeixen immediatament a les polítiques del sòl, en tant que aquestes formen part de la política d'urbanisme. Tanmateix, tal com ho va interpretar el Consell de Garanties Estatutàries⁴⁴ i en la línia hermenèutica del Tribunal Constitucional, es pot considerar que «el dret urbanístic se centra en l'ordenació dels nuclis de població, en l'organització territorial de les ciutats, mentre que la legislació sobre habitatge atén principalment les condicions dels edificis com a habitacle o reducte d'habitatge de les persones». Es tracta, doncs, de polítiques diferents, però estretament lligades, de manera que la planificació i la programació urbanístiques han de ser coherents amb la planificació i la programació de l'habitatge perquè aquest depèn en gran manera de la disponibilitat de sòl.

En matèria d'habitatge, la competència de la Generalitat es desplega en un conjunt de potestats que faciliten el reconeixement dels seus contorns. La doctrina i les mateixes normes han permès identificar també un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges, etc.

En el marc d'aquestes competències, la resposta de la Generalitat davant la crisi es va iniciar amb la Llei 18/2007, evocada *supra* i més recentment amb la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries, i de la Llei 3/2012, així com també de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Ambdues han estat objecte de sengles recursos d'inconstitucionalitat interposats pel president del Govern i resten pendents de sentència. Tanmateix, respecte de la primera, el Tribunal, en el termini preceptiu de 5 mesos *ex art.* 162.1 CE, ha decidit aixecar en la seva integritat la suspensió cautelar que pesava sobre els preceptes impugnats.⁴⁵ Per contra, la majoria dels magistrats va decidir el manteniment de la suspensió de tots els relatius a la segona.⁴⁶

Respecte de la Llei 14/2015, relativa a l'impost sobre els pisos buits, el Tribunal, en la seva tasca de ponderació dels interessos particulars i generals en presència i a fi de decidir sobre la mesura cautelar de suspensió, va considerar que els perjudicis per l'interès general al·legats per l'advocat de l'Estat no es fonamentaren en una informació precisa. Atesa aquesta circumstància i tot esperant que es produïxí una decisió sobre els fons del recurs, el Tribunal va considerar que els suposats perjudicis per a l'interès

contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que al mismo tiempo que no prevé, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final». A aquesta resolució, i en el mateix sentit, n'han seguit d'altres i, entre les més recents, la STJUE (Sala Cinquena) de 7 de desembre de 2017.

43 Vegeu: VAQUER CABALLERIA, M. «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica». A: DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.). *Los servicios públicos tras la crisis económica*. València: Tirant lo Blanch, 2017, p. 229-230.

44 DCGE 8/2011, de 27 de setembre, FJ 3.

45 Interlocutòria del TC 157/2016, de 20 de setembre.

46 Interlocutòria del TC 160/2016, de 20 de setembre.

general no poden prevaldre sobre la presumpció de legitimitat de la llei tributària de la Generalitat. La justificació específica que fonamentà l'acord d'aixecar la suspensió de tots els preceptes es fonamentà en els termes que segueixen: «*De la regulación del impuesto cuestionado se deduce que las personas jurídicas eventualmente afectadas por una devolución serán suficientemente identificables. La eventual devolución, a dichas entidades, de las cantidades ya ingresadas que derive de una eventual estimación del recurso de inconstitucionalidad no producirá perjuicios de imposible o difícil reparación. Incluso aunque el número de personas afectadas fuera importante, ello no significaría que las cargas y el coste de las operaciones de devolución de las cantidades ingresadas tendrían un carácter excesivamente oneroso que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha estimado en 14.326.562,01 € para el ejercicio 2016; en cualquier caso, no tendría que ser superior a los demás casos, arriba mencionados,*⁴⁷ en los que este Tribunal ha procedido a levantar la suspensión cautelar del impuesto». (ITC 157/2016, FJ 4)

A l'últim, pel que fa la Llei 24/2015, relativa a la pobresa energètica, el criteri majoritari del Tribunal per mantenir la suspensió dels preceptes impugnats s'acull sobretot a raons d'ordre econòmic i financer recollides en un informe del Banc d'Espanya invocat per l'advocat de l'Estat referit a aquesta llei del Parlament de Catalunya, que reproduïx la preocupació manifestada per les autoritats europees competents, que van destacar el potencial impacte negatiu de les iniciatives autonòmiques de protecció dels deutors hipotecaris per a les activitats de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB). Els arguments de la majoria del Tribunal, que no van ser compartits per tres magistrats dissidents, foren els següents: tot i que els preceptes impugnats ho fan en termes quantitius de manera reduïda, en tot cas «(...) *inciden en el sistema financiero en su conjunto, generando, en una situación como la presente de excepcional desconfianza en el sistema crediticio globalmente considerado, un menoscabo para el interés público que supone la estabilidad de dicho sistema y, en la medida que pueda poner en riesgo que la reestructuración bancaria apoyada con dinero público en virtud de un régimen especial de ayudas de Estado se desarrolle en los términos autorizados, da lugar a una afectación igualmente cierta para cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, intereses prevalentes en la cuestión examinada y claramente distintos de los perjuicios reparables que pudieran sufrir las entidades de crédito, singularmente consideradas*». (ITC 160/2016, FJ 4)

3.4 Educació

En els darrers temps, la capacitat de la Generalitat per desenvolupar les seves competències en educació i dur a terme polítiques públiques en aquest àmbit s'han vist afectades per un nou canvi en la legislació estatal sobre la matèria: la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE). Una enèsima regulació general de caràcter bàsic del dret a l'educació, que es projecta sobre una matèria competencial de naturalesa compartida i contra la qual ha recorregut la Generalitat davant el Tribunal.⁴⁸ El model educatiu d'aquesta llei s'alterna amb la part que ha quedat vigent de l'anterior Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE). Amb la finalitat de millorar la seva qualitat i competitivitat, la Llei 8/2013 permet ara, de manera més clara, que els operadors privats del sector prestin el servei públic educatiu amb l'únic límit dels desitjos dels seus usuaris, la qual cosa —s'afirma— pot suposar que a mitjà termini l'escola privada concertada esdevingui el model principal⁴⁹ i la pública passi a ocupar una posició més subsidiària de la que ara ja té.

47 La interlocutòria es refereix, entre d'altres, a un impost mediambiental a les Illes Balears (ITC 253/1992); a un altre sobre els dipòsits de les entitats de crèdit a Extremadura (ITC 174/2002) i també el mateix a Catalunya (les ITC 123/2013 i 154/2013); l'impost català sobre proveïment de continguts per part dels prestadors de serveis de comunicacions electròniques i foment del sector i de la difusió de la cultura digital (ITC 196/2015), així com també l'impost català sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear (ITC 202/2015).

48 Sobre aquesta qüestió, vegeu els dictàmens emesos pel Consell de Garanties: DCGE 3/2014, de 28 de gener, i 4/2014, de 12 de febrer.

En la fase de revisió de proves d'aquest treball, s'ha fet pública la sentència del Tribunal Constitucional de 22 de febrer de 2018, per la qual estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat de Catalunya. En síntesi, el Tribunal ha anul·lat alguns dels preceptes impugnats per considerar que envaeixen competències autonòmiques en matèria d'educació. Entre altres aspectes, la sentència considera que el sistema dissenyat per la llei per garantir l'ensenyament del castellà sostinguda amb fons públics no respecta el repartiment de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma.

49 CELADOR ANGÓN, O. «Una perspectiva de la situación de la educación como servicio público». A: DE LA QUADRA-SALCEDO

Des de la perspectiva que ofereix el bloc de la constitucionalitat i atès el caràcter de competència compartida de les competències sobre ensenyament, emmarcades per les previsions del dret fonamental a l'educació recollides a l'article 27 CE, correspon a l'Estat l'aprovació de les normes bàsiques, i complir les condicions del seu doble vessant material i formal, tal com s'ha tractat en nombroses sentències constitucionals.⁵⁰ D'aquesta jurisprudència cal subratllar, com ha destacat la doctrina consultiva del Consell de Garanties Estatutàries, que la intensitat normativa de les bases varia molt d'una matèria a una altra i que, en l'àmbit material de l'educació, les bases es poden circumscriure majoritàriament a les línies generals que fixin el mínim comú denominador de la matèria, ja que, per la seva naturalesa, és una de les competències de l'article 149.1 CE que admet millor la consideració de les bases com a criteris i trets generals. Per la mateixa raó, les remissions de la llei a futurs reglaments estatals han de ser excepcionals.⁵¹

Tanmateix, la realitat en aquest terreny ha pres viaranyos molt diferents. A banda dels casos en els quals l'Estat ha mantingut una concepció expansiva de la seva competència per fixar el mínim comú regulador en aquest àmbit material —com, entre d'altres, va ser el cas del RD 830/2003, de 27 de juliol, pel qual s'estableixen els ensenyaments comuns de l'educació primària, en què el Govern de la Generalitat formulà retrets competencials basats tant en la regulació molt detallada de les bases com en la relativa al règim de llengües; les seves pretensions van ser desestimades pel Tribunal—,⁵² ara cal parar atenció respecte a la gestió de les beques que ofereix l'exercici de competències executives. A manera d'exemple, convé retenir la posició sostinguda per la jurisdicció constitucional en relació amb el RD 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llandars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques a l'estudi per al curs 2013-2014, i també respecte al RD 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de beques i ajuts a l'estudi personalitzats.

Ambdós supòsits plantegen el problema comú de determinar a quina Administració pública correspon la gestió de les beques, tenint en compte la jurisprudència constitucional fixada en el *leading case* de la STC 13/1992. En el primer cas, el Tribunal rebutja l'execució centralitzada de la gestió de la quantia variable de les ajudes destinades a cursar estudis postobligatoris, interpretant que l'exercici directe d'aquesta funció correspon a la Generalitat. A més, nega que sigui aplicable el títol competencial *ex* article 149.1.1 CE, referit a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat entre tots els espanyols, raons totes elles que avalen la vulneració de les competències de la Generalitat.⁵³ En el segon, els arguments emprats pel Tribunal per estimar —en aquest cas parcialment— són els mateixos, a més d'afegir l'absència d'excepcionalitat que justifiqui la intervenció estatal i també de refusar l'aplicació del criteri de supraterritorialitat per desplaçar la competència en favor de l'Estat.

Però, igual que en el cas dels serveis socials, convé aquí recollir l'advertència formulada en termes prou contundents pel Tribunal davant l'incompliment reiterat per l'Administració de l'Estat de les seves resolucions, tot apel·lant un cop més al principi de lleialtat constitucional.⁵⁴

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.) *Los servicios públicos tras la crisis económica*. València: Tirant lo Blanch, 2017, p. 167.

50 Vegeu, entre d'altres, les STC 184/2012, de 17 d'octubre, i 212/2012, de 14 de novembre.

51 DCGE 3/2014, FJ 2.1.

52 Resulta deu anys després en la STC 15/2013, de 31 de gener. En el mateix sentit, la STC 2/2014, de 16 de gener, relativa al RD 832/2003, pel qual s'estableixen els ensenyaments comuns del batxillerat, en què torna a mantenir-se el mateix criteri sobre la llengua en l'ensenyament no universitari.

53 STC 95/2016, de 12 de maig.

54 «Al afrontar en ocasiones la persistencia de situaciones anómalas de desconformidad con la Constitución, este Tribunal ha proclamado el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos (en la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4, afirmado ese deber como “un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico”, y en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, destacado en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o el principio de lealtad constitucional que obliga a todos los poderes públicos (en las SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26, destacado en relación con las instituciones centrales del Estado). Más en concreto en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (RTC 1999, 208), FJ 8, afirmamos “la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden”, al entender que “el Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización”. Son palabras plenamente válidas y suficientes para responder a la pretensión ejercitada por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto». (STC 95/2016, FJ 8)

3.5 Sanitat

A l'últim, cal fer esment de les competències en matèria de sanitat i més específicament de les referides a l'ordenació farmacèutica i productes farmacèutics (art. 149.1.16 CE i art. 162 EAC). La distribució de competències en aquesta matèria està substancialment determinada pel criteri funcional, de manera que correspon a l'Estat dictar la legislació bàsica i exercir la coordinació, i a les comunitats autònomes, el desplegament legislatiu i reglamentari i la funció executiva.

En l'àmbit de l'ordenació farmacèutica i productes farmacèutics i amb finalitats recaptatòries, el 2012 la Generalitat va crear un nou tribut, conegut com *l'euro per recepta*, que pretenia gravar la taxa sobre els actes preparatoris i els serveis accessoris de millora de la informació inherents al procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris, mitjançant l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació. Aquesta taxa fou incorporada a l'article 41 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre estades en establiments turístics.

Tanmateix, el Tribunal declarà la seva inconstitucionalitat i nul·litat per invasió de la competència estatal ex article 149.1.16 CE. En allò que resulta essencial, va interpretar que aquesta taxa no suposava el gravamen sobre una nova prestació ni que suposés un valor afegit que la taxa volgués finançar a través d'un servei accessori, en tant que expressió d'una política específica en matèria sanitària de la Generalitat. Els seus arguments es van fonamentar en l'existència d'un supòsit de doble imposició: *«el examen del hecho imponible de la tasa permite concluir que no recae sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria (art. 8 ter LSNS),⁵⁵ cuya financiación está regulada, en los términos supra expuestos, en los art. 94 y 94 bis LMed⁵⁶ que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. No resulta, por tanto, compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa como la controvertida, al hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma de Cataluña»*.

55 Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Servei Nacional de Salut.

56 Llei 29/2006, de 26 de juliol, de garantia i ús racional dels medicaments i productes sanitaris.

4 Consideracions finals

De la mateixa manera que la resta de les CA, a Catalunya la Generalitat també ha estat el suport principal que ha sostingut la construcció dels pilars bàsics de l'estat social. Però les possibilitats normatives i, al capdavant, l'abast de què ha disposat per dur a terme polítiques pròpies per garantir els drets de l'àmbit social no solament s'han vist condicionats per l'impacte demolidor de la crisi financera de la dècada passada i encara en la present, que ha afectat especialment els estats de la zona euro. També, per raons estructurals, aquest condicionament és imputable als dèficits que presenta el sistema constitucional de distribució de competències que, com a tals i més enllà de conjuntures econòmiques, han limitat en la pràctica no solament la capacitat normativa del Parlament i del Govern, sinó també les potestats de gestió de l'Administració en sectors bàsics de les polítiques socials (educació, sanitat i serveis socials).

Els efectes de la crisi van tenir una recepció constitucional a través de la reforma de l'article 135 CE, que amb la introducció de la regla de la prioritat en el pagament del deute públic ha minvat de manera notòria la llibertat política, tant de les Corts Generals com del Parlament de Catalunya, per decidir sobre els destins de la despesa pública. Certament, tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat, els legisladors respectius van ser especialment diligents en el desenvolupament del principi d'estabilitat pressupostària. El resultat ha produït efectes reductius sobre la preservació de l'anomenat nucli indisponible pel legislador d'un bon nombre de drets socials. Però, així mateix, les respostes institucionals a la crisi financera han exacerbat les limitacions de l'autonomia política de la Generalitat, i han generat un procés de recentralització en l'exercici de les competències, especialment en allò que afecta la funció executiva, malgrat —àdhuc— els contundents advertiments formulats de la justícia constitucional davant l'incompliment reiterat d'algunes de les seves resolucions per part de l'Estat.