

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3256 *Pleno. Sentencia 27/2017, de 16 de febrero de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1842-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista respecto de los artículos 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Condiciones básicas de igualdad; principios de igualdad y no discriminación, justicia financiera, capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad y equidad en la asignación de los recursos públicos; derecho a la integridad física y moral: constitucionalidad de la regulación autonómica de las tasas por prestación de los servicios de atención social y de servicios sociales.*

ECLI:ES:TC:2017:27

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1842-2015, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, contra los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Han comparecido y formulado alegaciones Les Corts Valencianes y la Generalitat Valenciana. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha de 30 de marzo de 2015 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta diputados integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» de 29 de diciembre de 2014 (en adelante, Ley 7/2014 o Ley de acompañamiento para el ejercicio 2015). Tales preceptos modifican el capítulo XI del texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat Valenciana (aprobado por el Decreto Legislativo del Consell de la Generalitat 1/2005, de 25 de febrero), introduciendo un nuevo capítulo II titulado «tasas por la prestación de servicios de atención social» (arts. 313 bis-313 terdecies del Decreto Legislativo 1/2005), y estableciendo la cuantía del coste de tales servicios para el ejercicio 2015 (disposición adicional duodécima del Decreto Legislativo 1/2005).

La impugnación se fundamenta en los motivos que se resumen a continuación:

a) El primer motivo de impugnación es la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 10.1, 10.2, 49 y 133.2 CE, art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LPC), art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y arts. 14.7, 33 y disposiciones finales 7 y 8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Se alega por los diputados recurrentes la falta de título competencial habilitante de la Comunidad Valenciana para el establecimiento de las tasas por la prestación de servicios sociales; materia que consideran básica y/o que precisa desarrollo normativo estatal previo. Los recurrentes, tras reproducir los fundamentos jurídicos 3 y 7 de la STC 71/2014, de 6 de mayo, afirman que los servicios sociales –cuya prestación constituye el hecho imponible de la tasa objeto de recurso– son servicios públicos esenciales según el art. 15 LOFCA, «lo que implica que el Estado debe garantizar un nivel mínimo en todo el territorio. En consecuencia, la financiación por el usuario afecta al nivel de prestación del servicio (SSTC 98/2004, 22/2012, 136/2013, 71/2014, 85/2014)». Adicionalmente, al integrarse el sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la estructura de los servicios sociales especializados –fusionándose los catálogos de servicios ex arts. 14 y 15 de la Ley 39/2006–, tales servicios son idénticos para personas mayores, personas con discapacidad y dependientes reconocidos. Y a falta de una ley estatal de servicios sociales y a los efectos de determinar la participación en su coste (imponer la tasa y definir sus elementos esenciales), la norma básica de referencia es la de la Ley 39/2006 (so pena de incurrir en un tratamiento subjetivo diferenciado no justificado), y, en concreto, sus arts. 14 y 33 (reguladores de la determinación de la capacidad económica y de la participación de los usuarios en el coste del servicio, respectivamente). Tales preceptos legales básicos exigen un desarrollo que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Prueba de ello es que la disposición final octava de la Ley 39/2006 establece que dicha Ley se dicta al amparo de tal título competencial. Así, corresponde al Estado, mediante real decreto, regular la participación de los usuarios en la financiación de las prestaciones de dependencia a la que se refiere el art. 33 de la Ley 39/2006, teniendo en cuenta los criterios adoptados en el consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia; desarrollo reglamentario estatal que no existe a día de hoy. Por ello, y apoyándose en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2011 (cuyos fundamentos jurídicos 4 y 5 se reproducen), el acuerdo de dicho Consejo de 12 de julio de 2012, en el que se fijan los criterios para determinar tanto la capacidad económica como la participación de los usuarios en el coste de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, no tiene valor normativo *per se* (en cuanto a los criterios para determinar la participación de los usuarios en el coste de los servicios se refiere) para ser invocado por las Comunidades Autónomas como justificación para su desarrollo normativo por estas.

b) El segundo motivo de impugnación es la contravención de diversos principios materiales de justicia financiera. Por un lado, los principios de capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad del art. 31.1 CE y, por otro, el principio de asignación equitativa de los recursos públicos del art. 31.2 CE.

(i) Tras realizar consideraciones dogmáticas sobre el principio de capacidad económica, los recurrentes declaran que, habiéndose configurado constitucionalmente la capacidad económica como cualidad subjetiva (expresada por el conjunto de renta y patrimonio del ciudadano) que exige la exención del mínimo vital, el concepto de capacidad económica personal al que se remite el art. 33 de la Ley 39/2006 para fijar la participación del usuario en el coste del servicio debe ser determinado por el Estado ex art. 149.1.1 CE; no pudiendo la Comunidad Autónoma construir un concepto *ad hoc*, como reconoce tanto el propio preámbulo de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social «por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la

Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana» como el preámbulo y la disposición final primera del proyecto de Real Decreto sobre «capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia» (ambos transcritos en esta demanda). Asimismo, los recurrentes vuelven a admitir que actualmente no existe normativa estatal básica que regule la aportación del usuario dependiente en el coste de los servicios ni las reglas para la determinación de su capacidad económica, puesto que los Reales Decretos de desarrollo de la Ley 39/2006 guardan silencio al respecto.

No obstante, tras reproducir varios preceptos de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas relativos al hecho imponible (artículo 6.1), a las exenciones de prestaciones sociales (artículo 7), a la individualización de rentas (artículo 11) y al cálculo del mínimo personal y familiar (artículo 56), el escrito de interposición los relaciona con el art. 35 de la Ley 7/2014 aquí impugnado extrayendo la conclusión de que para el cálculo de la capacidad económica del beneficiario debe tenerse en cuenta, ex art. 33 de la Ley 39/2006, únicamente su renta personal (y no familiar). Además, para valorar esa renta personal deben seguirse las normas tributarias legalmente establecidas, especialmente en la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas. De esta forma, por un lado, el principio de individualización de rentas de la Ley 35/2006 impide hacer distinciones en función de la situación del usuario, como sí las hace el nuevo art. 313.bis.3 a) del Decreto Legislativo 1/2005. Este precepto dispone que si el usuario está casado o unido de hecho legalmente su renta personal será el importe resultante de dividir por la mitad la suma de los ingresos de ambos miembros de la pareja. Tal distinción a la hora de determinar la renta personal del usuario (dado que si éste no está casado ni unido legalmente de hecho se calcula su renta teniendo en cuenta únicamente su situación) podría conducir a situaciones discriminatorias. Por otro lado, al igual que en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), debe adecuarse la capacidad económica a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, lo que implica el respeto de un mínimo personal y familiar con una cuantía concreta anual, que tiene la consideración de «renta mínima de subsistencia» dirigida a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, atendiendo al factor de la discapacidad y de la mayor edad para ampliar dicho mínimo. Si en el IRPF no se computa esa renta por entender que una familia con esas circunstancias necesita una renta mínima de subsistencia mayor –ampliable adicionalmente por el concepto de «gastos asistenciales»–, no se justifica que los arts. 35 y 44 de la Ley 7/2014 puedan ignorar la observancia de esos mínimos, computando además íntegramente la pensión de orfandad y la asignación por hijo a cargo. En apoyo de lo expuesto, esta demanda reproduce el fundamento jurídico 2 de la STSJ de Murcia núm. 258/2003, que incluyó entre las exenciones contenidas en el art. 9 b) y l) de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas de 1991 las prestaciones por hijo a cargo.

(ii) Por lo que respecta a los principios de progresividad y de no confiscatoriedad predicados del sistema tributario justo, y una vez reseñada la doctrina constitucional sobre este último principio, los diputados recurrentes aseveran que la limitación del servicio sociosanitario establecida en la Ley 7/2014, vía tasas, puede llegar a ser confiscatorio en pacientes que requieren asistencia sanitaria con carácter prolongado. Así, tras ofrecer datos oficiales extraídos de los presupuestos generales del Estado sobre las pensiones mínimas de jubilación, incapacidad permanente y viudedad para el ejercicio 2015, la presente demanda declara que las familias que deben hacer frente a un crédito hipotecario sobre su vivienda, al pago de alimentos ex art. 142 del Código civil (CC) y al pago de una tasa por un servicio social tasado en los nuevos arts. 313 *quater*, *octies* y *undecies* del Decreto Legislativo 1/2005, se encuentran ante la siguiente alternativa fáctica: O bien se deshacen de su patrimonio esencial (vivienda) para el pago de la tasa, con lo que tal tributo sería confiscatorio, o bien, al no poder pagarla, optan por dejar los servicios asistenciales, provocando una vulneración del art. 10.1 CE.

De igual forma, alegan los recurrentes que las disposiciones introducidas por el art. 35 de la Ley 7/2014 no casan con el principio de no confiscatoriedad al imponer al usuario

una participación máxima del 90 por 100 del coste referencial del servicio «y al crear *ex novo* la figura del ‘sustituto del contribuyente’, desconocida en la legislación tributaria», de manera que la tasa puede alcanzar a los patrimonios de los tutores y progenitores que ostenten la patria potestad prorrogada o rehabilitada. Por otra parte, se señala que en un reciente informe de la Organización de Consumidores y Usuarios (y en otros, sin aportar ninguno) se declara que el sobrecoste medio mensual de la vida para una persona con dependencia moderada es de 1.500 €, con lo que la dependencia o la discapacidad consumen la totalidad del importe de las pensiones y ayudas que reciben las personas que la padecen. En consecuencia, según los recurrentes, el copago pretendido va a repercutir directamente sobre la escasa riqueza remanente; pudiendo darse situaciones de desamparo por la falta de acceso efectivo a los servicios sociales al no poder hacer frente a su coste al no disponer de familia ni patrimonio. Situaciones de desamparo impropias de un Estado social y democrático de Derecho, como las que ya han sucedido en la Comunitat Valenciana con el anterior copago de estos servicios a través de precios públicos establecido por el Real Decreto 113/2013, de 2 de agosto, que fue declarado nulo por la STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 237/2016, de 15 de marzo.

(iii) Por lo que al gasto público se refiere, los recurrentes alegan una vulneración del principio de asignación equitativa de los recursos públicos del art. 31.2 CE. Si bien esta demanda reconoce que resulta difícil concretar positivamente en qué consiste tal principio, éste puede delimitarse negativamente exigiendo, al menos, que la regulación de los servicios sociales —esenciales ex art. 15 LOFCA— no produzca un efecto redistributivo negativo de la capacidad económica de quienes han contribuido ya con su renta a través de impuestos a la financiación de los servicios de atención social, debiendo pagar adicionalmente el copago por tales servicios. Si estas personas por su nivel de renta no están exentas de dicho copago puede producirse un resultado conjunto de empobrecimiento relativo medido en términos de renta.

c) El tercer motivo de impugnación es la violación de los arts. 14 (principio de igualdad y no discriminación) y 15 (derecho fundamental a la integridad física y moral) CE, en relación con el respeto a la dignidad humana y a los derechos inviolables que le son inherentes, interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), específicamente la Convención de Naciones Unidas de derechos de personas con discapacidad de 3 de octubre de 2006, ratificado por España; y en relación con lo dispuesto en los arts. 9.2, 31.1, 43 (derecho a la salud) y 49 CE.

Entienden los recurrentes que la tarificación de la prestación de los servicios sociales básicos, vía tasas, supone una expensa económica muy elevada para los colectivos más desfavorecidos (enfermos crónicos y personas dependientes) que, en gran número de casos, no va a poder ser afrontada, con lo que el enfermo va a tener que quedarse solo en casa sin la atención asistencial necesaria. Las tasas aquí impugnadas son consideradas por los diputados recurrentes, primero, un agravio comparativo a las personas usuarias respecto a las que no lo son, porque «se encuentran en una situación de especial protección por los poderes públicos»; y, segundo, un tratamiento discriminatorio para las personas con discapacidad y/o dependientes que no dispongan de recursos económicos, puesto que provoca una desigualdad material basada en las posibilidades económicas de la persona. En efecto, no disponer de medios económicos suficientes supone la privación o el no acceso a estos servicios sociales mínimos. Para fundamentar esta afirmación, los recurrentes reproducen parte del art. 15.2 LOFCA, el art. 158.1 CE y la exposición de motivos de la Ley 39/2006, aseverando que tal preámbulo constata la existencia de un mínimo social básico, que incluye la atención a los dependientes y la protección social, al hilo de lo dispuesto en el art. 158.1 CE. Según los recurrentes, el ángulo constitucional desde el que cuestionan la norma autonómica es el del principio de igualdad en relación con el principio de capacidad económica: «¿Puede afirmarse que se trata de forma desigual a quienes están en la misma situación o, lo que es más relevante en este caso, que se trata de igual forma a quienes están en una situación distinta?». O, trasladando la pregunta a términos económicos, la cuestión a dilucidar es «si aquellos beneficiarios que

se encuentran en una situación desfavorable van a contribuir más, proporcionalmente, que los que ostentan una mayor capacidad económica llegando incluso a no poder solicitar el servicio debido al importe de la prestación patrimonial pública exigida (tasa)».

Así, las normas impugnadas vulneran doblemente el principio de igualdad: en el acceso en condiciones igualitarias (arts. 9.2 y 14 CE) y en materia tributaria (art. 31.1 CE). Subsidiariamente, para los recurrentes se vulnera el art. 39 CE, pues no resulta admisible la existencia de medidas contrarias a los intereses de familias de personas enfermas o con un grado de dependencia, que supongan la imposibilidad material, ya no de disfrute de los servicios sociales sino de acceso a ellos. Como refuerzo de tales argumentos se transcribe las páginas 25 y siguientes del dictamen pericial evacuado por la clínica jurídica de la Universitat de València «con ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, precedente de la tasa introducida por el art. 35 de la Ley 7/2014 y resuelto por la STSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2014».

Asimismo, los recurrentes denuncian que la aplicación de las tasas configuradas en la Ley 7/2014 conducen, bien a una situación de asfixia económica y de acumulación de deudas susceptible de exacción por vía de apremio, bien al abandono «voluntario» del recurso, causando perjuicios irreparables o de difícil reparación en la salud de las personas mayores y de las personas con discapacidad, sean dependientes o no. Tras transcribir los arts. 13, 48 y 50 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de personas con discapacidad y de su inclusión social, que consagran los derechos a la atención integral y a la protección social (derechos también recogidos en el art. 4 de la Ley 39/2006), esta demanda afirma que el abandono de un recurso que no puede sufragarse por el usuario y que le resulta imprescindible y necesario para su «inclusión social» vulnera los derechos a la atención integral y a la protección social de los contribuyentes de las tasas; derechos éstos que vertebran, según los recurrentes, el derecho fundamental a la integridad física y moral protegido por el art. 15 CE. Y ello porque, siguiendo la doctrina de este Tribunal en la STC de 27 de marzo de 2007, el derecho a que no se dañe o perjudique la salud personal queda comprendido en el derecho a la integridad personal siempre que genere peligro grave y cierto para la salud, como el que se genera en el presente caso; sin que sea necesario para la consumación de esta lesión constitucional la exigencia que una previa exposición efectiva al riesgo.

El escrito de interposición del recurso concluye solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

2. El Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, y mediante providencia de 28 de abril de 2015, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno de la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Mediante escrito registrado en fecha 6 de mayo de 2015, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado en este Tribunal el 7 de mayo de 2015, en el que asimismo acordó la remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

4. Por escrito registrado el 6 de mayo de 2015, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular

alegaciones. Por providencia de 7 de mayo de 2015, se acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido. No obstante, por escrito registrado el 2 de junio de 2015, manifestó su intención de no formular alegaciones y de personarse en el presente procedimiento a los exclusivos efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. El Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en escrito registrado de 19 de mayo de 2015, solicitó una prórroga para personarse en el presente recurso y formular alegaciones, lo que se le concede por providencia de 20 de mayo de 2015.

6. El Letrado de Les Corts, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 1 de junio de 2015, en el que solicita se dicte sentencia que desestime el recurso, declarando la inexistencia de inconstitucionalidad en los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Tras recoger las posiciones doctrinales sobre el copago de los usuarios por la prestación de los servicios del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y resumir la evolución normativa de la aportación económica del usuario al coste de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y de los servicios sociales en la Comunidad Valenciana, el Letrado realiza alegaciones a cada uno de los motivos de impugnación presentados, haciendo suyas las alegaciones del Abogado de la Generalitat, que a continuación se resumen.

7. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal con fecha de 9 de junio de 2015, el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en la representación que ostenta, solicita se dicte sentencia en la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad. Y, subsidiariamente, para el caso en que se estime la incompetencia del legislador autonómico para regular las tasas por la prestación de servicios de atención social, que tal declaración se limite a la regulación del hecho imponible en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Tras resumir la evolución normativa de la Comunidad Valenciana sobre el copago de los servicios públicos de atención social (dentro y fuera del sistema para la autonomía y atención a la dependencia), las alegaciones que se formulan en defensa de la constitucionalidad de los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat son, en sustancia, las siguientes:

a) En cuanto al primer motivo de impugnación, el Abogado de la Generalitat declara que la supuesta invasión competencial por parte de la Comunidad Valenciana no es tal, puesto que el único título competencial invocado en la Ley 39/2006 (disposición final octava) es el art. 149.1.1 CE. Continúa afirmando que el recurrente concluye erróneamente que las tasas por prestación de servicios en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (y en general de los servicios sociales) únicamente pueden ser aprobadas por el Estado porque confunde el título competencial del art. 149.1.1 CE (regulación de las «condiciones básicas») con la competencia estatal de «bases» o «legislación básica». Así, invocando la doctrina constitucional sobre este precepto (SSTC 61/1997, 173/1998, 188/2001 o 37/2002), recuerda que tal precepto contiene una habilitación para que el Estado pueda incidir en ámbitos competenciales de titularidad exclusivamente autonómica para garantizar un mínimo común denominador de derechos constitucionales en todo el territorio nacional. Y, en este caso, el ámbito competencial sobre el que incide la Ley 39/2006 ex art. 149.1.1 CE, cual es los servicios sociales, corresponde en exclusiva a la Generalitat (art. 49.1.24 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana: EAV). Por ello, el hecho de que el Estado aún no haya desarrollado normativamente los arts. 14 y 33 de la Ley 39/2006, en cuanto a la determinación de la capacidad económica del usuario y los criterios del copago, no impide a las Comunidades Autónomas regular dichos aspectos. Es más, si se asume, como señala la demanda, que

cualquier norma autonómica al respecto requiere previo desarrollo normativo estatal y dicho desarrollo no se ha producido todavía, el Estado estaría impidiendo la aplicación práctica de la Ley 39/2006 y la efectiva implantación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia diseñado en ella. De hecho, deja claro que, ante la inhibición del Estado, casi todas las Comunidades Autónomas han establecido un copago a cargo de los usuarios siguiendo los criterios del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Y que en el caso de la Comunidad Valenciana se ha recogido en una norma de rango legal y en aspectos puntuales se han establecido criterios económicos más favorables a los beneficiarios que los adoptados por el citado Consejo Territorial. Por ejemplo, incrementando las cantidades mínimas garantizadas a los dependientes discapacitados en el cálculo del copago –art. 313 *sexies*.3 del Decreto Legislativo 1/2005–, o estableciendo una reducción lineal de 2.000 € en la estimación de la capacidad económica de los usuarios de servicios de atención residencial –art. 313 *sexies*.1 del Decreto Legislativo 1/2005–, o prescindiendo de la valoración del patrimonio en el cálculo de aquella capacidad, para evitar el cómputo o imputación de rentas ficticias –art. 313 *bis*.1 del Decreto Legislativo 1/2005–).

Ahora bien, todo ello sin perjuicio de que la normativa autonómica pueda verse desplazada, en caso de contradicción o incompatibilidad, por la futura y eventual norma estatal de desarrollo de los arts. 14 y 33 de la Ley 39/2006 ex art. 149.1.1 CE.

b) En cuanto al segundo motivo de impugnación, la Abogacía de la Generalitat niega la existencia de vulneración del art. 31.1 y 2 CE (principios de capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad y asignación equitativa de los recursos públicos).

En primer lugar, sobre el principio de capacidad económica, se afirma que los recurrentes reiteran que la Generalitat Valenciana carece de competencia para regular estas tasas. Y tras declarar que el principio de capacidad económica no tiene igual relevancia en todas las instituciones tributarias (transcribiendo el fundamento jurídico 5 del ATC 71/2008), el Abogado de la Generalitat analiza los preceptos impugnados para evidenciar que la cuantía de estas tasas se determina en función de la renta personal del beneficiario del servicio. Así, una vez reproducido el art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005 (precepto que contiene las reglas generales para determinar la cuantía de todas las tasas por prestación de servicios de atención social y que se introduce por el art. 35 de la Ley 7/2014, aquí impugnado), se señala, por un lado, que el hecho de que no se determine la renta del beneficiario por remisión exclusiva a la Ley 35/2006 (como ocurre por ejemplo con la composición de la unidad familiar o la inclusión de determinadas rentas exentas en el concepto de renta personal del usuario) no viola el principio de capacidad económica puesto que tal remisión no viene impuesta por la legislación tributaria. Para ello se apoya en la STSJ de la Comunitat Valenciana núm. 42/2007, de 17 de enero, sobre el diferente cálculo de la renta personal en el IRPF y en materia de subvenciones. Y, por otro, la Abogacía de la Generalitat pone de relieve que el art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005 prevé la posibilidad –y no la obligación, como alegan los recurrentes– de que el usuario tenga en cuenta la renta de la unidad familiar para determinar la cuantía de estas tasas. Con ello, concluye, queda patente que el cálculo de la cuota de cada una de las tasas previstas en el art. 35 de la Ley 7/2014 [tasa por la prestación del servicio de atención residencial (art. 313 *sexies* del Decreto Legislativo 1/2005), tasa por la prestación del servicio de centro de día o de noche (art. 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005), y tasa por la prestación del servicio de vivienda tutelada (art. 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005)] se realiza mediante distintas fórmulas, que en todo caso parten de la capacidad económica de la persona usuaria, determinada en función de las reglas generales del art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005, excluyendo de tributación a aquellas personas que no alcancen el mínimo de renta equivalente al indicador público de renta de efectos múltiples, siempre que no reciban una atención integral por los citados servicios sociales.

En segundo lugar, por lo que respecta a los principios de progresividad y no confiscatoriedad contenidos en el art. 31.1 CE, declara el Abogado de la Generalitat que basta proceder al análisis de las fórmulas de cálculo de la cuota de estas tasas establecidas

en los preceptos aquí impugnados (reproducidos en este escrito) para verificar que el gravamen de estas tasas resultarán en todo caso superiores para aquellos contribuyentes que dispongan de mayores rentas, progresivamente en función de las mismas, y que, en todo caso, garantiza una cantidad económica para la atención de sus restantes gastos personales, que queda modulada en función de si el usuario recibe una atención integral de los servicios sociales o si por el contrario es beneficiario de determinados servicios diurnos o nocturnos de carácter limitado. Así, para el caso del servicio de atención residencial, se garantiza siempre una cantidad mínima de referencia para gastos personales del 33 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples mensual (incrementada en caso de discapacidad hasta el 41,25 por 100) al incluir todas las prestaciones necesarias para la atención integral de los usuarios; cantidad que se incrementa en los supuestos de atención en centros de día o de noche o en viviendas tuteladas (100 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples), donde no se incluyen.

Asimismo, el Abogado de la Generalitat insiste en que la cuota de las tasas de los servicios sociales de la Generalitat se ha regulado, en cuanto a capacidad económica y en cuanto a criterios de participación económica de los usuarios en el coste de los servicios, de conformidad con lo dispuesto en el apartado tres del acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, publicado por la resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad («BOE» de 3 de agosto), sobre «aprobación de los criterios y contenidos sobre la capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la Dependencia». Incluso en algunas ocasiones se mejoran las condiciones. De esta forma, por lo que respecta a la determinación de capacidad económica, la Ley 7/2014 de la Generalitat ha optado por excluir el patrimonio y cuantificar las tasas en función de las rentas obtenidas por el beneficiario; y no por ambos parámetros como establece el referido acuerdo. Y, por lo que respecta a los criterios de participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, si bien las fórmulas introducidas en los preceptos aquí impugnados para el cálculo de la cuota de las tasas de la Generalitat son absolutamente coincidentes con las que prevén los subapartados 7.3 y 8.2 del apartado tres del referido acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (para el servicio de atención residencial y de centros de día y de noche, respectivamente), debe constatar que el art. 35 de la Ley 7/2014 de la Generalitat ha mejorado en el ámbito autonómico el parámetro de «cantidad mínima para gastos personales» en el servicio de atención residencial. En efecto, ha pasado del 19 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples previsto por el citado acuerdo del Consejo Territorial a un 33 por 100 (o 41,25 por 100 en personas discapacitadas) establecido en el art. 35 de la Ley 7/2014.

Por todo ello cabe concluir, según el Abogado de la Generalitat, que las tasas autonómicas recurridas no violan el principio de no confiscatoriedad del art. 31.1 CE. Alega, además, que los recurrentes consideran que las tasas podrían ser confiscatorias sólo en un caso concreto: en el de las personas que requieren atención sanitaria prolongada. Y precisamente porque el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes no puede hacerse, según el ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 5, tomando en consideración las posibles excepciones a la regla general prevista en la norma, y porque tales personas podrán seguir siendo atendidas por la red pública de servicios sanitarios, tal argumento no puede servir de fundamento para la tacha de inconstitucionalidad que se atribuye a la ley.

Finalmente, el Abogado de la Generalitat señala que la pretensión de los recurrentes de que los preceptos impugnados violan el principio de la asignación equitativa de los recursos públicos del art. 31.2 CE carece de fundamento, dado que éstos regulan exclusivamente las tasas por prestación de los servicios sociales, sin que contengan previsión alguna sobre la asignación del gasto público en el citado ámbito. Es más, como prueba de la inexistencia de tal vulneración constitucional, se reproduce la disposición adicional decimocuarta de la Ley 8/2014, de presupuestos generales de la Generalitat para

el ejercicio 2015, en la que se establece expresamente, como excepción al principio presupuestario de no afectación de los ingresos públicos a una finalidad pública concreta, la afectación de lo recaudado con estas tasas a financiar el sistema para la autonomía y atención a la dependencia y los servicios sociales.

c) Por lo que se refiere al tercer motivo de impugnación (vulneración de los arts. 14 y 15 CE), la Abogacía de la Generalitat, por un lado, niega la existencia de desigualdad entre las personas usuarias y no usuarias de los servicios sociales, puesto que obviamente no se trata de situaciones iguales. Precisamente al ser tasa (y no impuesto), el tributo se devenga por la prestación de los servicios sociales públicos, por lo que las personas que no son usuarias de los mismos —al no utilizarlos— no deben pagarla. Además, si no se devengara tributo alguno por el acceso a los servicios sociales, en los términos pretendidos por el recurrente, en contra de lo establecido en la de la Ley 39/2006, como sí se hace en las demás Comunidades Autónomas, sí se vulneraría el principio de igualdad en todo el territorio nacional.

Por otro lado, y en ausencia de nuevos argumentos a los ya analizados, responde el Abogado de la Generalitat que las tasas autonómicas por prestación de servicios sociales traen origen de la propia Ley 39/2006 y que se han creado respetando el art. 33.4 de la Ley 39/2006 [«ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de medios económicos»] y los criterios de participación económica acordados en el Consejo Territorial. Por ello, no se puede achacar una vulneración del derecho fundamental a la integridad física y moral a los arts. 35 y 44 de la Ley 7/2014 sin predicarla del propio sistema de financiación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia establecido en la Ley 39/2006.

8. Por providencia 14 de febrero de 2017 se señaló el día 16 de dicho mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista, contra los arts. 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, Ley 7/2014 o Ley de acompañamiento para el ejercicio 2015).

a) El art. 35 de la Ley 7/2014 modifica el título XI, «tasas en materia de bienestar social», del texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo del Consell de la Generalitat 1/2005, de 25 de febrero, introduciendo un capítulo II, con la rúbrica «Tasas por la prestación de servicios de atención social» (arts. 313 *bis* - 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005). Estos doce preceptos crean y regulan los elementos esenciales (hecho imponible, sujetos pasivos y cálculo de la cuota) de tres nuevas tasas cuyo hecho imponible es la prestación de los siguientes servicios públicos de atención social en centros integrados de la red de centros y servicios públicos y concertados del sistema de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención de la dependencia de la Comunitat Valenciana: a) tasa por la prestación del servicio de atención residencial (arts. 313 *quater* - 313 *septies* del Decreto Legislativo 1/2005); b) tasa por la prestación del servicio de centro de día o de noche (arts. 313 *octies* - 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005) y, c) tasa por la prestación del servicio de vivienda tutelada (arts. 313 *undecies* - 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005).

Serán sujetos pasivos de estas tasas, en condición de contribuyentes, los usuarios de estos servicios públicos; esto es, fundamentalmente, las personas mayores y las personas con discapacidad, sean dependientes o no (art. 313 *quinquies.1*, 313 *nonies.1* y 313 *duodecies.1* del Decreto Legislativo 1/2005). Y, en condición de sustitutos, en caso de minoría de edad o incapacidad, quienes ejerzan su patria potestad o su tutela (art. 313 *quinquies.2*, 313 *nonies.2* y 313 *duodecies.2* del Decreto Legislativo 1/2005).

Adicionalmente, el art. 35 de la Ley 7/2014 establece unas disposiciones comunes a las tres tasas. En primer lugar, el art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005 establece unas reglas generales para la determinación de la cuota, en función del coste del servicio respectivo y de la capacidad económica de la persona usuaria, considerando a tal efecto su renta personal, mediante la aplicación de las fórmulas de cálculo establecidas para cada tasa. Asimismo, también fija qué se entiende por renta personal de la persona usuaria, en la que se incluyen todos los ingresos computados en los términos establecidos en la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para los distintos componentes de renta; teniendo en cuenta, a diferencia del IRPF, que: a) la persona usuaria contribuyente, mayor de 18 años, se incluirá como renta la prestación por hijo a cargo que él genere a sus progenitores; y, b) que la renta personal de la persona usuaria será el importe resultante de dividir por la mitad la suma de los ingresos de ambos miembros de la pareja (si está casado o unido de hecho legalmente), o de dividir la renta acumulada de la unidad familiar entre el número de sus miembros (si el contribuyente usuario se integra en una unidad familiar a los efectos de estas tasas). Y, en segundo lugar, en cuanto a los elementos temporales de estas tasas, el art. 313 *ter* del Decreto Legislativo 1/2005 señala que el devengo será el último día del periodo impositivo, siendo éste el año natural de prestación del servicio, salvo que tal prestación comience o cese en día distinto del 1 de enero o 31 de diciembre, respectivamente. Ello no obstante, el pago se efectuará de forma anticipada al devengo, por doceavas partes, durante los veinte primeros días del mes inmediato siguiente a la finalización de cada mes natural.

En primer lugar, para la determinación de la cuota de la tasa por prestación del servicio de atención residencial (art. 313 *sexies* del Decreto Legislativo 1/2005), se parte de la capacidad económica de la persona usuaria (su renta personal calculada conforme al art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005) y se le sustrae una «cantidad mínima de referencia para gastos personales» cifrada en el 33 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual. Este mínimo exento podrá incrementarse hasta el 41,25 por 100 a los contribuyentes usuarios con discapacidad. Sin embargo, si el cónyuge del contribuyente usuario (o la pareja de hecho legalmente constituida) no ingresa en el centro residencial, la capacidad económica del usuario se calculará deduciendo 2.000 € de los ingresos totales anuales de ambos.

En segundo lugar, la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche se calcula detrayendo del 40 por 100 de la capacidad económica de la persona usuaria (su renta personal calculada conforme al art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005) una «cantidad mínima de referencia para gastos personales» cifrada en el IPREM mensual/3,33. Ahora bien, el mínimo exento de esta tasa es el IPREM, puesto que si la capacidad económica del contribuyente usuario es igual o inferior al IPREM, no se pagará tasa alguna (art. 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005).

Finalmente, la cuota de la tasa por la prestación de vivienda tutelada se determinará alternativamente con las dos reglas anteriores (art. 313 *sexies* ó art. 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005) en función de si la vivienda tutelada se asigna a la persona usuaria como un recurso de atención residencial o como un recurso de atención supervisada o asistida (art. 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005).

En ningún caso, la cuota de cada una de estas tasas podrá exceder del 90 por 100 del «coste unitario de referencia del servicio»; coste que se fijará anualmente para cada tipo de servicio por la Ley de presupuestos de la Generalitat (art. 313 *sexies*.3 y 313 *decies*.3, a los que se remite el art. 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005). Por ello, el art. 44 de la Ley 7/2014, también impugnado, añadiendo una disposición adicional duodécima al Decreto Legislativo 1/2005, fija en euros para el ejercicio 2015 la cuantía mensual y anual del «coste unitario de referencia» de los servicios de atención residencial y de los servicios de centro de día y/o de noche, distinguiendo entre personas mayores y personas con discapacidad:

«Artículo 44. Se añade una nueva disposición adicional duodécima al Texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell, con la siguiente redacción:

Duodécima. *Disposición relativa a la tasa por prestación de servicios sociales.*

En 2015, los costes unitarios de referencia de los servicios a los que se refieren el apartado 3 del artículo 313 sexies y el apartado 3 del artículo 313 decies serán los siguientes:

- a) En el supuesto de servicios de atención residencial:
 1. Personas mayores: 1500 euros mensuales/18.000 euros anuales.
 2. Personas con discapacidad: 2.100 euros mensuales/25.200 euros anuales.
- b) En el supuesto de servicios de centro de día, de centro de noche o de centro de día y de noche:
 1. Centro de día o de noche personas mayores: 845 euros mensuales/ 10.140 euros anuales.
 2. Centro de día o de noche personas con discapacidad: 810 euros mensuales/9.720 euros anuales.
 3. Centro de día o centro ocupacional para personas con discapacidad: 550 euros mensuales/6.600 euros anuales.»

b) El escrito de interposición del recurso denuncia tres vicios de inconstitucionalidad respecto a los dos preceptos impugnados, basados en los argumentos ya recogidos en los antecedentes.

En primer lugar, se achaca a la Comunidad Autónoma una falta de título competencial habilitante para legislar, estableciendo tributos (y en concreto, tasas), sobre una materia básica y/o que precisa un desarrollo normativo estatal previo. Alegan, así, una vulneración del art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 10.1, 10.2, 49 y 133.2 CE, art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LPC) y arts. 14, 33 y disposiciones finales séptima y octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

En segundo lugar, los diputados recurrentes alegan asimismo una vulneración de los principios materiales de justicia financiera establecidos en el art. 31 CE. De un lado, de los principios de capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad del art. 31.1 CE, y de otro, del principio de equidad en la asignación de los recursos públicos del art. 31.2 CE.

Finalmente, se denuncia una violación de los arts. 14 (principio de igualdad y no discriminación) y 15 (derecho fundamental a la integridad física y moral) CE, en relación con el respeto a la dignidad humana y a los derechos inviolables que le son inherentes, interpretados de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), específicamente la Convención de Naciones Unidas de derechos de personas con discapacidad de 3 de octubre de 2006, ratificada por España; y en relación con lo dispuesto en los arts. 9.2, 31.1, 39, 43 y 49 CE.

Tanto la Abogacía General de la Generalitat como el Letrado de Les Corts formulan alegaciones en defensa de la constitucionalidad de los arts. 35 y 44 de la Ley 7/2014, en los términos que se sintetizan en los antecedentes.

2. Con carácter previo, procede realizar las siguientes precisiones en relación con la delimitación del objeto del proceso, y la incidencia que las modificaciones normativas posteriores a la interposición de este recurso hayan podido tener sobre su pervivencia.

a) En efecto, por un lado, el art. 44 de la Ley 7/2014 tiene una eficacia temporal limitada al ejercicio 2015 y, por otro, la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, sobre medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (Ley de acompañamiento a la Ley de presupuestos de la Generalitat para 2016), modifica el

régimen jurídico de las tasas por prestación de servicios de atención social introducido en el capítulo II del título XI del Decreto Legislativo 1/2005 por el art. 35 de la Ley 7/2014, aquí impugnado. En concreto, el art. 44 de la citada Ley 10/2015 sustituye los doce preceptos creados por el referido art. 35 de la Ley 7/2014, con efectos de 1 de enero de 2016, por nueve artículos, con los siguientes cambios: En primer lugar, suprime la tasa por la prestación del servicio de centro de día o noche; en segundo lugar, elimina la figura del sustituto del contribuyente en las dos tasas subsistentes; y, finalmente, se modifican las reglas de determinación de la cuota de las tasas por la prestación del servicio residencial y por el servicio de vivienda tutelada, disminuyendo así su cuantificación. De una parte, se excluyen del concepto de renta personal del usuario las pagas extraordinarias y las prestaciones por hijo a cargo que este usuario genere a sus progenitores (art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005). De otra parte, se incrementa la cantidad mínima a considerar para gastos personales en la tasa por prestación del servicio residencial y por el servicio de vivienda tutelada cuando ésta se asigna al usuario como recurso de atención residencial, pasando de un 33 por 100 del IPREM (incrementado hasta un 41,25 por 100 para personas con discapacidad) a un 41,25 por 100 del IPREM, incrementado hasta un 65 por 100 para personas con diversidad funcional (art. 313 *sexies* y nuevo art. 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005).

b) Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación (por ejemplo, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 96/2014, de 12 de junio, FJ 2; 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 2, y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

Hemos declarado, asimismo, que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado ‘habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)’ (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, ‘pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad’ (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8, y 385/1983, FJ 2)» (entre otras, SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3; 131/2013, de 5 de junio, FJ 3; 158/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 10; 96/2014, de 12 de junio, FJ 2; 120/2014, de 17 de julio, FJ 4; 214/2014, de 18 de diciembre, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 2; 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 2; 140/2016, de 21 de julio, FJ 2, y 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 2).

Esta regla general conoce, no obstante, excepciones. Así, en lo que aquí interesa, la regla es distinta cuando se trata de recursos de inconstitucionalidad en los que se trata una controversia de carácter competencial y ésta no ha desaparecido con la nueva norma [entre otras, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b); 7/2012, de 18 de enero, FJ 2; 96/2013, de 26 de abril, FJ 2; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 2; 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 3 b); y 140/2016, de 21 de julio, FJ 2]. También es distinta en aquellos casos en los que se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada como son, por ejemplo, las leyes de presupuestos, pues «excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos ‘sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional’» [por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2; 26/2013,

de 31 de enero, FJ 2; 99/2016, de 25 de mayo, FJ 2; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 2, y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2 a)].

Para aplicar esta doctrina al caso concreto, debe distinguirse entre los dos preceptos aquí impugnados.

c) En lo que respecta al art. 35 de la Ley 7/2014, cabe concluir que, tras la supresión de la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche y la modificación de las reglas de determinación de la cuota en las tasas por prestación del servicio de atención residencial y del servicio de vivienda tutelada operada por el art. 44 de la Ley 10/2015, las quejas no competenciales decaerían al no gozar la norma recurrida de ultraactividad.

Resta, pues, analizar el motivo de impugnación de carácter competencial alegado por los diputados recurrentes, teniendo en cuenta que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, SSTC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b), y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 2].

En este caso, como lo cuestionado por los diputados recurrentes es la invasión autonómica de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE para desarrollar los arts. 14 y 33 de la Ley 39/2006 (que ellos califican de «legislación estatal básica») y, por tanto, para establecer y regular los elementos esenciales de las tasas por la prestación de servicios de atención social (esto es, el denominado «copago» o aportación económica del usuario al coste de estos servicios públicos), debe admitirse que la controversia competencial planteada no ha desaparecido tras la entrada en vigor del art. 44 de la Ley 10/2015 y que, en consecuencia, el recurso interpuesto tampoco ha perdido objeto respecto a la impugnación del art. 35 de la Ley 7/2014 por eventual vulneración del art. 149.1.1 CE.

Ahora bien, al haber desaparecido la controversia competencial respecto de la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche tras su supresión por el art. 44 de la Ley 10/2015, el presente recurso se ceñirá a la presunta vulneración del art. 149.1.1 CE del art. 35 de la Ley 7/2014 en lo que respecta al régimen jurídico de las dos tasas subsistentes (por prestación del servicio de atención residencial y por prestación del servicio de vivienda tutelada), regulado en los arts. 313 *bis* a 313 *septies* y 313 *undecies* a 313 *terdecies* del Decreto Legislativo 1/2005. Pierde, así, sobrevenidamente objeto el presente recurso respecto de los arts. 313 *octies*, 313 *nonies* y 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005 creados por el referido art. 35 de la Ley 7/2014, lo que se llevará al fallo.

d) Por lo que se refiere al art. 44 de la Ley 7/2014, la razón de este planteamiento estriba en el alcance temporal limitado de su contenido, dado que, conforme a su tenor, las cuantías de los costes unitarios de los servicios de atención residencial y de centro de día y de noche que en él se establecen se prevén exclusivamente para el ejercicio 2015. De hecho, es la disposición adicional decimosexta de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat, la que las fija para el ejercicio 2016.

No obstante, cabe trasladar aquí nuestra doctrina dictada en relación con las leyes de presupuestos reproducida en el apartado b) anterior, como ha hecho este Tribunal en otras ocasiones con otras normas de vigencia limitada en el tiempo, para no crear un espacio normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2; 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2; 139/2013, de 8 de julio, FJ 2; 171/2014, de 23 de octubre, FJ 2; 99/2016, de 25 de mayo, FJ 2; 156/2016, de 22 de septiembre, FJ 2, y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2 a)].

e) En todo caso, la falta patente de argumentación específica en relación con la impugnación del art. 44 de la Ley 7/2014 no permite entender levantada la carga alegatoria en este proceso constitucional, lo que, como hemos señalado, es una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede

desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. En un proceso constitucional no puede, por tanto, darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c); 101/2013, de 23 de abril, FJ 11; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2; 85/2016, de 28 de abril, FJ 2, y 140/2016, de 21 de julio, FJ 2, entre otras muchas].

En efecto, todos los motivos de impugnación alegados formalmente contra los arts. 35 y 44 de la Ley 7/2014 van dirigidos exclusivamente contra el art. 35: contra la existencia misma de estas tasas (arts. 14 y 31.2 CE); contra el concepto de renta personal a utilizar en ellas sin la observancia del mínimo vital y sin seguir fielmente el concepto de la Ley 35/2006 (principio de capacidad económica del art. 31.1 CE); contra el establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma tanto del concepto de capacidad económica del usuario como de las propias tasas (art. 149.1.1 CE); y contra el efecto conjunto de este «copago» con otros gastos de estos usuarios (principios de progresividad y no confiscatoriedad del art. 31.1 CE y derecho a la integridad física y moral del art. 15 CE). No existe, pues, argumento alguno que haga alusión a su contenido o al modo en que las cuantías del «coste unitario de referencia» de cada tipo de servicio de atención social, fijadas para el ejercicio 2015 en el art. 44 de la Ley 7/2014, provocan las vulneraciones constitucionales invocadas. Por ello, debe concluirse que esta omisión de argumentación específica sobre el referido art. 44 de la Ley 7/2014 impide al Tribunal entrar a pronunciarse sobre el mismo, puesto que no es tarea de este Tribunal reconstruir la presente demanda.

En consecuencia, en este proceso se abordará únicamente la impugnación de carácter competencial, referida exclusivamente al art. 35 de la Ley 7/2014, excluyendo los arts. 313 *octies* a 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005 correspondientes a la derogada tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche.

Ahora bien, de los preceptos que, en relación con el art. 149.1.1 CE, estiman vulnerados los recurrentes, este Tribunal no tomará en consideración los arts. 10.1, 10.2 y 49 CE, el art. 62 de la Ley 30/1992 y la disposición final séptima de la Ley 39/2006, puesto que la demanda no ofrece argumento alguno que los engarce con tal competencia estatal. Por ello, la controversia competencial queda reducida a la inconstitucionalidad del art. 35 de la Ley 7/2014 (con la exclusión arriba mencionada) por posible vulneración del art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 133.2 CE, 15 LOFCA y 14, 33 y disposición final octava de la Ley 39/2006.

f) Conviene realizar una precisión adicional en cuanto a la delimitación del objeto del presente recurso. El art. 35 de la Ley 7/2014 crea tres tasas cuyo hecho imponible consiste en la prestación de diferentes servicios públicos de atención social, tanto en los centros integrados de la red de centros y servicios públicos y concertados del Sistema de servicios sociales de la Comunitat Valenciana, como en los centros integrados en la denominada red de servicios del Sistema de autonomía y atención a la dependencia de esta misma Comunidad.

Así las cosas, como la vulneración del art. 149.1.1 CE alegada por los diputados recurrentes se basa en el no respeto a la «legislación básica» contenida en la Ley 39/2006, y esta norma legal sólo es aplicable a aquellos contribuyentes de las tasas autonómicas impugnadas que sean considerados dependientes, el presente proceso constitucional únicamente enjuiciará el establecimiento y regulación de las dos tasas subsistentes por parte de la Comunidad Autónoma (por atención residencial y por vivienda tutelada), en lo que respecta a la prestación de tales servicios públicos de atención social dentro de la red de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia; esto es, en lo que respecta a las tasas en las que se materializa el «copago» o aportación económica de los beneficiarios en el coste de estos servicios públicos, cuando éstos sean prestados únicamente a usuarios dependientes dentro de la red de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de la Comunitat Valenciana.

3. Entrando ya en el fondo de esta controversia competencial, consideran los recurrentes que, siendo básica la Ley 39/2006 (dictada en el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE como proclama su disposición final octava), corresponde al Estado en virtud de tal título competencial el desarrollo normativo de los arts. 14.7 y 33 de

la Ley 39/2006, teniendo en cuenta los criterios que, sobre los mismos, haya adoptado previamente el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Así, según los recurrentes, el Estado debe, mediante real decreto, de un lado, crear y regular la participación del usuario en el coste de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a la que se refiere el art. 33 de la Ley 39/2006 (el denominado «copago») y, de otro, determinar el concepto de capacidad económica personal al que se refiere el art. 14.7 de la Ley 39/2006 y al que se remite el art. 33 de la Ley 39/2006 como criterio de cuantificación de tal «copago». Y el hecho de que el Estado haya hecho dejación de sus funciones (al no promulgar tales reglamentos) no habilita a la Comunidad Autónoma a establecer un concepto de capacidad económica personal *ad hoc*, ni tampoco a crear y regular las tasas por la prestación de los servicios públicos de atención social en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de las cuales se instrumenta el «copago» de los mismos.

Así pues, la cuestión a resolver en el presente recurso es si la Comunidad Autónoma ha invadido la competencia estatal del art. 149.1.1 CE al crear, en desarrollo del art. 33 de la Ley 39/2006, las tasas por prestación de servicios en el ámbito del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia de la Comunitat Valenciana; y al fijar, en desarrollo del art. 14.7 de la Ley 39/2006, su propio concepto de capacidad económica personal como elemento de cuantificación de las mismas.

Procede, por tanto, comenzar ubicando la controversia en el marco competencial que le corresponde.

a) La Ley 39/2006 configura el Sistema de autonomía y atención a la dependencia como un sistema público y universal de prestaciones económicas y de servicios para hacer efectivo el derecho subjetivo de todo ciudadano, basado en los arts. 49 y 50 CE, a la promoción de la autonomía personal y a ser atendido en situación de dependencia. A tal efecto, se diseña un modelo mixto de financiación. Por un lado, las prestaciones económicas y parte del coste de los servicios públicos asistenciales enumerados en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia del art. 15.1 de la Ley 39/2006 serán de financiación pública; esto es, a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas implicadas, y a tres niveles. En primer lugar, se establece un «nivel mínimo» de protección, determinado por la Administración general del Estado para cada uno de los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. Este nivel mínimo será sufragado íntegramente por el Estado —fijando anualmente los recursos económicos para su cobertura en la Ley de presupuestos generales del Estado— y gestionado por las Comunidades Autónomas [arts. 7.1, 9, 32.2, y disposición adicional primera de la Ley 39/2006]. En segundo lugar, se prevé un «nivel acordado» de protección entre la Administración estatal y la de cada una de las Comunidades Autónomas, que incrementa el nivel mínimo fijado por el Estado, a través de los convenios de colaboración que se firmen en desarrollo del marco de cooperación interadministrativa concertado en el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. En estos convenios se recogerán las aportaciones del Estado al nivel mínimo y se determinará la financiación que corresponda a cada Administración para este nivel acordado, teniendo en cuenta que la aportación autonómica al nivel acordado será al menos igual a la suma de las aportaciones estatales al nivel mínimo y al acordado [arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3, y disposición transitoria primera de la Ley 39/2006]. Y, finalmente, como tercer nivel, la Ley 39/2006 recoge la posibilidad de un «nivel adicional» de protección, a establecer eventual y directamente por las Comunidades Autónomas y con cargo a sus presupuestos (arts. 7.3 y 11.2 de la Ley 39/2006) [SSTC 18/2016, de 7 de febrero, FJ 7 a) y 99/2016, de 25 de mayo, FJ 5 a)].

Sobre este esquema conviene señalar que la aplicación de las previsiones de la Ley 39/2006 relacionadas con la regulación del posible «nivel acordado» que eventualmente puede concertarse entre la Administración estatal y cada Comunidad Autónoma [arts. 7.2, 8.2 a), 10, 32.3, párrafo primero, y disposición transitoria primera] quedó suspendida

durante el ejercicio 2012 en virtud de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado; previsión declarada constitucional en la STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 5 a). Tal suspensión ha ido reiterándose anualmente en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, estando contenida en la actualidad en la disposición adicional septuagésima sexta de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, prorrogados para el ejercicio 2017.

No obstante, por otro lado, y reflejo de que el sistema para la autonomía y atención a la dependencia es universal pero no financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos generales estatales y autonómicos, el art. 33 de la Ley 39/2006 prescribe el deber de contribuir de los usuarios de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sufragando parte de su coste, instaurándose así el sistema del «copago» en la financiación de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. De esta forma, parte del coste de estos servicios será de aportación o financiación individual o privada, debiendo «los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participar en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal» (art. 33.1 de la Ley 39/2006).

b) De acuerdo con nuestra doctrina sobre el art. 149.1.1 CE, nada hay que objetar a la decisión del legislador estatal de, en virtud de dicho título competencial (disposición final octava de la Ley 39/2006), regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad tanto en la protección de la situación de dependencia ligada a los arts. 49 y 50 CE (SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6, y 99/2016, de 25 de mayo, FJ 6) como en el cumplimiento del deber de contribuir con tributos al sostenimiento de los gastos públicos derivado art. 31.1 CE. Así, en este caso, nada se objeta a la decisión del legislador estatal de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento del deber de contribuir de todos los usuarios dependientes a la financiación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de las tasas que el legislador competente establezca ex art. 31.1 CE en virtud del art. 33 de la Ley 39/2006.

Por una parte, conviene recordar que, según ha señalado este Tribunal, el art. 149.1.1 CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante», que en el ámbito normativo permite al Estado una «regulación», aunque limitada al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, de tal manera que dicha regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate, y en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho o deber: en definitiva, el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12; 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7, y 95/2016, de 12 de mayo, FJ 5). Por otra parte, este Tribunal ya ha admitido que el ejercicio expreso de esta competencia estatal —como ocurre en el caso de la Ley 39/2006— «impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición que de sí mismas hacen las reglas estatales, sí, cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional» (SSTC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3; 13/2009, de 19 de enero, FJ 8, y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

Esta jurisprudencia constitucional avala, por tanto, la iniciativa del legislador estatal de regular en la Ley 39/2006, al amparo del art. 149.1.1 CE, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el establecimiento y la regulación de las tasas por prestación de servicios de atención asistencial incluidos en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, en las que se instrumentaliza el «copago» de tales servicios. Ahora bien, como ya se ha avanzado, se trata de una competencia normativa restringida, limitada a «las condiciones básicas», expresión que, según hemos entendido,

hace referencia «al contenido primario... del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)». En definitiva, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, habiendo considerado que dentro de ellas se incluyen «aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho... los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho... los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho...; etc.». Como también hemos destacado, una interpretación amplia que llevara a que por «condiciones básicas» hubiera de entenderse cualquier condición «material» conduciría «a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8; reproducido en SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12; 212/2005, de 21 de julio, FJ 5; 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9; 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5; 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4, y 95/2016, de 12 de mayo, FJ 5).

De ahí que la Ley 39/2006, en coherencia con la habilitación normativa que le otorga el art. 149.1.1 CE, haya establecido el deber de los usuarios dependientes de participar económicamente en la financiación de los servicios públicos asistenciales incluidos en el catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia [el «copago»] pero no las concretas tasas que instrumentalizan ese copago por la prestación de tales servicios públicos. Y en este sentido, el art. 33 de la Ley 39/2006 determina las «condiciones básicas» del ejercicio de las competencias financieras en materia de «copago» de prestaciones de los servicios asistenciales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en su derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y a la atención en situación de dependencia (arts. 49 y 50 CE).

c) De esta forma, el art. 33 de la Ley 39/2006 establece tres condiciones básicas sustantivas sobre el deber de participar de los beneficiarios en el coste de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (deber que este precepto impone) que los entes públicos territoriales competentes deberán cumplir a la hora de crear las futuras tasas. En primer lugar, como garantía de la universalidad en el acceso al sistema para la autonomía y atención a la dependencia, «(n)ingún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos» (artículo 33.4). En segundo lugar, «(l)os beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal» (artículo 33.1). Así, distinguiendo entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros (artículo 33.3 *in fine*), del art. 33.1 de la Ley 39/2006 se deduce que deberá crearse una tasa para instrumentalizar el «copago» de cada tipo de servicio asistencial incluido en el catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, tomando como criterios de cuantificación el coste del servicio y la capacidad económica personal (y no familiar) del beneficiario dependiente. Y en cuanto a este último parámetro, el art. 14.7 de la Ley 39/2006 estipula, como «condición básica», que esta capacidad económica se determinará en atención a la renta y el patrimonio del usuario dependiente, si bien «(e)n la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta». Y, en tercer lugar, la Ley 39/2006 (arts. 14.7 y 33.3) prescribe que será el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia el que, de un lado, deberá realizar una propuesta sobre la determinación de la capacidad económica de los usuarios (artículo 14.7), concretando así los elementos de renta y/o patrimonio que van a tenerse en cuenta para configurar la capacidad económica del solicitante de las prestaciones económicas y de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia; y, de otro lado, debe adoptar los criterios mínimos comunes de la participación económica del beneficiario en el coste de los servicios prestados por la

red de centros del sistema para la autonomía y atención a la dependencia [artículos 33.3 y 8.2 d)].

Así, el acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia que contiene ambas cosas (capacidad económica y criterios para determinar el copago) se adoptó, en un primer momento, el 27 de noviembre de 2008, publicándose en la resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de política social, familias y atención a la dependencia y a la discapacidad («BOE» de 17 de diciembre). Y, posteriormente, fue sustituido por el acuerdo de 10 de julio de 2012, publicado por la resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad («BOE» de 3 de agosto), actualmente vigente.

No obstante, conviene señalar que, así como el art. 14.7 de la Ley 39/2006 dispone que tal propuesta del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre la capacidad económica de los beneficiarios de las prestaciones (económicas y de servicios) del sistema para la autonomía y atención a la dependencia debe elevarse a reglamento («en la forma que reglamentariamente se establezca») —reglamento que, según los recurrentes, debe ser estatal—; el art. 33.3 de la Ley 39/2006 concluye que los criterios fijados por el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre la participación de los usuarios en el coste de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia («copago») «serán desarrollados por los Convenios a que se refiere el artículo 10»; esto es, por los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en el que se establece la financiación de cada una de ellas al «nivel acordado» de protección (actualmente suspendido desde el ejercicio 2012) y se recogen las aportaciones estatales al «nivel mínimo». Por ello, debe descartarse *ab initio* que del art. 33 de la Ley 39/2006 se desprenda, como alegan los recurrentes, una habilitación al Estado para que, mediante real decreto, cree las tasas por prestación de los servicios públicos asistenciales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia con las que articular el copago de los usuarios a la financiación de los mismos; mandato, por otra parte, que de existir violaría los arts. 31.3 y 133 CE al chocar frontalmente con el principio de reserva de ley en materia tributaria que, incluso con la flexibilidad con la que este principio se refleja en las tasas, se extiende a la creación *ex novo* de tributos y configuración de sus elementos esenciales (ver, por todas, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 14/1998, de 26 de enero, FJ 11; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; 150/2003, de 15 de julio, FJ 3; 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5; 57/2010, de 4 de octubre, FJ 4; 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3, y 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 6).

d) Así pues, si bien es cierto que el art. 33 de la Ley 39/2006 necesita desarrollo, puesto que la Ley 39/2006 no crea las concretas tasas con las que sufragar la parte del coste de los servicios asistenciales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia que corresponde a los beneficiarios dependientes [como tampoco las crean los acuerdos del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en los que se adoptan los criterios de la participación del usuario en el coste de los servicios prestados por el sistema para la autonomía y atención a la dependencia, antes mencionados], la ley que las establezca deberá ser del ente público territorial que tenga atribuida tal competencia financiera, respetando siempre las condiciones básicas establecidas «ex art. 149.1.1 CE» por el legislador estatal en los arts. 14.7 y 33 de la Ley 39/2006.

En este sentido, como ha reiterado este Tribunal, el establecimiento de tasas por las Comunidades Autónomas está estrechamente ligada a sus competencias materiales; puesto que el principio de instrumentalidad de la hacienda autonómica se impone como límite a su autonomía financiera en el art. 156.1 CE. Así, «la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3), «de manera que

la tasa sigue al servicio» [SSTC 136/2012, de 19 de julio, FJ 8; 71/2014, de 6 de mayo, FJ 3, y 85/2014, de 29 de mayo, FJ 3.a)]. En este sentido, la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas prescribe que las Comunidades Autónomas podrán crear tasas por la prestación de servicios públicos «de su competencia» (artículo 7.1), en coherencia con el carácter sinalagmático de esta categoría tributaria.

4. Hechas las anteriores observaciones sobre el encuadre competencial de la controversia, el enjuiciamiento de la alegada invasión autonómica en la creación de las mencionadas tasas por prestación de los servicios de atención social en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (y la consiguiente regulación de sus elementos esenciales) requiere determinar previamente si la Comunidad Autónoma ostenta la competencia para el ejercicio de la actuación administrativa a la que la tasa se refiere.

Según el art. 3 o) de la Ley 39/2006, las prestaciones públicas económicas y de servicios que conforman el sistema para la autonomía y atención a la dependencia se integran «en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas», y los servicios asistenciales del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (cuya prestación resulta ser el hecho imponible de estas tasas) «se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados» (art. 14.2 de la Ley 39/2006). Asimismo, este Tribunal ya declaró en la STC 18/2016, de 7 de febrero, que el sistema para la autonomía y atención a la dependencia encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», a la que se refiere la Constitución en su art. 148.1.20 CE [FJ 7 b)]. Y la Comunitat Valenciana ha asumido la competencia exclusiva en materia de servicios sociales en su Estatuto de Autonomía (EAV, art. 49.1.24). Por ello, la Comunitat Valenciana tiene la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana al ser precisamente la competente para prestar tales servicios públicos ex art. 49.1.24 EAV. Y adicionalmente, es el propio legislador estatal el que, en el art. 14.2 de la Ley 39/2006, ha atribuido a las Comunidades Autónomas la prestación de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de su red de servicios sociales.

En consecuencia, el establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus propias tasas por prestación de servicios de atención social en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia no invade por sí mismo la competencia estatal del art. 149.1.1 CE. Y ello porque la Ley 39/2006 (art. 33), en ejercicio del título competencial del art. 149.1.1 CE, sólo puede establecer unas «condiciones básicas» uniformes en la competencia financiera autonómica en materia de tasas de dependencia para garantizar la igualdad en todo el territorio nacional en el cumplimiento del deber constitucional de contribuir con tributos al sostenimiento del gasto público del art. 31.1 CE, que queda legalmente plasmado en el art. 33 de la Ley 39/2006 en el deber de todos los usuarios dependientes de contribuir con tasas a la cofinanciación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Pero en ningún caso tal título competencial (art. 149.1.1 CE) habilita al Estado a crear las tasas por las que se hace efectivo el copago de los usuarios de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Así, el legislador estatal no puede, como alegan los recurrentes, haber hecho dejación de unas funciones de desarrollo del art. 33 de la Ley 39/2006 (creación de las tasas) para las que carece de competencia.

Adicionalmente, la alegación de los recurrentes de que el Estado debe, ex art. 15 de la LOFCA, garantizar en todo el territorio nacional un nivel mínimo en la prestación de los «servicios sociales esenciales» —actualmente concretado en la transferencia del Fondo de Garantía de servicios Públicos Fundamentales—, en nada impide a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su poder financiero, a través de la creación de tasas, para la cobertura de aquellos servicios sociales (calificados por el art. 15.1 LOFCA de servicios públicos fundamentales o esenciales) sobre los que tiene competencia exclusiva. O lo que

es lo mismo, la competencia autonómica en materia de tasas por prestación de servicios públicos no viene dada por el art. 15 LOFCA sino por los arts. 157.1 b) CE y 72 b) EAV, en relación con el art. 157.3 CE, y, en su efecto, por el art. 7.1 LOFCA, que la circunscribe a los servicios públicos que sean de su competencia.

Por consiguiente, debe rechazarse la alegación de los recurrentes de que sea el Estado ex art. 149.1.1 CE el ente público territorial competente para crear, en desarrollo del art. 33 de la Ley 39/2006, las tasas por prestación de servicios de atención social en el ámbito autonómico del sistema para la autonomía y atención a la dependencia; correspondiendo tal competencia financiera a la Comunitat Valenciana.

5. Cuestión distinta se plantea acerca del desarrollo reglamentario que, sobre la plasmación de la propuesta del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre la determinación de la capacidad económica del usuario, sí preceptúa el art. 14.7 de la Ley 39/2006 («A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta»). En este sentido, alegan los recurrentes que, siendo la Ley 39/2006 «legislación básica» ex art. 149.1.1 CE, la Comunidad Autónoma Valenciana ha invadido tal competencia estatal al haber establecido un concepto propio de capacidad económica del usuario, a tener en cuenta para cuantificar las tasas valencianas por prestación de los servicios de atención social. Y tal concepto ha sido adoptado por la Comunitat Valenciana con anterioridad a la promulgación del reglamento que, según los recurrentes, debe promulgar el Estado.

Aplicando la doctrina constitucional de que «la tasa sigue al servicio», si la Comunidad Autónoma es competente para crear las tasas por prestación de los servicios asistenciales del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre las que se articula el «copago» instaurado en el art. 33 de la Ley 39/2006, también lo será para determinar el concepto concreto de capacidad económica del usuario dependiente que va a configurarse como elemento de cuantificación de las mismas.

En este punto conviene recordar que, a diferencia del copago farmacéutico o sanitario donde el título competencial involucrado es el art. 149.1.16 CE [SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7; 136/2012, de 19 de junio, FJ 7; 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7, y 85/2014, de 29 de mayo, FJ 3 b)], el art. 149.1.1 CE hace referencia a «condiciones básicas» y no a «bases». Y ya es clásica la doctrina constitucional acuñada en la STC 61/1997, de 20 de marzo [FJ 7 a)], que afirma que «las ‘condiciones básicas’ no es sinónimo de ‘legislación básica’ ‘bases’ o ‘normas básicas’». El art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad ...la competencia ex art 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» (ver en este sentido, SSTC 188/2001, de 24 de septiembre, FJ 12; 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3, y 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4). De su aplicación al presente caso se extraen dos consecuencias:

a) La legislación que ha dictado el Estado con base en el art. 149.1.1 CE —como en este caso, el art. 14.7 de la Ley 39/2006— deberá sin duda ser respetada por el legislador autonómico titular de la competencia financiera sobre el establecimiento y regulación de estas tasas.

No obstante, comoquiera que los recurrentes circunscriben su queja competencial exclusivamente a que la Comunidad Autónoma se ha anticipado a la hora de establecer su concepto de capacidad económica sin esperar al desarrollo reglamentario que, del art. 14.7 de la Ley 39/2006, debe hacer el Estado, no procede entrar a enjuiciar si el contenido de tal concepto autonómico, establecido en el art. 313 *bis* del Decreto Legislativo 1/2005, cumple o no con las «condiciones básicas» fijadas en el art. 14.7 de la Ley 39/2006. De hacerlo, este Tribunal estaría reconstruyendo esta demanda.

b) Ante la inexistencia de regulación estatal adicional, en cuanto a la capacidad económica del usuario dependiente se refiere, debe convenirse que «en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el art. 149.1.1 C.E., más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 52/2002, de 27 de febrero, FJ 3; 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7, y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4). Por ello, y dado que el art. 149.1.1 CE no debe interpretarse como un ámbito de exclusión de la legislación autonómica ni correlativamente como un sector competencial reservado al legislador estatal —como asevera el Letrado de Les Corts—, mientras el Estado no fije condiciones básicas de carácter sustantivo adicionales a las ya establecidas en el art. 14.7 de la Ley 39/2006, nada obsta a la Comunidad Autónoma a ejercer su competencia financiera estableciendo su propio concepto de capacidad económica, como elemento de cuantificación de las tasas por prestación de los servicios de atención social en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, siempre que respete las condiciones básicas impuestas por el art. 14.7 de la Ley 39/2006. Cuestión ésta que queda extramuros del presente recurso.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo que se refiere a los arts. 313 *octies* a 313 *decies* del Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat Valenciana, en la redacción dada en el art. 35 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, relativos a la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

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