

24 JUL 2024

Dependencia (Long Term Care) y Empleo en el Estado del Bienestar. 1ª ed., octubre 2017

Bloque I. Retos para la consolidación de un sistema eficaz de cuidados de larga duración

Capítulo II. La distribución constitucional de competencias en el ámbito de la dependencia (MARÍA JOSÉ SERRANO GARCÍA)

Capítulo II

La distribución constitucional de competencias en el ámbito de la dependencia

MARÍA JOSÉ SERRANO GARCÍA

Profesora Contratada Doctora Acreditada a Titular. Universidad Complutense de Madrid

Sumario:

- I. Los principales títulos competenciales vinculadas al desarrollo del SAAD
- II. La inclusión del SAAD en el seno de la Asistencia Social externa al Sistema de la Seguridad Social
 - 1. La ausencia de una definición cerrada de Asistencia Social: la relación entre la Asistencia Social y la Seguridad Social
 - 2. La inclusión del SAAD dentro de la Asistencia Social externa al sistema de la Seguridad Social como una decisión política
- III. La intervención del Estado destinada a garantizar una igualdad básica en todo el territorio nacional
 - 1. La posibilidad de aplicar el art. 149.1.1 de la CE en la configuración del SAAD
 - 2. La validación de las condiciones básicas fijadas por el Estado en el ámbito del SAAD
- IV. El papel de las Entidades Locales en el desarrollo del SAAD
 - 1. Los elementos que intervienen en el diseño del SAAD a nivel Local
 - 2. La polémica que generó la reforma de las Bases del Régimen Local
 - 3. La validación por el Tribunal Constitucional de las competencias propias de las entidades locales en el desarrollo del SAAD
 - 4. La posibilidad de vincular el desarrollo del SAAD a competencias delegadas y a competencias distintas de las propias
- V. La negación de la naturaleza de título atributivo de competencias al poder del gasto

I. LOS PRINCIPALES TÍTULOS COMPETENCIALES VINCULADAS AL DESARROLLO DEL SAAD

La atención a las personas dependientes no se encuentra vinculada a un título competencial específico. Lo que obliga a acudir a títulos de muy diversa naturaleza, como el que corresponde a la vivienda, a la asistencia sanitaria, a la educación o al transporte, para determinar el papel que poseen el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el diseño del SAAD.

Normalmente, la atención a la dependencia se une al título competencial recogido en el [art. 148.1.20](#) de la [CE](#), que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de Asistencia Social, dentro de la que la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), sitúa al SAAD. Partiendo del citado [art. 148.1.20](#) de la CE, los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en el ámbito de la Asistencia Social y las han calificado como exclusivas. Ahora bien, en una materia tan compleja y fundamental en un Estado Social, esta calificación no excluye, por sí misma, la actuación del Estado y de las Entidades Locales¹⁾. Para justificar su intervención, el primero habitualmente acude al [art. 149.1.1](#) de la CE, que consagra un título competencial de carácter transversal capaz de incidir sobre diversos ámbitos materiales, con el fin de regular condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El Estado ha basado su intervención en este precepto, con ocasión de elaborar normas tan significativas como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (DA 8.^a), el [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#) (DF 1.^a), y el [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio](#) (DF 4.^a). Sin embargo, la CE no atribuye competencias a las Entidades Locales, sino que deja su determinación al legislador autonómico y al estatal. A estos efectos, el Estado utiliza normas sectoriales, como la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre; pero también las Bases del Régimen Local, en virtud de lo dispuesto en el [art. 149.1.18](#) de la CE.

Así planteado, podría parecer que el papel que desempeñan en el desarrollo del SAAD los diversos entes territoriales no ha sido ni puede ser discutido. Pero esta consideración inicial está muy lejos de la realidad. La ubicación de la atención a la dependencia dentro del concepto de Asistencia Social es criticada por aquellos que ponen de manifiesto que encaja mucho mejor dentro de la Seguridad Social. La actuación del [art. 149.1.1](#) CE tampoco es acogida pacíficamente, sino que existen opiniones discrepantes, respecto a la determinación de los concretos derechos y deberes a los que este precepto se refiere, a la identificación de las condiciones básicas que menciona y a si realmente recoge un verdadero título competencial a favor del Estado²⁾. Por otro lado, dado que el legislador estatal y el autonómico pueden atribuir competencias a las Entidades Locales únicamente dentro del ámbito de sus competencias, si se ponen en tela de juicio estas últimas, derivadamente también las atribuidas a las Entidades Locales. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que no siempre es sencillo determinar, si un concreto aspecto puede caer dentro de las Bases del Régimen Local que el Estado está llamado a fijar con fundamento en el [art. 149.1.18](#) CE.

Tras la reforma del [art. 135](#) de la CE, a todo lo anterior, se une la incidencia que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las Administraciones Públicas pueden

tener sobre la actuación del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. De hecho, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, introdujo significativos cambios en el régimen jurídico del SAAD que abrieron paso a una segunda etapa en el proceso de su implantación, en la que lo más importante para el legislador fue la contención del gasto público. Exactamente igual sucedió, con la [!\[\]\(cead67df4d82d6c83effe4f8699a7d8f_img.jpg\) Ley 2/2012, de 29 de junio](#), que suspendió el nivel acordado de financiación del SAAD, al igual que lo hicieron las posteriores Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el poder del gasto no es un título atributivo de competencias, el hecho de financiar o no una determinada actividad no debe tener incidencia, al menos, teóricamente, en la delimitación de competencias³⁾. Por ello, si el Estado financiador estima que su intervención se encuentra justificada en el interés general, estará constreñido a amparar dicha actuación en una autorización constitucional y a respetar las competencias que la CE reserva a otros entes territoriales⁴⁾.

La situación que se acaba de describir se encuentra detrás de diversos conflictos entre el Estado, las Comunidades Autónomas y/o las Entidades Locales en los que fundamentalmente se discute si el primero ha lesionado las competencias autonómicas y locales. Como ya pusiera de manifiesto hace años un sector de la doctrina científica, el Tribunal Constitucional debe juzgar, con arreglo a criterios y razones jurídicas, controversias políticas. La disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituyen el núcleo de la política. Al resolver un conflicto de competencia y definirla como parte del contenido del ámbito competencial del Estado, de la Comunidad Autónoma o, en su caso, de una Entidad Local, el Tribunal Constitucional está poniendo fin a lo que en un lenguaje metajurídico se pueden calificar como disputas por parcelas de poder objetivo entre poderes políticos⁵⁾. A las que, hoy en día, se suma significativamente las controversias económicas derivadas del deseo de reducir costes en la gestión de las competencias y, con ello, de asumir una menor carga económica en el desarrollo del SAAD.

II. LA INCLUSIÓN DEL SAAD EN EL SENO DE LA ASISTENCIA SOCIAL EXTERNA AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. LA AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN CERRADA DE ASISTENCIA SOCIAL: LA RELACIÓN ENTRE LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Partiendo de las normas internacionales y supranacionales, no puede establecerse una clara línea divisoria entre los conceptos de Asistencia Social y de Seguridad Social. A título ejemplificativo, cabe destacar que el [!\[\]\(cbe80b694ebd74fcfe136a095b608235_img.jpg\) art. 13.1](#) de la [!\[\]\(27df6be88af07602ea392719b144fe7f_img.jpg\) Carta Social Europea](#) declara que la Asistencia Social ha de atenderse «especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social»; y que el [!\[\]\(96f0a292e266dbee33329d5ab59a28c7_img.jpg\) art. 34.1](#) de la [!\[\]\(e690b1f92192b826402019fb9f52289a_img.jpg\) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) no utiliza la expresión Asistencia Social; y, sin embargo, coloca en pie de igualdad a la Seguridad Social y a los servicios sociales, en el ámbito de la protección de la dependencia⁶⁾. A lo anterior, se añade que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mantiene que la dependencia es un riesgo que puede ser cubierto por un sistema de Seguridad Social⁷⁾. De hecho, los ordenamientos jurídicos de diversos países europeos, como Alemania, vinculan la dependencia y/o, en general, la Asistencia Social a la Seguridad Social; mientras que otros, como Francia, lo hacen al Sistema de Servicios Sociales.

Dentro de nuestras fronteras, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, configura el SAAD como un sistema público incardinado en la Asistencia Social llamado a ampliar y completar la acción protectora del Estado, así como del Sistema de la Seguridad Social (Exposición de Motivos, apartado 2.º). Lo que remite al [!\[\]\(a03a7eb2f4046e1d3c76772003e549ea_img.jpg\) art. 148.1.20](#) de la CE, que establece un método

de reparto de competencias que no descansa en criterios funcionales, sino en el concepto de Asistencia Social, aunque no la define, a pesar de que atesora la única mención que de ella realiza la CE. Ahora bien, la inclusión del SAAD en el seno de la Asistencia Social ha recibido importantes críticas de quienes consideran que debería estar ubicada dentro de la Seguridad Social, con la consiguiente articulación del [art. 149.1.17](#) CE. Este precepto, a diferencia del [art. 148.1.20](#) de la CE, utiliza un criterio funcional que asigna al Estado determinadas competencias sobre el sistema de la Seguridad Social, no la competencia exclusiva, al objeto de garantizar su carácter unitario y, de manera particular, su estructura financiera. Por otra parte, el [art. 41](#) de la CE se limita a establecer algunos de los elementos que caracterizan a la Seguridad Social y no proporciona ninguna pista que pueda servir para diferenciarla de la Asistencia Social, dejando un amplio margen de actuación al legislador ordinario⁸⁾.

La incertidumbre respecto a los contornos de la Asistencia Social no desaparece, si analizamos los Estatutos de Autonomía y, en su caso, los Decretos de traspaso de funciones y servicios⁹⁾. En particular, los Estatutos de Autonomía, cuando definen la Asistencia Social y, en particular, la dependencia, utilizan términos ambiguos y amplios, acudiendo a formulaciones diversas que, muy frecuentemente, equiparan la Asistencia Social y los servicios sociales¹⁰⁾. La vinculación entre estos dos elementos es tan estrecha, que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, alude a la Asistencia Social una sola vez, al afirmar el «pleno respeto de las competencias que las (Comunidades Autónomas) hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución» (apartado 3, Exposición de Motivos); y, en cambio, contiene variadas referencias a los servicios sociales. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos últimos constituyen una técnica instrumental de protección social que alcanza a las prestaciones no económicas¹¹⁾ y que puede ser utilizada, tanto por la Seguridad Social, como por la Asistencia Social¹²⁾.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional no ha elaborado un concepto cerrado de Asistencia Social. De un lado, mantiene que constituye una técnica pública de protección que actúa al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios¹³⁾. Y, de otro, acoge «una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido, (que) no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos -que la definen y la prestan-, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en el que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control»¹⁴⁾. Además, dentro de la Asistencia Social, el Tribunal Constitucional diferencia la que es interna al sistema de la Seguridad Social y la externa a este sistema; y define esta última como «el conjunto de acciones y técnicas de protección que qued(an) fuera del sistema de la Seguridad Social»¹⁵⁾.

Consecuentemente, sólo cuando nos situamos extramuros del conjunto de sujetos protegidos por el sistema de la Seguridad Social y/o de las contingencias a las que éste atiende y/o, en fin, del nivel que las mismas alcanzan, puede entrar en juego la Asistencia Social externa¹⁶⁾, que, por tanto, actúa como una segunda malla protectora¹⁷⁾. De ahí que pueda pensarse que es necesario determinar el concepto de Seguridad Social, para, a partir del mismo, concretar más precisamente qué debe entenderse por Asistencia Social externa, dentro de la que recuérdese que el legislador ordinario ha situado al SAAD.

No obstante, siguiendo este camino, tampoco se llega a un lugar seguro en el que queden nítidamente establecidos los límites de ambos sistemas de protección, porque la Seguridad Social se configura «como una función del Estado destinada a garantizar la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad [lo que] supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias»¹⁸⁾. Además, el Tribunal Constitucional destaca que

constituye «una exigencia del Estado social de Derecho ( [art. 1](#) CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del  [art. 148.1.20](#) CE»¹⁹⁾.

2. LA INCLUSIÓN DEL SAAD DENTRO DE LA ASISTENCIA SOCIAL EXTERNA AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UNA DECISIÓN POLÍTICA

Realmente, la distinción entre la Seguridad Social y la Asistencia Social externa queda en manos del legislador ordinario. La Asistencia Social externa es aquella que está fuera del sistema de la Seguridad Social, porque el creador del Derecho ha decidido no incluirla en el mismo. Al definir la Seguridad Social, es el legislador estatal el que determina aquello que puede ser considerado Asistencia Social externa. Las Comunidades Autónomas sólo están facultadas, para cubrir el espacio de prestaciones no abrigado por el sistema de la Seguridad Social previamente definido por el Estado, o bien el ocupado por éste, si lo hacen a través de prestaciones complementarias que tengan características diferentes que las otorgadas por el sistema de la Seguridad Social. Además, la configuración legal de la Seguridad Social y de la Asistencia Social externa, al menos, hipotéticamente, puede cambiar a lo largo del tiempo; y, por ende, lo que forma parte de una de ellas actualmente puede dejar de hacerlo en el futuro, reduciéndose o ensanchándose sus respectivos márgenes de actuación²⁰⁾.

En la práctica, la delimitación de la Seguridad Social y la definición de la Asistencia Social se encuentran vinculadas al contexto socio-económico y político, a las disponibilidades económicas de las diversas instancias públicas que potencialmente pueden intervenir en esas materias; y, en clara conexión con todo ello, al reparto constitucional de competencias. Incluso, el Tribunal Constitucional ha señalado que las Comunidades Autónomas pueden actuar en la franja que poseen en común con la Seguridad Social, «cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el  [art. 41](#) CE»²¹⁾. Este resultado se produce, a pesar de que ninguno de los elementos antes citados y, en particular, el reparto constitucional de competencias debería condicionar la delimitación conceptual de las materias a las que se refiere, pues materia y competencia son estadios nítidamente diferenciados, aunque se encuentren estrechamente relacionados²²⁾.

Por lo tanto, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, podría haber situado el SAAD, en el seno del sistema de la Seguridad Social. Lo que hubiera significado que el Estado fuese el encargado de elaborar sus bases y de fijar su régimen económico, mientras que el desarrollo de esas bases y la ejecución de los servicios hubiera correspondido a las Comunidades Autónomas²³⁾. Pero lo cierto es que estas últimas se muestran conformes con la solución normativa adoptada por el Estado, habiendo desempeñado tradicionalmente un importante papel en la protección de la dependencia. Además, no puede dejarse de lado que el Tribunal Constitucional afirma que el SAAD atiende a situaciones de necesidad específicas mediante técnicas que actúan extramuros del sistema de la Seguridad Social²⁴⁾. Y, a día de hoy, aunque se pueda discutir desde un punto de vista técnico, esta solución es la única viable, debido a la situación económica por la que atraviesa el sistema de la Seguridad Social, así como a las dificultades que conllevaría el establecimiento de un tipo de cotización cercano al tipo de cotización para el seguro de dependencia alemán, o bien cualquier otra medida destinada a incrementar los ingresos de ese sistema y a compensar los gastos en materia de dependencia, en un momento en el que existe un elevado número

de desempleados y de trabajadores con bajos salarios.

III. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO DESTINADA A GARANTIZAR UNA IGUALDAD BÁSICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

1. LA POSIBILIDAD DE APLICAR EL ART. 149.1.1 DE LA CE EN LA CONFIGURACIÓN DEL SAAD

La competencia exclusiva que poseen las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección de la dependencia no impide que el Estado intervenga, si lo hace dentro de las competencias que la CE le reconoce, con independencia de que los Estatutos de Autonomía le reserven o no expresamente el ejercicio de tales competencias²⁵⁾. Normalmente, el Estado basa su intervención en el  [art. 149.1.1](#) de la CE, que, de acuerdo con la mayoría de la doctrina científica y la más reciente jurisprudencia constitucional, recoge un título competencial de carácter transversal y autónomo²⁶⁾, positivo o habilitante²⁷⁾, que permite al Estado intervenir, al objeto de regular, por entero y en exclusiva, las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales²⁸⁾. Por ello, aunque frecuentemente el Tribunal Constitucional haya justificado su utilización para modular, reforzar o completar otros títulos competenciales, puede actuar de manera independiente, no debiendo confundirse, como hace un sector de la doctrina científica, con un título complementario de los demás, con un simple límite negativo de las competencias autonómicas o con un criterio de interpretación del resto de las competencias estatales²⁹⁾.

En el ámbito de la protección de la dependencia, el Estado ha acudido al  [art. 149.1.1](#) de la CE, por ejemplo, al elaborar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre³⁰⁾. A pesar de que su utilización, en esta ocasión, recibió fuertes críticas de un importante sector de la doctrina científica y, entre otras instituciones, del Consejo Económico y Social³¹⁾ y del Consejo de Estado³²⁾, no fue objeto de ningún recurso de inconstitucionalidad. Tampoco lo fue el uso del  [art. 149.1.1](#) de la CE como base de la intervención estatal realizada mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre³³⁾. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas entendieron que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio³⁴⁾, lesionaba su competencia exclusiva en el desarrollo del SAAD y, por ello, acudieron ante el Tribunal. Si bien, como se explica en el siguiente apartado, el Tribunal Constitucional rechazó esa supuesta lesión, al igual que la alegada en un recurso de inconstitucionalidad dirigido frente a la Ley 2/2012, de 29 de junio.

Para comprender los desacuerdos que existen en torno a la articulación del  [art. 149.1.1](#) de la CE en la configuración del SAAD, debe tenerse en cuenta que los presupuestos a los que se encuentra sujeta son difíciles de determinar. En primer lugar, aunque existen importantes diferencias en el seno de la doctrina científica y la jurisprudencia constitucional no siempre ha mantenido la misma postura³⁵⁾, la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional declara que la intervención del Estado vía  [art. 149.1.1](#) de la CE puede alcanzar a cualquier derecho constitucional³⁶⁾, sea o no un derecho fundamental³⁷⁾, o bien pertenezca a la categoría de los principios rectores de la política social económica, como sucede con los directamente relacionados con el SAAD ( [arts. 49](#) y  [50](#) CE)³⁸⁾. Lo que no puede hacer es «operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, si quiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional»³⁹⁾.

En segundo lugar, la articulación del  [art. 149.1.1](#) de la CE necesariamente debe

perseguir la igualdad de los ciudadanos independientemente del lugar en el que residan, y lo ha de hacer a través del establecimiento de condiciones básicas que sean capaces de garantizar dicha igualdad. Dado el necesario equilibrio que ha de existir entre las competencias estatales y las competencias autonómicas, el  [art. 149.1.1](#) de la CE debe interpretarse, en el sentido de que no impone una igualdad absoluta de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional, sino que prohíbe el trato divergente, desproporcionado e irrazonable⁴⁰⁾. Lo que significa que el Estado puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas, únicamente mediante el establecimiento de condiciones básicas uniformes⁴¹⁾; o, lo que es lo mismo, a través de la determinación de principios o reglas generales destinadas a asegurar una igualdad básica⁴²⁾. Y, a la hora de identificar estos principios o reglas básicas, debe partir de que el  [art. 149.1.1](#) de la CE se proyecta, sobre las condiciones básicas que afectan al contenido primario de los derechos y a sus posiciones jurídicas fundamentales, dentro de las que se sitúan las facultades elementales, los límites esenciales, los deberes fundamentales, las prestaciones básicas o presupuestos previos. Y, por otro lado, sobre los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con tales condiciones básicas, si son imprescindibles para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos, como el ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran éstos, las condiciones básicas en las que deben ejercerse y la dimensión institucional o marco organizativo que posibilita su ejercicio⁴³⁾.

Por lo tanto, el  [art. 149.1.1](#) de la CE justifica la competencia del Estado para normar las condiciones básicas de igualdad en el desarrollo del SAAD aplicables en todo el territorio nacional, no para efectuar una normación completa y acabada de este sistema⁴⁴⁾. La regulación estatal no puede igualarse a una legislación básica o norma básica, ni en su extensión ni en lo que ésta tiene de regulación sistemática, coherente y completa de una porción de la realidad⁴⁵⁾. De modo que el Estado no puede predeterminar todo el modelo de la dependencia. Más allá de las condiciones básicas, la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, a quienes también pertenece la gestión y la ejecución del SAAD, pudiendo establecer sus propias políticas en materia dependencia⁴⁶⁾ y poner en práctica la autonomía que poseen para elegir, entre otros, sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos⁴⁷⁾. La misma existencia del  [art. 149.1.1](#) de la CE se explica, sobre la base de que a las Comunidades Autónomas les incumbe la ordenación de importantes sectores materiales⁴⁸⁾.

2. LA VALIDACIÓN DE LAS CONDICIONES BÁSICAS FIJADAS POR EL ESTADO EN EL ÁMBITO DEL SAAD

El segundo de los presupuestos a los que está sujeta la actuación del  [art. 149.1.1](#) de la CE es el que puede dar lugar a un mayor número de controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto el legislador estatal posee un cierto grado de discrecionalidad, a la hora de individualizar las condiciones básicas a las que está vinculado; y, consecuentemente, puede actuar guiado por criterios de naturaleza política⁴⁹⁾. Lo que hace posible un intervencionismo excesivo del Estado en el diseño del SAAD, en detrimento de las competencias autonómicas; pero también una ampliación desmedida de las competencias de las Comunidades Autónomas que cause una seria disparidad, de mayor o menor calado, en los regímenes jurídicos de cada una de ellas.

Las normas más recientes parecen inclinarse, en favor de la primera de las posibilidades indicadas; es decir, del reforzamiento de la intervención del Estado en el diseño del SAAD. No obstante, el Tribunal Constitucional no se ha opuesto a este reforzamiento, con ocasión de dar respuesta a los recursos de inconstitucionalidad presentados por algunas Comunidades Autónomas frente al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y la Ley

2/2012, de 29 de junio. Y ello, porque considera que la intervención estatal que estas normas materializa no invade competencias autonómicas, en tanto en cuanto no va más allá de lo que es propio de las condiciones básicas a las que remite el [art. 149.1.1](#) de la CE. Así, lo declara la STC, de 4 de febrero de 2016 (RTC 2016,18), al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio; la STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 36), con ocasión de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra también contra el citado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio; y, en fin, la STC de 25 de mayo de 2016 (RTC 2016, 99), al dar respuesta al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Cataluña contra la Ley 2/2012, de 29 de junio, y, más concretamente, contra su Disposición Adicional Cuadragésima, que suspende el nivel acordado de financiación del SAAD, y su Disposición Final Octava, que fija un calendario que incide en la efectividad del derecho a las prestaciones de ese sistema⁵⁰.

Como se desprende de lo indicado en el anterior apartado, cuando actúa con fundamento en el [art. 149.1.1](#) de la CE, el Estado debe limitarse a regular las condiciones básicas de igualdad, estableciendo un mínimo común normativo llamado a garantizar una igualdad básica en todo el territorio nacional. Por ello, con rigor, más allá de lo que constituye el nivel mínimo de la protección de la dependencia, su intervención debe estar presente, si es absolutamente imprescindible para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos; igualdad que, no debemos olvidar, no ha de ser confundida con identidad, sino equiparada a una igualdad «básica».

Partiendo de esta premisa, el Tribunal Constitucional no se confunde, cuando afirma que el Estado puede cuantificar la aportación que realiza al SAAD e individualizar los criterios de reparto utilizados en la distribución entre las diversas Comunidades Autónomas de la financiación destinada a atender el nivel mínimo ([art. 9.1](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre [RCL 2006, 2226]). Tampoco se equivoca, al señalar que el Estado se encuentra facultado para ampliar o reducir el ámbito subjetivo de las prestaciones, dado que este extremo está claramente vinculado a las condiciones básicas para garantizar la igualdad en relación con el acceso a las mismas. Y, asimismo, para determinar un calendario de efectividad del reconocimiento de las situaciones de dependencia y del consiguiente acceso a las prestaciones y servicios del SAAD (DF 1.ª Ley 39/2006, de 14 de diciembre [RCL 2006, 2226]), en la medida en la que «se configura como uno de los elementos básicos, en este caso temporales, que determina el nacimiento y la efectividad de dichas prestaciones, suponiendo un presupuesto necesario y esencial para el ejercicio del derecho»⁵¹. En esta enumeración ejemplificativa, también cabe destacar que el Tribunal Constitucional tampoco se confunde, cuando señala que el Estado puede modular el reconocimiento retroactivo de una prestación, porque este extremo se encuentra relacionado con los «efectos temporales del reconocimiento de (dicha) prestación»⁵².

Ahora bien, el Tribunal Constitucional utiliza un razonamiento que, en gran medida, reproduce el esquema bases estatales-legislación autonómica, que es el que actúa sobre materias cuya competencia corresponde al Estado, entre las que se sitúa la Seguridad Social⁵³. Incluso, afirma que «sin perjuicio de las finalidades de ahorro de gasto y de garantía de sostenibilidad del sistema que persiguen las modificaciones introducidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, es evidente que el [art. 149.1.1](#) CE proporciona un título competencial más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia»⁵⁴. De manera que parece vincular la intervención del Estado a un determinado ámbito material, olvidándose de que estamos ante un título competencial que se identifica, no por la materia a la que afecta, sino por la finalidad que su ejercicio pretende satisfacer, finalidad que no es otra que la satisfacción de una igualdad básica.

Quizá, el razonamiento del Tribunal Constitucional encuentre su verdadera razón, en la alarma social que hubiera generado justificar la intervención del Estado sólo en motivos de naturaleza económica.

En cualquier caso, puede ser discutible, por ejemplo, la atribución al Estado de la capacidad de establecer la preferencia de unos servicios del SAAD, sobre otros. El Tribunal Constitucional justifica esta capacidad, argumentando que implica «definir los posibles contenidos del derecho de las personas en situación de dependencia»⁵⁵. Así, lo ha expresado, al enfrentarse al servicio de ayuda a domicilio y al criterio de preferencia de los servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, frente a los relativos a la atención de las necesidades domésticas o del hogar ( [art. 23](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre)⁵⁶. De igual modo, podría discutirse que el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que está presente el Estado, sea el encargado de individualizar los servicios concretos que corresponden a cada grado de dependencia y el contenido prestacional de cada uno de los servicios asistenciales, así como la extensión y la duración de los mismos, según el mencionado grado de dependencia (arts. 8.2 b), 10.3 y 15 Ley 39/2006, de 14 de diciembre)⁵⁷. Asimismo, podría reprocharse que tenga encomendado acordar las condiciones y la cuantía de las prestaciones económicas (arts. 8.2 c) y 20, y DA 1.^a Ley 39/2006, de 14 de diciembre)⁵⁸, y fijar criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas ( [art. 27.1](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre)⁵⁹.

Lógicamente, no se discute que todos estos mandatos resulten oportunos, porque permiten una mayor igualdad en el desarrollo del SAAD en todas las Comunidades Autónomas; y, con ello, evitan las comparaciones y problemas vinculados a las desigualdades territoriales. Lo que se pone en tela de juicio es la utilización del  [art. 149.1.1](#) de la CE como base jurídica de la intervención estatal; y, además, que el Tribunal Constitucional haya justificado ese comportamiento, efectuando algunas declaraciones que corresponden a los títulos competenciales que están vinculados a una concreta materia. De nuevo, nos topamos con el posible desacierto técnico que tuvo el legislador ordinario al alejar el SAAD del sistema de la Seguridad Social⁶⁰. Si bien, también de nuevo, resulta oportuna afirmar que las disfunciones del régimen jurídico vigente son de naturaleza técnica, porque la inclusión del SAAD dentro de la Seguridad Social, al menos, hoy en día, resulta inviable económicamente. En último término, no se trata de un problema de contenido de la norma, sino de la base jurídica que permite actuar al legislador estatal para generar dicho contenido.

Por lo demás, el  [art. 149.1.1](#) de la CE también es analizado, en la STC de 16 de febrero de 2017 (RTC 2017, 27), que da respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 1842/2015, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley de las Cortes Valencianas de 22 de diciembre de 2014 (LCV 2014, 397). En este recurso, se cuestiona, si la Generalitat Valenciana invadió la competencia estatal derivada del  [art. 149.1.1](#) de la CE, al crear, en desarrollo del  [art. 33](#) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, tasas por prestación de servicios del SAAD; y fijar, en desarrollo del art. 14.7 de esa misma norma, su propio concepto de capacidad económica personal como elemento cuantificador de tales tasas.

Al dar respuesta a este recurso, el Tribunal Constitucional se inclina del lado de las competencias autonómicas. De una parte, afirma que el Estado puede establecer 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 de ayudar al sostenimiento del gasto público ( [art. 31.1](#) CE), que,

por lo demás, encuentra un reflejo directo en la obligación de los usuarios de contribuir a la cofinanciación del SAAD (🔗[art. 33](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre). Pero, por otro parte, entiende que el 🔗[art. 149.1.1](#) CE no permite al Estado crear tasas a través de las que se haga efectivo el copago; y recuerda que tampoco excluye la intervención de la legislación autonómica ni recoge un título vinculado a una determinada materia. Para concluir que 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, de 14 de diciembre, las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia financiera, estableciendo su propio concepto de capacidad económica como elemento cuantificador de las tasas por prestación de los servicios del SAAD, siempre que respeten las condiciones básicas recogidas en el citado 🔗[art. 14.7](#)⁶¹).

IV. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL DESARROLLO DEL SAAD

1. LOS ELEMENTOS QUE INTERVIENEN EN EL DISEÑO DEL SAAD A NIVEL LOCAL

A diferencia de lo que sucede con el Estado y las Comunidades Autónomas, la CE no atribuye competencias a las Entidades Locales. De ahí que el diseño de su intervención en el desarrollo del SAAD constituya el resultado de lo ordenado en las normas estatales y autonómicas, que, lógicamente, han de respetar las reglas de distribución de competencias previstas constitucionalmente.

En primer lugar, el Estado participa en el diseño del SAAD, mediante la elaboración de las bases de la organización y la estructura local (🔗[art. 149.1.18](#) CE), a las que atiende la 🔗[LBRL](#). Y, en segundo lugar, siempre con respeto de estas bases, a través de la elaboración de normas de naturaleza sectorial, categoría a la que pertenece la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. En virtud de lo ordenado en esta norma, el desarrollo del SAAD ha de canalizarse, mediante la actuación coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, «con la participación, en su caso, de las Entidades Locales» (🔗[art. 1.2](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre); y los centros de estas entidades que tienen confiada la atención a las personas en situación de dependencia forman parte de la red de centros del SAAD (🔗[arts. 16](#) Ley 39/2006, de 14 de diciembre). Por su parte, la intervención de las Comunidades Autónomas se encuentra sujeta a lo ordenado en las normas estatales y en sus propios Estatutos de Autonomía, siendo estos últimos los que contienen los ejes fundamentales del régimen jurídico de las Entidades Locales.

Al atribuir competencias, el Estado y las Comunidades Autónomas deben respetar la autonomía local (🔗[arts. 137](#), 🔗[140](#) y 🔗[141](#) CE). Esta garantía está destinada a asegurar el derecho de las Entidades Locales a participar en su gobierno y administración, así como a asegurar que los Municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal. De modo que el Estado y las Comunidades Autónomas deben graduar el alcance e intensidad de su intervención en el ámbito local, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales⁶²; y, de manera muy especial, 🔗 teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las Administraciones Públicas.

En la práctica, las Entidades Locales son las primeras que reciben las demandas de los ciudadanos. Y, a pesar de que hay algunas diferencias en función de que pertenezcan a una u otra Comunidad Autónoma, en términos generales, se encargan de los principales

servicios del SAAD, porque así lo decidieron o permitieron las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía y sus normas de servicios sociales, o el Estado al fijar las Bases del Régimen Local, o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos⁶³⁾. Incluso tras la entrada en vigor de la [!\[\]\(5e5119c9b3ffc5f6a02f3cf3fe867617_img.jpg\) Ley 27/2013, de 27 de diciembre](#), las Comunidades Autónomas han reconocido a sus Municipios competencias en materia de Asistencia Social que han ido más allá de la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, que son los aspectos a los que, partiendo de la letra de la norma, podían atender.

Todo lo anterior no excluye que la intervención de las Entidades Locales en el desarrollo del SAAD y, en general, en el ámbito de la Asistencia Social haya estado detrás de importantes desigualdades territoriales. A éstas han contribuido factores de diverso tipo, como la falta de delimitación clara de competencias, la descoordinación, la dispersión geográfica, los problemas de financiación y la heterogeneidad del tamaño de los Municipios; incluso, en algunos casos, se han llegado a producir duplicidades de servicios o prestaciones, lagunas y solapamientos⁶⁴⁾. Esta situación constituye uno de los elementos a los que intentó dar respuesta el legislador estatal, a través de la reforma de las Bases del Régimen Local en el año 2013.

2. LA POLÉMICA QUE GENERÓ LA REFORMA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

La LBRL fue modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, al objeto de atender a los mandatos del [!\[\]\(0cc5c4c18dd72a91e21b90220aef9c5d_img.jpg\) art. 135](#) de la CE, a las exigencias derivadas de la [!\[\]\(a0d2f4993c0165f40bddfcfa3093d860_img.jpg\) Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril](#) y a los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en el Plan Nacional de Reformas 2013. En su Preámbulo, la norma reformadora apela a la satisfacción de objetivos tan lícitos, como racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, clarificar las competencias de las Entidades Locales, diferenciar estas competencias de las que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, evitar duplicidades en las prestaciones de servicios y en las competencias de las diversas Administraciones públicas -conforme al principio una Administración una competencia-, así como impedir que las Entidades Locales presten servicios sin un título que les habilite, o bien sin tener recursos suficientes para ello. En conexión con estas finalidades, el reformador sitúa los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como la exigencia de garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, a la par que el deseo de favorecer la iniciativa económica privada.

Para elaborar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el Estado acudió al título competencial recogido en el [!\[\]\(f4349ea867b307dd2675269f68d0971f_img.jpg\) art. 149.1.14](#) de la CE, que se refiere a la Hacienda General, y al contemplado en [!\[\]\(30f4029e815bf61392c2c0ac35af6c08_img.jpg\) art. 149.1.18](#) de la CE, que, como sabemos, le faculta para elaborar las Bases del Régimen Local. Ahora bien, ya durante su génesis, esta norma sufrió importantes críticas. Y, tras su aprobación, a nivel local, el rechazo se hizo especialmente patente, puesto que se interpuso un conflicto en defensa de la autonomía local por alrededor de tres mil Ayuntamientos, detrás del que se encuentra el posterior Dictamen núm. 338/2014 emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2014. Asimismo, la reforma fue objeto de nueve recursos de inconstitucionalidad planteados por diversas Comunidades Autónomas⁶⁵⁾ y por más de cincuenta diputados pertenecientes a distintos Grupos Parlamentarios.

Detrás de estas reacciones, además del redimensionamiento del sector público, en primer lugar, se sitúa la consideración de que el legislador estatal había lesionado la autonomía local, en tanto en cuanto vetaba a las Entidades Locales la posibilidad de tener

competencias propias en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal. En segundo lugar, la estimación de que también había vulnerado las competencias de las Comunidades Autónomas, al limitar la capacidad que éstas poseen para decidir si tales competencias pueden ser ejercitadas y cómo por las Entidades Locales. Y, en tercer lugar, la afirmación de una afección ilegítima de la libertad de prestación de servicios y de desarrollar actividades económicas, aspecto que no es analizado en el presente estudio.

En el concreto ámbito del SAAD, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, canalizó la satisfacción de sus finalidades, a través de un conjunto de mandatos que podían llevar a pensar que las Entidades Locales carecían de la posibilidad de ser titulares de competencias propios en esta materia; y, consecuentemente, que dejarían de ser la puerta de entrada de los ciudadanos al SAAD y las principales encargadas de la prestación de los servicios de este sistema. Siguiendo esta interpretación, su intervención en el ámbito de la dependencia se encontraba condicionada a que las Comunidades Autónomas decidieran delegarles sus competencias sobre la materia y acompañar esta delegación de la correspondiente dotación presupuestaria; o bien a que las propias Entidades Locales acordaran ejercerlas como competencias distintas de las propias y de las delegadas, siempre que contaran con el visto bueno de las Comunidades Autónomas.

Para comprender las razones de esta interpretación, debe tenerse en cuenta que el [!\[\]\(70d2c6078ab65d8fee937ad46006682c_img.jpg\) art. 25.1](#) de la LBRL, antes de la reforma de 2013, preveía que los Municipios podían «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuy(eran) a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». A lo que se sumaba que el [!\[\]\(178372ff0d4d34b957c354a8a42577cd_img.jpg\) art. 28](#) de la LBRL declaraba que estas entidades estaban facultadas para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas. Lo que les permitía intervenir en el ámbito de la Asistencia Social, aunque no dispusieran de una habilitación legal en ese sentido. Además, el art. 25.2 K) de la LBRL incluía la «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social», entre las materias sobre las que, «en todo caso», los Municipios debían tener competencias. De acuerdo con ello, las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos y normas de servicios sociales, podían atribuirles competencias en el desarrollo del SAAD. Tampoco se puede dejar de lado que el art. 26.1 c) de la LBRL establecía que aquellos Municipios que poseyeran una población superior a 20.000 habitantes tenían, «en todo caso», la obligación de «prestación de servicios sociales».

Sin embargo, con la reforma de 2013, la letra del [!\[\]\(5ecd0a8be72909e00a43c3de93c00f44_img.jpg\) art. 25.1](#) de la LBRL reduce el campo de actuación de los mandatos que contiene. Concretamente, sustituye la anterior posibilidad de que los Municipios promovieran toda clase de actividades y prestaran cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, por una fórmula que les otorga sólo la capacidad de «promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo». A lo que se une la derogación de la cláusula residual recogida en el [!\[\]\(302a236552bea3b80a3fa162fdbfba99_img.jpg\) art. 28](#) de la LBRL, así como la afirmación de que «las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada» (Preámbulo Ley 27/2013, de 27 de diciembre). Por otro lado, el [!\[\]\(49d4db3e76c0b582b6db67bc036ddc82_img.jpg\) art. 25.2](#) de la LBRL excluye o reduce algunas de las materias a las que anteriormente refería expresamente las competencias municipales; y, adicionalmente, califica las competencias que menciona como propias de los Municipios. Concretamente, limitándonos a lo que en este lugar interesa, este precepto cambia su anterior referencia a los servicios sociales, por la expresión la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (art. 25.2 e) LBRL). Y, a la luz de lo dispuesto en el art. 26.1 c) de la LBRL, son estos mismos extremos de la Asistencia Social los que justifican

un servicio mínimo obligatorio, en los Municipios de más de 20.000 habitantes.

Por lo tanto, partiendo de la literalidad de estos mandatos, era factible pensar que más allá de los extremos de la Asistencia Social contemplados en los  [arts. 25.2](#) y  [26.1](#) de la LBRL, las Entidades Locales no podían asumir competencias propias ni estaban obligadas a prestar servicios, aunque se situaran ante elementos propios de la Asistencia Social y, en particular, del desarrollo del SAAD. De hecho, esa es la interpretación oficial que recoge el Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado y que mantuvieron algunos Consejos Consultivos⁶⁶. Todavía más, también quedaba ratificada, si se acudía a la Disposición Transitoria 2.ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ya que exigía a las Comunidades Autónomas asumir la titularidad de las competencias que habían venido siendo de los Municipios relativas a la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, antes del 31 de diciembre de 2015. En ese mismo plazo, estaban obligadas a decidir, entre adjudicarse la cobertura inmediata de los correspondientes servicios, sin que su gestión pudiera implicar un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas; o bien delegar las correspondientes competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes. En cualquier caso, si en la fecha fijada como límite, no hubieran asumido el desarrollo de los servicios o acordado la delegación, estos servicios seguirían prestándose por los Municipios, con cargo a la respectiva Comunidad Autónoma; y, en el supuesto de que ésta no facilitara las cuantías precisas, se le aplicarían retenciones en las transferencias que le correspondieran por aplicación de su sistema de financiación.

Algo similar sucedía, con la atención primaria de la salud, dado que vio limitada su presencia en la enumeración contenida en el  [art. 25.2](#) de la LBRL; y, por otra parte, las Comunidades Autónomas tenían que asumir la competencia en esta materia, en un plazo de cinco años, de forma progresiva, a razón de un veinte por ciento anual, partiendo de lo ordenado en la Disposición Transitoria 1.ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Además, los mandatos de las Disposiciones Transitorias 1.ª y 2.ª de esta norma se completaban, con lo ordenado en su Disposición Adicional 11.ª, que permitía la compensación de deudas entre Administraciones Públicas, por asunción de servicios y competencias.

En cualquier caso, el modelo diseñado en Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no llegó a articularse, debido a la confluencia de diversas circunstancias. En primer lugar, tras la entrada en vigor de esta ley, numerosas Comunidades Autónomas siguieron reconociendo a sus Municipios competencias en materia de Asistencia Social que iban más allá de la evaluación e información de situaciones de necesidad social, así como de la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. En segundo lugar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pospuso la eficacia del modelo, puesto que lo vinculó a un nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales. Y, en tercer lugar, al dar respuesta al recurso de inconstitucionalidad número 1792/2014 presentado por la Asamblea Legislativa de Extremadura, la STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 41) fijó el sentido en el que debían ser interpretados los  [arts. 25](#) y 26 de la LBRL, y declaró inconstitucionales las Disposiciones Transitorias 1.ª y 2.ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, así como la Disposición Adicional 11.ª de esta misma norma.

3. LA VALIDACIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL DESARROLLO DEL SAAD

Como se ha indicado en el anterior apartado, detrás de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se encuentra básicamente el deseo de recortar el gasto público y de asegurar la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Siguiendo la doctrina contenida en la STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 41), nada cabe objetar a esta finalidad, puesto que el Estado, al establecer las Bases del Régimen Local, puede decidir políticamente los

fines a los que tiende y orientar su regulación a esos fines, estando facultado para introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español ([arts. 32.1, 103.1](#) CE y 135.2 de la CE) y, con ello, limitar el campo de maniobrabilidad del legislador estatal sectorial, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales⁶⁷⁾. No obstante, sólo puede atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, si tiene competencia en la materia o sector de que se trate. Y, en particular, el [art. 135](#) de la CE no le permite eliminar «las competencias que los Estatutos de Autonomía, dentro del marco establecido por la Constitución, asignan a las Comunidades Autónomas para organizar sus servicios»⁶⁸⁾.

En las materias en las que la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, en principio, éstas son las encargadas de decidir, si sus Municipios deben o no desarrollar servicios y, en su caso, el modo en el que ha de efectuarse el correspondiente traslado⁶⁹⁾. De ahí que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales las Disposiciones Transitorias 1.ª y 2.ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, así como la Disposición Adicional 11.ª de esta misma norma. Siguiendo sus propias palabras, estas disposiciones impiden «que las Comunidades Autónomas opten, en materias sobre las que poseen competencia por atribuir el desarrollo de determinados servicios a los entes locales, obligando a que los asuma la propia Comunidad Autónoma, dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones. Lo que significa que (el Estado) no se conforma, con dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas»⁷⁰⁾. Con posterioridad, la [STC de 9 de junio de 2016](#) (RTC 2016, 111), al dar respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 1959/2014 formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, declaró extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la parte de este recurso que se dirige frente a la citada Disposición Adicional 11.ª, y las Disposiciones Transitorias 1.ª y 2.ª de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Por otro lado, la STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 41) afirma que la circunstancia de que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, haya suprimido o reducido la extensión de algunas de las materias a las que anteriormente venía refiriéndose el [art. 25.2](#) de la LBRL no impide que las Comunidades Autónomas puedan seguir atribuyendo o reforzando competencias propias municipales, a pesar de no estar obligadas, en los ámbitos materiales que han sido omitidos por el reformador. Y ello, porque prohibir, con carácter general e indiscriminadamente, que atribuyan competencias propias a sus Municipios en cualesquiera otra materia que no se menciona en [art. 25.2](#) de la LBRL es manifiestamente invasivo de las competencias autonómicas. Más allá de las materias enumeradas, las Comunidades Autónomas pueden atribuir o quitar competencias municipales propias, sin más límites que los derivados de la CE ([arts. 103.1, 135, 137 y 140](#) CE), de los apartados 3, 4 y 5 del [art. 25](#) de la LBRL, y de lo previsto en sus Estatutos de Autonomía⁷¹⁾. Además, exactamente igual que sucede con las competencias, los servicios enumerados en el [art. 26.1](#) de la LBRL son los que, como mínimo, deben prestar los Municipios. La ausencia de referencia expresa en este precepto a un servicio significa que los Ayuntamientos no están obligados a asumirlo, no que necesariamente ese servicio tenga que desaparecer, o bien que lo tenga que hacer la competencia a la que se encuentra vinculado. Este es el sentido en el que debe interpretarse la sustitución que, con referencia a los Municipios de más de 20.000 habitantes, efectúa la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de la obligación de «prestación de servicios sociales», por la de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (art. 26.1 c) LBRL).

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que el Estado pueda imponer a las

Comunidades Autónomas la centralización de la Asistencia Social y, con ella, del desarrollo del SAAD. Lo que significa que no es posible oponerse a que numerosas Comunidades Autónomas, tras la reforma de 2013, hayan reconocido a los Municipios competencias en materia de Asistencia Social que van más allá de la evaluación e información de situaciones de necesidad social, así como de la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, que les permiten continuar disfrutando del importante papel que han venido desarrollando a lo largo del tiempo.

Ahora bien, ello no significa que todo siga igual que antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de [art. 27](#) de diciembre. El reformador se ha olvidado de que la atención a la dependencia puede caber dentro del conjunto de asuntos que afectan directamente al círculo de los intereses de las Entidades Locales; y de que lo más adecuado hubiera sido que hubiese reservado a esas entidades competencias en el desarrollo del SAAD, al objeto de garantizar la autonomía local⁷². Además, como sabemos, el Tribunal Constitucional no considera que la solución normativa sea inconstitucional, a pesar de que recuerda que las Bases del Régimen Local deben asegurar que los Municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan, con un nivel de participación tendencialmente correspondiente a la intensidad de los intereses implicados; y, asimismo, de que afirma que los servicios vinculados al SAAD son servicios típicamente municipales, aunque las competencias sean autonómicas⁷³. Al margen de lo anterior, también debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional somete a cualquier materia sobre la que los Municipios tengan competencias propias a los límites contenidos en los apartados 3, 4 y 5 del [art. 25](#) de la LBRL, con independencia de que se encuentre o no dentro de las enumeradas en el [art. 25.2](#) de la LBRL.

Todo lo anterior significa que queda abierta la posibilidad de que, en el futuro, las Comunidades Autónomas no reconozcan competencias propias a las Entidades Locales en el ámbito del SAAD. Las competencias sobre este sistema serán autonómicas o locales, dependiendo de lo que decidan las propias Comunidades Autónomas. Y ello, aunque las Bases del Régimen Local «pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, (tanto) para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone (...) un obstáculo a las competencias (de) las Comunidades Autónomas, (como) para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. (Más aun), la configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio)»⁷⁴. Y se da la circunstancia de que, a día de hoy, el poder de intervención del Estado en el diseño del SAAD se ha visto incrementado, a causa de que el Tribunal Constitucional entiende que el [art. 149.1.18](#) de la CE debe interpretarse, a la luz de los principios de eficiencia, eficacia administrativa y estabilidad presupuestaria⁷⁵. Pero lo cierto es que han sido estos mismos principios los que le han permitido reducir el ámbito de la referencia a la Asistencia Social y a los servicios sociales en los [arts. 25.1](#) y [26.1](#) de la LBRL.

4. LA POSIBILIDAD DE VINCULAR EL DESARROLLO DEL SAAD A COMPETENCIAS DELEGADAS Y A COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS

Como se desprende de lo señalado en el anterior apartado, debido a que no forman parte del grupo de materias mínimas sobre las que los Municipios «en todo caso» deben tener competencias propias, hipotéticamente las Comunidades Autónomas podrían reservarse las competencias vinculadas al desarrollo del SAAD y, posteriormente, permitir que los Municipios las ejercitaran, bien como competencias delegadas, o bien como competencias distintas de las propias.

En el supuesto de que los Municipios aceptasen una delegación, deberían ejercer tales competencias, bajo la dirección y el control de la entidad delegante (🔗[arts. 7.3](#) y 27 LBRL). Pero, como destaca la STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 41), la nueva redacción del 🔗[art. 27](#) de la LBRL ha alterado el sentido político de la delegación. Antes de la reforma de 2013, servía esencialmente, para extender el poder local a competencias cuya titularidad era de las Comunidades Autónomas o del Estado, con fundamento en el predominio de los intereses supralocales, sobre los municipales. De modo que permitía proteger los intereses locales involucrados, mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en las Entidades Locales, sin riesgo para los intereses supralocales que justificaban la centralización de la titularidad, ya que seguían tutelados, a través del ejercicio de las facultades de dirección y control que se reservaba la entidad delegante y que aceptaba la entidad delegada. Sin embargo, el vigente régimen jurídico, aunque no es ajeno a esta lógica, desarrolla otra hasta ahora menos presente, a saber, «la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales»⁷⁶⁾. De ahí que pueda ser utilizada, como tal mecanismo, restando peso a la protección de los intereses locales y a la garantía de los intereses supralocales en los que se basa la centralización sobre las Comunidades Autónomas de las competencias en el desarrollo del SAAD.

Por otro lado, es posible que las Entidades Locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las delegadas, a pesar de la reforma sufrida por el 🔗[art. 25](#) de la LBRL y la derogación del art 28 de la LBRL⁷⁷⁾. Si bien, la Administración Autonómica puede llegar a impedirlo, porque, a tenor de lo dispuesto en el 🔗[art. 7.4](#) de la LBRL, entre los requisitos que las Entidades Locales han de satisfacer para ello, se sitúa el informe previo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia (es decir, de la Comunidad Autónoma) del que derive la inexistencia de duplicidades; y, en segundo lugar, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

La STC de 3 de marzo de 2016 (RTC 2016, 41) entiende que estos mandatos no lesionan las competencias de las Comunidades Autónomas, a pesar de que permiten que las Entidades Locales puedan ejercer competencias en ámbitos materiales reservados a las primeras, porque este ejercicio está sujeto a requisitos destinados a proteger los intereses supralocales. Y, en sentido inverso, tampoco lesionan la autonomía local, aunque las Comunidades Autónomas puedan impedir que los Municipios ejerzan una competencia, debido a que esta posibilidad se incardina en un contexto en el que la legislación básica diseña un modelo «que atribuye directamente determinadas competencias a los entes locales (🔗[art. 26](#) LBRL), permite a las leyes (estatales y autonómicas) atribuir específicamente competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan, en todo caso dentro de determinados ámbitos materiales (🔗[art. 25.2](#) LBRL). (Y), por otra parte, las Administraciones que han de elaborar los informes previos están directamente vinculadas por la garantía constitucional de la autonomía local. Son ellas -no el 🔗[art. 7.4](#) LBRL- las que podrían llegar a incurrir en la vulneración (de la autonomía local), si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante»⁷⁸⁾, como puede entenderse que sucedería, en el campo de la protección de la dependencia.

V. LA NEGACIÓN DE LA NATURALEZA DE TÍTULO ATRIBUTIVO DE COMPETENCIAS AL PODER DEL GASTO

Con ocasión de pronunciarse sobre la suspensión de los convenios a través de los que se financia el segundo nivel de protección de la dependencia, el Tribunal Constitucional ha

recordado que el poder del gasto no es un título atributivo de competencias. En particular, ha declarado que el alcance y la extensión de las facultades estatales en relación con el desarrollo del SAAD no varía, en función de la cantidad que aporte a este sistema el Estado; y, asimismo, que nada impide que existan cambios en sus aportaciones, si atienden al equilibrio que debe existir, en cada momento, entre la cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la suficiencia de la atención ofrecida y la propia sostenibilidad financiera del SAAD. De igual modo, ha afirmado que si el Estado reduce o excluye su contribución al nivel intermedio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a incrementar sus aportaciones, al objeto de mantener el grado de protección del que disfrutaban sus ciudadanos antes de la susodicha reducción o exclusión de la aportación estatal.

En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que, «por su contenido meramente suspensivo y no novatorio, la (...) disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012 no impone a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones sobre el reconocimiento y financiación de las prestaciones de dependencia»⁷⁹⁾. Asimismo, entiende que la suspensión de las aportaciones estatales al nivel intermedio de protección no es contraria al principio de lealtad constitucional, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónoma ni a la competencia autonómica sobre servicios sociales. A estos efectos, entre otros extremos, destaca que las Comunidades Autónomas, antes de suspenderse la financiación, conocían la necesidad de tomar medidas de ese tipo, como deja ver el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 (apartado 2.15). Además, señala que el segundo nivel de protección del SAAD es contingente o potencial, pues está sujeto al mutuo acuerdo y no existe un previo derecho a la cofinanciación estatal. A lo que suma que el [art. 32.3](#) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, «únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos igual a la de la Administración general del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que implica que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria»⁸⁰⁾.

En todo caso, el Estado ha convertido en realidad algo que hace algunos años era totalmente impensable para las Comunidades Autónomas, precisamente la ausencia de financiación estatal del nivel intermedio. En este orden de ideas, recuérdese que la Disposición Transitoria Primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, con el fin de favorecer la implantación progresiva del SAAD, ordenaba que aquél debía establecer anualmente en sus Presupuestos créditos destinados a la celebración de los convenios con las Comunidades Autónomas, hasta el 31 de diciembre de 2015. Ya hace algunos años, un sector de la doctrina científica puso de manifiesto que esta disposición sirvió para impedir las reclamaciones de las Comunidades Autónomas basadas en una supuesta lesión de sus competencias en materia de Asistencia Social⁸¹⁾. Lo que pone de manifiesto que el principal problema que rodea y ha rodeado siempre al SAAD es el de su financiación. En el momento en el que se han reducido los fondos que el Estado destina a este sistema, han proliferado las pretensiones dirigidas a que el Tribunal Constitucional afirme la invasión de competencias ajenas por el Estado.

La suspensión y, en general, los recortes en la financiación del SAAD podrían poner en tela de juicio el cumplimiento por los poderes públicos de su obligación de atender adecuadamente a los discapacitados y a las personas de la tercera edad ([arts. 49](#) y [50](#) CE). Esta obligación es la misma que ha justificado la puesta en práctica del [art. 149.1.1](#) CE, en el ámbito de la protección de la dependencia. Puede decirse que cuando se trata de procurar la intervención del Estado en el diseño del SAAD, este precepto constitucional ha sido elevado al mismo nivel que corresponde a los derechos fundamentales y a las libertades públicas; y, en cambio, cuando lo que está en juego es la aportación de dinero por el Estado, se resta importancia a su incorrecta satisfacción, si este resultado atiende al

equilibrio entre la cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, a la suficiencia de la atención ofrecida y a la propia sostenibilidad financiera del SAAD. Y ello, a pesar de la importancia que poseen los criterios políticos, en la decisión del Estado de destinar partidas económicas a determinadas cuestiones y, correlativamente, en su deseo de procurar el citado equilibrio.

VI. CONCLUSIONES

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sitúa el SAAD, dentro de la Asistencia Social externa al Sistema de la Seguridad Social. Esta ubicación está directamente vinculada al contexto social, económico y político en la que se realizó, hundiendo sus raíces más profundas en razones de naturaleza económica y, de manera especial, en la situación económica del sistema de la Seguridad Social. Las Comunidades Autónomas y el Tribunal Constitucional se muestran conformes, con el anclaje del SAAD realizado por el legislador estatal. Si bien, también podría haber sido ubicado dentro del sistema de la Seguridad Social, debido a las porosas fronteras que existen entre la Asistencia Social interna y externa a este sistema.

En todo caso, la competencia exclusiva que han asumido las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social externa ([art. 148.1.20 CE](#)) no impide que el Estado intervenga, si lo hace dentro de las competencias que la CE le reconoce. Normalmente, su intervención se apoya en el [art. 149.1.1](#) de la CE, que le permite establecer, a través de condiciones básicas, un mínimo común normativo llamado a garantizar una igualdad básica en todo el territorio nacional. Por ello, más allá de lo que constituye el nivel mínimo de la protección de la dependencia, la intervención estatal es posible, sólo cuando resulta absolutamente imprescindible para garantizar dicha igualdad. Lo que puede suceder excepcionalmente.

Ahora bien, fijar los límites entre las competencias estatales y las autonómicas constituye una difícil tarea. De hecho, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, llevó a diversas Comunidades Autónomas a presentar un recurso de inconstitucionalidad, porque entendieron que el Estado había sobrepasado el establecimiento de las condiciones básicas a las que se refiere el [art. 149.1.1](#) de la CE. No obstante, el Tribunal Constitucional justificó la intervención estatal, a pesar de que, en algunos extremos, realmente fue más allá del establecimiento de esas condiciones básicas. A lo que contribuyó especialmente que utilizara un razonamiento que, en parte, reproducía el esquema bases estatales-legislación autonómica, aunque es el llamado a actuar sobre materias, como la Seguridad Social, cuya competencia corresponde al Estado. Este esquema no puede confundirse, con el que corresponde al binomio condiciones básicas estatales-legislación autonómica, que es el propio de los títulos competenciales vinculados a la satisfacción de una concreta finalidad, entre los que se encuentra precisamente el recogido en el [art. 149.1.1](#) de la CE. En todo caso, las críticas que aquí se vierten no afectan al contenido del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sino al uso de un título competencial que no debería haber permitido al legislador estatal establecer parte de ese contenido con el fin de reducir el gasto público.

Los aspectos económicos también se encuentran detrás de la modificación de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Pero, en esta ocasión, el Tribunal Constitucional rechaza puntos fundamentales de la reforma, al negar la posibilidad de que el Estado imponga a las Comunidades Autónomas la centralización de la Asistencia Social y, con ella, del desarrollo del SAAD. A tal afecto, fija el sentido en el que deben ser interpretados los [arts. 25](#) y [26](#) de la LBRL, y declara inconstitucionales las Disposiciones Transitorias 1.^a y 2.^a de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, así como la Disposición

Adicional 11.^a de esta misma norma. Ahora bien, la respuesta del Tribunal Constitucional no significa que todo siga igual que antes de la reforma. Aunque en el momento en el que se escriben estas palabras quedan por resolver algunos recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local entablado frente a la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, a día de hoy, cabe afirmar que se encuentra abierta la posibilidad de que, en el futuro, las Comunidades Autónomas no reconozcan competencias propias a las Entidades Locales en el desarrollo del SAAD, a pesar de que se trata de un ámbito de interés prevalentemente municipal.

Por lo demás, la relación que existe entre las decisiones del legislador estatal y los factores de naturaleza económica se hace todavía más patente, en la suspensión de los convenios a través de los que se financia el segundo nivel de protección de la dependencia, cuya adecuación a Derecho ha sido avalada por el Tribunal Constitucional. Con esta suspensión, se ha convertido en realidad algo que hace algunos años era totalmente impensable, poniéndose en entredicho el cumplimiento de la obligación que poseen los poderes públicos de atender adecuadamente a los discapacitados y a las personas de la tercera edad ([arts. 49 y 50 CE](#)), que sorprendentemente es la misma que ha justificado la puesta en práctica del [art. 149.1.1](#) de la CE. De manera que puede afirmarse que cuando se trata de procurar la intervención del Estado en el diseño del SAAD, el tratamiento de esa obligación se eleva al nivel que corresponde a los derechos fundamentales y a las libertades públicas; y, en cambio, si lo que está en juego es la aportación de dinero por el Estado, sorprendentemente se resta importancia a su irregular satisfacción.

De lo señalado hasta este momento se desprende que en el instante en el que se han reducido los fondos estatales destinados a la dependencia, han proliferado las pretensiones dirigidas a que el Tribunal Constitucional afirme la invasión por el Estado de competencias que no le pertenecen, levantándose voces que habían permanecido calladas a lo largo de los años. Y, correlativamente, el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a resolver controversias que son jurídicas, pero, sobre todo, políticas y económicas, que tienen origen en el deseo del Estado de ejercer el poder sobre una determinada parcela de la realidad y reducir el gasto público. Lo que lleva a plantearse el posible desacierto técnico que tuvo el legislador estatal, al alejar el SAAD del sistema de la Seguridad Social, si deseaba actuar como si fuera el titular de la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social externa que corresponde a las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, queda ratificado lo señalado al principio de este epígrafe en el sentido de que la delimitación de las competencias que poseen el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se encuentra directamente vinculada al contexto social, económico y político. Para evitar los vaivenes que ha sufrido y puede sufrir el SAAD derivados del inevitable cambio de este contexto, lo más oportuno sería acometer una reforma de la CE que precisara más exactamente los elementos que intervienen en la definición de los principales títulos competenciales a los que se encuentra vinculado. Pero, ante la incertidumbre de que se realice una reforma constitucional de esta envergadura y, dado que el principal problema que rodea y ha rodeado siempre a la delimitación de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales es el sostenimiento económico del SAAD, como poco, se debería diseñar un adecuado sistema de financiación que facilitara el respeto de los ámbitos competenciales de cada uno de estos entes territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, I.: «Reflexiones sobre el artículo 149.1.1 de la Constitución: la

clasificación del suelo y la imposible igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad urbanística», en *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 3. Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 2007.

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Cuestiones competenciales en la ley de dependencia», en *Temas Laborales*, núm. 89. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2007.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: «La competencia de las CCAA en materia de protección social», en *Temas Laborales*, núm. 51. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1999.

ARROYO GIL, A.: «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las [SSTC 41/2016, de 3 de marzo](#) (RTC 2016, 41), y 111/2016, de 9 de junio», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2016.

DE LA VILLA GIL, L.E.: «El modelo constitucional de protección social», en *Aranzadi Social*, núm. 3. Pamplona, Aranzadi, 2004, [BIB 2004\426](#).

DURÁN BERNARDINO, M.: «La distribución constitucional y legal de Competencias en el modelo de protección social a la dependencia», en *Aranzadi Social*, núm. 8. Pamplona, Aranzadi, 2013, [BIB 2013\2373](#).

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R.: «El complejo equilibrio de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de atención a la dependencia», en *Temas Laborales*, núm. 100. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: «La protección social de los extranjeros en España», en *Aranzadi Social*, núm. 21. Pamplona, Aranzadi, 2001, [BIB 2002\5](#).

GARCÍA ARANDA, S.: «La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 18. Madrid, UNED, 2016.

GARCÍA NÚÑEZ SERRANO, F.: «Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 34. Madrid, 2002.

MORENO MOLINA, J.A.: *La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-Administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico*. Pamplona, Aranzadi, 2016.

SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., y GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: «Sobre las infracciones y sanciones (estatales o autonómicas) en materia de Dependencia», en *Aranzadi Social*, núm. 1. Pamplona, Aranzadi, 2008, [BIB 2008\499](#).

VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Los pilares de la ordenación normativa general de la Ley de Dependencia. Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia», en *Documentación Laboral*, núm. 102. Madrid, Ediciones Cinca, 2014.

ZÁRATE RIVERO, B.: *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015.

1

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), y de 27 de febrero de 2014, FJ 4.º (RTC 2014, 33).

2

ZÁRATE RIVERO, B.: *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 306 y 307.

3

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18), de 25 de noviembre de 1986, FJ 5.º (RTC 1986, 146), y de 6 de febrero de 1992, FJ 14.º (RTC 1992, 13).

4

STC de 25 de noviembre de 1986, FJ 5.º (RTC 1986, 146). Igualmente, entre otras, STC de 6 de febrero de 1992, FJ 14.º (RTC 1992, 13).

5

GARCÍA-NÚÑEZ SERRANO, F.: «Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 34. Madrid, 2002, pp. 129 y 130.

6

Literalmente, el  [art. 34.1](#) de la  [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) señala que «la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

7

STJUE de 30 de junio de 2011 (TJCE 1998, 308).

8

Por lo demás, el  [art. 41](#) de la CE no es apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión, sino que es un precepto neutro que impone compromisos a los poderes públicos, sin prejuzgar cuáles pueden ser éstos (STC de 11 de

diciembre de 2002, FJ 3.º [RTC 2002, 239]).

9

SSTC de 9 de junio de 1986, FJ 6.º (RTC 1986, 76), y de 25 de noviembre de 1986, FJ 2.º (RTC 1986, 146).

10

MORENO MOLINA, J.A.: *La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-Administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico*. Pamplona, Aranzadi, 2016, pp. 105 y siguientes. Incluso, se llegó a señalar que la Asistencia Social fue fagocitada por los servicios sociales en los Estatutos de Autonomía, con el resultado de una excesiva difuminación del peso de la Administración General del Estado respecto a tales servicios; *vid.* ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «El complejo equilibrio de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de atención a la dependencia», en *Temas Laborales*, núm. 100. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009, p. 336.

11

VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Los pilares de la ordenación normativa general de la  [Ley de Dependencia](#). Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia», en *Documentación Laboral*, núm. 102. Madrid, Ediciones Cinca, 2014, p. 18.

12

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Cuestiones competenciales en la ley de dependencia», en *Temas Laborales*, núm. 89. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2007, pp. 130 y 131.

13

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), de 27 de febrero de 2014, FJ 4.º (RTC 2014, 33), de 15 de marzo de 2012, FJ 4.º (RTC 2012, 36), de 11 de diciembre de 2002, FJ 5.º (RTC 2002, 239), y de 25 de noviembre de 1986, FJ 2.º (RTC 1986, 146).

14

STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 9.º (RTC 2002, 239). También hablan de Asistencia Social en sentido abstracto, las SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), de 27 de febrero 2014, FJ 4.º (RTC 2014, 33), de 15 de marzo de 2012, FJ 4.º (RTC 2012, 36), y de 25 de noviembre de 1986, FJ 2.º (RTC 1986, 146).

15

STC de 6 de febrero de 1992, FJ 14.º (RTC 1992, 13). Con mayor precisión, el Tribunal Constitucional ha declarado que «se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º [2016, 18]).

16

En similar dirección, un sector de la doctrina científica ha puesto de manifiesto que la Asistencia Social externa mantiene una relación de complementariedad con la Seguridad Social, en el sentido de que llega donde no alcanza esta última, bien porque actúa con carácter subsidiario, cuando se encuentra destinada a cubrir los huecos de protección que escapan del brazo contributivo y no contributivo de la Seguridad Social, o bien de carácter complementario, si se dirige a mejorar las prestaciones de la Seguridad Social; *vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: «La protección social de los extranjeros en España», *en Aranzadi Social*, núm. 21. Pamplona, Aranzadi, 2001,  [BIB 2002\5](#). Del mismo modo, se ha señalado que la Asistencia Social interna opera como un mecanismo complementario que beneficia a personas que caen dentro del campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social; mientras que la Asistencia Social externa tiene carácter suplementario de la Seguridad Social, constituyendo un sistema de protección social autónomo que está regido por criterios y principios propios, y que abarca potencialmente a todos los miembros de la población, no sólo a los sujetos protegidos por la Seguridad Social; *vid.* SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., y GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: «Sobre las infracciones y sanciones (estatales o autonómicas) en materia de Dependencia», *en Aranzadi Social*, núm. 1. Pamplona, Aranzadi, 2008,  [BIB 2008\499](#). Y, entre otras afirmaciones vertidas, se sitúa la que mantiene que la Asistencia Social se encuentra unida a todo derecho social establecido o que pueda establecerse para proteger a los ciudadanos que no está ya satisfecho, o debidamente satisfecho, por el sistema de la Seguridad Social o por el Sistema Nacional de Salud; *vid.* DE LA VILLA GIL, L.E.: «El modelo constitucional de protección social », *en Aranzadi Social*, núm. 3. Pamplona, Aranzadi, 2004,  [BIB 2004\426](#).

17

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Cuestiones competenciales en la ley de dependencia», *en Temas Laborales*, núm. 89. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2007, p. 130.

18

STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 3.º (RTC 2002, 239).

19

STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 7.º (RTC 2002, 239).

20

STC de 9 de junio de 1986, FJ 6.º (1986, 76).

21

«Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen Junta jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico» (STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 7.º [RTC 2002, 239]).

22

DE LA VILLA GIL, L.E.: «El contenido constitucional de la asistencia social», en *El trabajo y la Constitución*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 592; y ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: «La competencia de las CCAA en materia de protección social», en *Temas Laborales*, núm. 51. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1999, pp. 214 y siguientes.

23

Precisamente, un sector de la doctrina científica ha señalado que lo más correcto hubiera sido incluir el SAAD en el Sistema de la Seguridad Social, para alcanzar el equilibrio competencial entre la legislación básica del Estado y la legislación autonómica, así como satisfacer las necesidades sociales derivadas de la atención a la dependencia. Todo ello, se añade, con independencia de la delimitación competencial que se fijara entre el Estado y las Comunidades Autónomas para gestionar las prestaciones o diseñar el SAAD; *vid.* DURÁN BERNARDINO, M.: «La distribución constitucional y legal de Competencias en el modelo de protección social a la dependencia», en *Aranzadi Social*, núm. 8. Pamplona, Aranzadi, 2013,  [BIB 2013\2373](#).

24

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), de 3 de marzo de 2016, FJ 2.º (RTC 2016, 36), y de 25 de mayo de 2016, FJ 4.º (RTC 2016, 99).

25

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), y de 27 de febrero de 2010, FJ 4.º (RTC 2014, 33).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18).

STC de 17 de octubre de 2012, FJ 4.º (RTC 2012, 184).

STC de 25 de septiembre de 2014, FJ 4.º (RTC 2014, 151).

Sobre todas estas cuestiones, *vid.* ZÁRATE RIVERO, B.: *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 306 y 307.

DF 8.ª Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Dictamen 3/2006 del Consejo Económico y Social, de 20 de febrero, *sobre el anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, pp. 33-34.

Dictamen del Consejo de Estado, de 23 de marzo de 2006, *sobre el anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, p. 8.

DF 1.ª Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

DF 4.ª  [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.](#)

Analiza las diversas posiciones doctrinales ZÁRATE RIVERO, en *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 309 y siguientes.

36

STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 10.º (RTC 2002, 239).

37

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18).

38

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18). Este pronunciamiento cita la STC de 27 de febrero de 2014 (RTC 2014, 33), que declara que es «posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el  [art. 149.1.1](#) CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el  [art. 50](#) CE, en relación con las personas mayores, o en el  [art. 49](#) CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados  [art. 49](#) y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex  [art. 149.1.1](#) CE» (FJ 4.º).

39

STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 10.º (RTC 2002, 239).

40

Constituyendo «un instrumento fundamental para garantizar la homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional» (STC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º [RTC 2016, 18]).

41

STC de 25 de septiembre de 2014, FJ 4.º (RTC 2014, 151).

42

VALDÉS DAL-RE, F.: «Los pilares de la ordenación normativa general de la Ley de Dependencia. Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia», en *Documentación Laboral*, núm. 102. Madrid, Ediciones Cinca, 2014, p. 7.

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18).

ZÁRATE RIVERO, B.: *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015, p. 311.

MORENO MOLINA, J.A.: *La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-Administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico*. Pamplona, Aranzadi, 2016, p. 105.

La autonomía financiera ( [art. 156.1](#) CE) «les permite ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas (...), pues dicha autonomía financiera no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (STC de 11 de diciembre de 2002, FJ 9.º [RTC 2002, 239]; en parecidos términos, STC de 9 de junio de 1986, FJ 7.º [RTC 1986, 76]).

AGIRREAZKUENAGA, I.: «Reflexiones sobre el artículo 149.1.1 de la Constitución: la clasificación del suelo y la imposible igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad urbanística», *en Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 2007, pp. 94 y 95.

ZÁRATE RIVERO, B.: *La tutela de la dependencia en el ordenamiento jurídico español. Principios constitucionales y desarrollo normativo*. Pamplona, Aranzadi, 2015, p. 311.

Vid. apartado V del presente estudio.

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18), y de 25 de mayo de 2016, FJ 6.º (RTC 2016, 99).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18).

Téngase en cuenta que la legislación básica «incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (STC de 17 de marzo de 2016, FJ 7.º [RTC 2016, 62]).

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 7.º (RTC 2016, 18), de 3 de marzo de 2016, FJ 2.º (RTC 2016, 36), y de 25 de mayo de 2016, FJ 4.º (RTC 2016, 99). Además, la STC de 3 de marzo de 2016, FJ 3.º (RTC 2016, 36), respecto a la posible lesión de la autonomía financiera de Navarra expresada en el régimen de convenio económico y en el sistema pactista de colaboración con el Estado, descarta que «el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial en materia de atención a la dependencia que, por lo demás, deriva del [art. 149.1.1](#) CE en relación con el art. 44.17 LORAFN (...). La alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral».

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18), y de 3 de marzo de 2016, FJ 2.º (RTC 2016, 36).

Si bien, añade que «la decisión estatal no excluye ni que las Comunidades Autónomas puedan establecer servicios adicionales ([art. 8.2](#) [Real Decreto 1051/2013](#)) ni que puedan excepcionalmente decidir que se prestan de forma separada (último inciso del [art. 23](#) Ley 39/2006 y [art. 8.5](#) [Real Decreto 1051/2013](#))» (SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º [RTC 2016, 18], y de 3 de marzo de 2016, FJ 2.º [RTC 2016, 36]).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18).

SSTC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18), y de 3 de marzo de 2016, FJ 2.º (RTC 2016, 36).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18).

La participación de las Comunidades Autónomas también hubiera quedado asegurada en términos similares a los actuales, si ese sistema se hubiera situado en el seno de la Seguridad Social, dadas las facultades de desarrollo legislativo y de ejecución que les reconoce el  [art. 149.1.17](#) de la CE. Incluso, un sector de la doctrina científica ha señalado que actualmente la competencia exclusiva recae sobre el Estado para regular las condiciones básicas del SAAD con fundamento en el  [art. 149.1.1](#) CE, sin perjuicio de la colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en su gestión; *vid.* DURÁN BERNARDINO, M.: «La distribución constitucional y legal de Competencias en el modelo de protección social a la dependencia», en *Aranzadi Social*, núm. 8. Pamplona, Aranzadi, 2013,  [BIB 2013\2373](#).

STC de 16 de febrero de 2017, FFJJ 3.º y 5.º (RTC 2017, 27).

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 9.º (RTC 2016, 41).

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 13.º (RTC 2016, 41).

Informe 01/2017 Políticas públicas para combatir la pobreza en España, CES (Madrid), 2017, p. 108.

Asamblea de Extremadura, Parlamento Navarro, Parlamento y Consejo de Gobierno de Andalucía, Consejo de Gobierno de Asturias, Gobierno y Parlamento de Cataluña, y Gobierno de Canarias.

66

Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 165/2014, de 12 de marzo; y Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 8/2014, de 27 de febrero.

67

STC de 3 de marzo de 2016, FFJJ 3.º y 4.º (RTC 2016, 41).

68

STC de 27 de diciembre de 2013, FJ 13.º (RTC 2013, 1877).

69

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 9.º (RTC 2016, 41).

70

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 13.º (RTC 2016, 41).

71

STC de 3 de marzo de 2016, FFJJ 10.º, 12.º y 13 (RTC 2016, 41).

72

GARCÍA ARANDA, S.: «La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 18. Madrid, UNED, 2016, pp. 236 y siguientes.

73

STC de 3 de marzo de 2016, FFJJ 12.º y 13.º (RTC 2016, 41).

74

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 9.º (RTC 2016, 41).

ARROYO GIL, A.: «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las  [SSTC 41/2016, de 3 de marzo](#) (RTC 2016, 41), y  [111/2016, de 9 de junio](#) (RTC 2016, 111)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2016, pp. 703-704.

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 11.º (RTC 2016, 41).

Recuérdese que, antes de la reforma introducida por la  [Ley 27/2013, de 27 de diciembre](#), estos preceptos basaban el derecho de las Entidades Locales a promover cualesquier actividad y servicio relacionado con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

STC de 3 de marzo de 2016, FJ 11.º (RTC 2016, 41).

STC de 25 de mayo de 2016, FJ 5.º (RTC 2016, 99).

STC de 4 de febrero de 2016, FJ 8.º (RTC 2016, 18).

ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Cuestiones competenciales en la ley de dependencia», *Temas Laborales*, núm. 89. Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2009, pp. 146 y 147.