

El forzado encaje competencial de la Ley de Dependencia diez años después: la STC 18/2016, de 4 de febrero

The difficult attribution of power regarding the long-term care act ten years later: the Constitutional court 18/2016, of 4 February 2016

BORJA SUÁREZ CORUJO

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Resumen

El presente trabajo analiza la STC 18/2016, de 4 de febrero, en aquellos aspectos relacionados con la Ley 39/2006, sobre dependencia, que fueron modificados por el Real Decreto-ley 20/2012. La atención se centra en la delimitación del concepto de asistencia social y en el recurso al artículo 149.1.1ª CE.

Abstract

This analysis deals with the Spanish Constitutional Court Judgment n. 18/2016, of 4 February 2016, in relation to the legal provisions contained in the Act 39/2006 on long-term care which were modified by the Royal Decree-law 20/2012. Attention is focused on the concept of social assistance and the use of section 149.1.1 of the Spanish Constitution.

Palabras clave

Asistencia Social, Seguridad Social, Dependencia, Constitución, Recortes

Keywords

Social Assistance, Social Security, Long-Term Care, Constitution, Cutbacks

La envergadura del *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* –el mayor recorte del gasto público de la historia de la democracia española– se pone también de manifiesto en los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que resuelven cuestiones y recursos de inconstitucionalidad. Entre estos últimos, interesa examinar el que resuelve la STC 18/2016, de 4 de febrero, formulado por la Generalitat de Catalunya –y, en la misma línea, la STC 36/2016, de 3 de marzo, interpuesto por el Parlamento de Navarra–. Aunque son muy diversas las materias afectadas por el Decreto-ley cuya constitucionalidad se discute, mi atención se dirige a una en concreto: el fundamento constitucional sobre el que se apoya la citada norma para introducir importantes restricciones en la configuración del sistema de atención a la dependencia¹. A juicio de la Generalitat, lo que viene a presentarse como “medidas de racionalización” de este sistema –recogidas en el artículo 22, las Disposiciones Adicionales 7ª y 9ª, Transitorias 8ª, 9ª, 10ª, 11ª y 12ª, y Final 1ª del Real Decreto-ley 20/2012 – exceden el ámbito competencial del Estado al afectar en este punto específico al título sobre servicios sociales que el Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹ GONZÁLEZ ORTEGA, S. (dir.) *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, CES, Madrid, 2013, pp. 19 ss.

atribuye en exclusiva a la Generalitat (artículo 166) a partir de la previsión del artículo 148.1.20ª CE sobre asistencia social.

Conviene advertir que el presente comentario no pretende examinar el contenido concreto de estas previsiones, más allá de algunas consideraciones puntuales que resultan útiles para el desarrollo argumental del análisis que se realiza. El objetivo del trabajo se circunscribe al encaje competencial de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, sobre el que el Tribunal Constitucional no se había pronunciado en detalle hasta la fecha. Como aspecto previo, se han de hacer también algunas consideraciones acerca de la tortuosa conceptualización de la asistencia social.

1. EL ‘PECADO ORIGINAL’: EL SORPRENDENTE ENCAJE COMPETENCIAL DE LA LEY 39/2006.

El problema de fondo arranca con la decisión del legislador – a partir del proyecto de ley impulsado por el gobierno, entonces socialista – de anclar una valiosa iniciativa como la puesta en marcha de un sistema de atención a las personas dependientes en un título competencial singular, el artículo 149.1.1ª CE.

Antes de 2006, y en particular a partir del cambio de siglo, todas las Comunidades Autónomas habían aprobado iniciativas legislativas que, con denominaciones diversas –servicios sociales como más común, frente a otras como acción social o bienestar social–, contemplaban el reconocimiento de prestaciones y la provisión de servicios sociales en favor de personas que podían encajar en el ámbito subjetivo de lo que luego fue la Ley 39/2006². La falta de definición concreta de la contingencia protegida, unida a la endeblez generalizada –sin perjuicio de algún caso excepcional, de los mecanismos de protección autonómicos– generaron enormes disparidades entre Comunidades Autónomas y una grave insuficiencia protectora. De ahí que en el momento en que se intensificó el debate sobre la puesta en marcha de un sistema de atención a la dependencia que pudiera resultar homologable a los ya consolidados en el entorno europeo de referencia, se planteara la necesidad de implicar directamente al Estado en un ámbito que, hasta ese momento, había sido ocupado por las iniciativas de dimensión autonómica. Surgieron entonces dudas, desde una perspectiva constitucional, acerca de la articulación jurídica de una iniciativa de estas características³.

Sin prejuzgar la atribución competencial, la caracterización de la *dependencia* como un “... estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su

² BLÁZQUEZ AGUDO, E. M. - MUÑOZ RUIZ, A. B. “La protección de la dependencia en las CC. AA.: un panorama disperso”, *Relaciones Laborales*, 2004-II, pp. 252 ss.

³ Véase el siguiente análisis crítico sobre este asunto: SUÁREZ CORUJO, B. “Dependencia y estado autonómico: el encaje competencial del proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Relaciones Laborales*, 2006-II, pp. 933 ss.

autonomía personal” (artículo 2.2 Ley 39/2006) parecía conducir, como referente principal⁴, al artículo 41 CE en el que se garantiza el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que dispense asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Dicho lo cual, desde esa óptica competencial se planteaban dos posibles cauces ‘naturales’ a la vista de las experiencias previas en materia social. De un lado, el conocido hasta entonces a partir de su caracterización como asistencia social (artículo 148.1.20ª CE), el cual otorgaba a las CC.AA. un protagonismo, en principio, exclusivo sobre el particular. Y, de otro, la atribución al Estado de un papel principal en el desarrollo de esta nueva modalidad protectora, lo que debía conducir al ámbito de Seguridad Social en los términos previstos por el artículo 149.1.17ª CE.

Sin embargo, dos factores parecen explicar la –hace diez años– sorprendente apuesta por incardinar una iniciativa de tal dimensión (política, jurídica, social, económica, administrativa,...) en un título competencial como el artículo 149.1.1ª CE que hasta ese momento había tenido un peso sólo secundario en el proceso de descentralización territorial⁵.

El primero de ellos tiene que ver precisamente con el reconocimiento tácito de que la protección frente a la situación de dependencia había venido produciéndose desde el ámbito autonómico y, por tanto, se presentaba como una manifestación de asistencia social en cuya caracterización parecía tener cabida a la luz de la doctrina constitucional.

El segundo factor tenía que ver con la consecución simultánea de dos objetivos fundamentales para la iniciativa. De un lado, la atribución al Estado de un papel destacado en la articulación de un nuevo y específico mecanismo de protección social que sirviera de garante de igualdad y solidaridad en todo el ámbito territorial español. Y, de otro, la implicación de todas las Administraciones Públicas y, en especial, de la autonómica en el desarrollo (con la consiguiente financiación) de la acción protectora de la dependencia. Lo cierto es que la realización de ese doble planteamiento se enfrentaba a una dificultad aparentemente insalvable.

⁴ Qué duda cabe de que hay otros principios rectores también implicados: artículos 43, 49 y 50 CE. De ahí el acierto de referirse al “... carácter poliédrico...” de la contingencia (BARCELÓN COBEDO, S. - QUINTERO LIMA, M. G. “Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia”, *Relaciones Laborales*, 2004-II, p. 208).

⁵ Hasta el cambio de siglo, la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE se circunscribía básicamente a Reales Decretos de traspaso y servía para reforzar o complementar otros títulos como fórmula genérica con la que se parecía reivindicarse el papel vertebrador del Estado (véanse, como ejemplos relevantes, *Ley 16/2003, 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud* que, junto al subapartado 1, alude a los números 16, sanidad, y 17, Seguridad Social; la *Ley 40/2003, 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas*, menciona el 1 y el 17; o la *Ley 28/2005, 28 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*, la cual apela a los números 9, 16, 18 y 27, además de al primero). No faltan, sin embargo, dos (endebles) precedentes en los que el título competencial de referencia es el artículo 149.1.1 CE. Uno fue el *Real Decreto-Ley 14/2005, 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por la tormenta tropical Delta en el archipiélago canario los días 28 y 29 de noviembre*, cuyo rasgo distintivo es el carácter urgente, excepcional y puntual de la actuación del Estado. Mientras que el otro es la *Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* a la que se hará referencia en seguida.

No habiendo ningún obstáculo para la atribución al Estado de esta competencia, el problema estribaba en las consecuencias que habría de traer consigo la identificación del título competencial que le podría dar encaje: el relativo a la Seguridad Social, artículo 149.1.17ª CE. La identificación de la dependencia como una contingencia protegida por el sistema de Seguridad Social sintonizaba bien con la realidad europea en la que es relativamente frecuente que la protección de este tipo de situaciones de necesidad se articule a través del citado sistema⁶. Sin embargo, la pretensión del Estado de involucrar activamente a las Comunidades Autónomas –en posición subordinada, pero no por ello menos relevante– condicionaba la vía para hacerlo en la medida en que la Seguridad Social era, y continuaba siendo, una institución en manos casi exclusivas del Estado. La participación de organismos autonómicos ha sido siempre casi residual –paradójicamente mucho más limitada que la de entidades privadas como las mutuas (patronales) colaboradoras de la Seguridad Social– a pesar del tenor literal de la mencionada previsión constitucional (artículo 149.1.17ª CE) en el que se reserva al Estado la legislación básica sobre Seguridad Social y su régimen económico.

Ello significa que, de encuadrar la iniciativa en el ámbito material de Seguridad Social (probablemente lo más razonable), el resultado habría sido, alternativamente, lo siguiente: o bien se sacrificaba la participación de las Comunidades Autónomas asumiendo el Estado todo (o casi todo) protagonismo en línea con esa concepción ‘estatalista’ (centralista) de la Seguridad Social que ha marcado su desarrollo en España desde su nacimiento; o bien se corría el riesgo de que, abierto el campo de la Seguridad Social a la intervención autonómica, se reivindicara por parte de las Comunidades Autónomas un mayor protagonismo en otras áreas de la Seguridad Social que – discutiblemente⁷– se le negaba hasta ese momento. Esto último se quería evitar, al tiempo que había una clara intención de repartir el esfuerzo de financiación que una iniciativa como la puesta en marcha de un sistema de dependencia llevaba aparejado. ¿Cómo lograr entonces la ‘cuadratura del círculo’?

Así, la solución pasó por aprobar la citada Ley 39/2006 al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de conformidad con el artículo 149.1.1.ª CE (Disposición Final 8ª Ley 39/2006). Como se apuntaba, aquello suponía una importante novedad con un único antecedente que merezca consideración específica: la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con*

⁶ En tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene afirmando desde hace años que, pese a que la relación de prestaciones de Seguridad Social recogida en el artículo 3.1 del *Reglamento 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social* no hace una referencia explícita a las situaciones de dependencia, no hay dificultad en entender que cabe su reconducción al supuesto de prestaciones de enfermedad [letra a) de dicho precepto], en la medida en que complementan éstas con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas necesitadas de cuidados especiales. (Véanse en tal sentido las SsTJCE 5 de marzo de 1998, Molenaar (C-160/96, Rec. p. I-843) y 8 de marzo de 2001, Jauch (C-215/99, Rec. p. I-1901).

⁷ SUÁREZ CORUJO, B. *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Iustel, Madrid, 2006; AA. VV. *Prevención y Protección de la Dependencia: Un enfoque interdisciplinar*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Comares, Granada, 2014.

*discapacidad*⁸. Lo cierto es que, al margen de otras consideraciones que se realizan más adelante, existía una importante diferencia entre uno y otro caso. Concretamente, no puede pasarse por alto que la Ley 51/2003 se veía forzada de alguna forma a acudir al artículo 149.1.1ª CE como única fórmula posible para justificar una intervención estatal cuyo objetivo reside en corregir los problemas no solventados por la distribución competencial constitucionalmente prevista. En cambio, la situación de la Ley 39/2006 era bien distinta en el sentido de que sí se contemplaba una solución competencial en el marco constitucional (Seguridad Social, artículo 149.1.17ª CE) que podría resultar, en principio, plenamente satisfactoria.

Pese a todo, la única Comunidad Autónoma que discutió el título competencial sobre el que levantaba el entramado que habría de constituir un sistema de atención a las personas dependientes fue Navarra, y aún así acabo desistiendo del recurso⁹. El problema, por tanto, seguía latente; de ahí el interés en examinar esta STC 18/2016, de 4 de febrero.

2. UNA PARADA OBLIGADA: LA POBRE CARACTERIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA DEPENDENCIA

El camino que ha de conducir al Tribunal Constitucional a validar la invocación del artículo 149.1.1ª CE tiene como parada previa obligada la caracterización del concepto de asistencia social. Habiéndose ocupado tradicionalmente las Comunidades Autónomas de las situaciones de necesidad vinculadas a la dependencia a través del título competencial de asistencia social (artículo 148.1.20ª CE), resulta necesario delimitar su espacio a la hora de valorar en qué medida el Estado ha podido extralimitarse en su actuación. Téngase en cuenta, en este sentido, que la STC 18/2016 ubica la Ley 39/2006 indubitadamente en el ámbito material de la asistencia social, descartando de forma expresa la aplicación del artículo 149.1.17ª CE, referido a la Seguridad Social, que –de un modo algo confuso– había sido invocado por la Abogacía del Estado.

En verdad, la sentencia no aporta en este punto ninguna novedad relevante a la doctrina constitucional, tan consolidada como –a mi juicio– insatisfactoria. Por este último aspecto, precisamente, merece la pena hacer algún comentario.

Para empezar, llama la atención que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la asistencia social siga anclada en la identificación, que hoy debería considerarse superada, de dos dimensiones de aquélla: la ‘externa’, que podemos considerar constitucional y que atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas a partir del citado artículo 148.1.20ª CE; y la ‘interna’, que responde a una realidad jurídica preconstitucional y cuyo fundamento normativo es el vigente –aunque vacío de contenido– artículo 64 TRLGSS¹⁰. Sin cuestionar

⁸ Disposición Final 14ª. La Ley 51/2003 fue derogada por el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, que contiene la misma previsión en su Disposición Final 1ª.

⁹ Véase el recurso de inconstitucionalidad número 2250/2007 contra determinados preceptos de la Ley 39/2006. El desistimiento es ratificado por el Auto del TC 22/2008, de 22 de enero.

¹⁰ Véase el comentario a este precepto (antiguo artículo 55 RDLegislativo 1/1994) realizado por la profesora B. ALONSO OLEA en: AA.VV. (dir. I. GARCÍA PERROTE ESCARTÍN – J.R. MERCADER UGUINA) *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Lex Nova-Thomson Reuters, Valladolid, 2015, pp. 312).

que el Estado pueda llevar a cabo actuaciones de naturaleza asistencial fuera del ámbito material de la Seguridad Social –eso sí, sólo en excepcionales circunstancias–, debe insistirse en la atribución constitucional a las Comunidades Autónomas en exclusiva de la asistencia social conforme a lo previsto por sus Estatutos de Autonomía. De manera que resulta inapropiado referirse a una asistencia social estatal, sin perjuicio de que el Estado pueda protagonizar alguna acción muy puntual basada en todo caso en un título distinto al relativo a la Seguridad Social.

Igualmente resulta llamativo el repaso de los rasgos que definen el alcance de la materia de asistencia social y que revelan una caracterización estrecha de ésta, como “... una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella”. Siguiendo la STC 33/2014, de 27 de febrero [y la STC 36 /2012, de 15 de marzo], se apuntan los siguientes rasgos respecto de los cuales cabe hacer alguna observación desde una perspectiva crítica.

Primero, se trataría de “... un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social...”, una separación excesivamente rigurosa que choca con una realidad práctica en la que las actuaciones autonómicas de naturaleza asistencial dan protección a personas que también son beneficiarias de la Seguridad Social.

Segundo, la asistencia social operaría “... mediante técnicas distintas de las propias de [la Seguridad Social]”, lo que parecería estar descartando la articulación de la protección asistencial como prestaciones económicas basadas en el reconocimiento de derechos subjetivos y, al tiempo, dando cabida otro tipo de prestaciones como los servicios sociales. Sin embargo, el hecho de que la Seguridad Social haya evolucionado hacia un sistema integrado básicamente por prestaciones económicas, no significa en absoluto que no quepan otras modalidades protectoras. En ese ámbito habría que situar la asistencia sanitaria que quizá hoy no pueda considerarse parte de la acción protectora de la Seguridad Social –es ciertamente un asunto controvertido–, pero que indiscutiblemente sí lo fue en un pasado no muy lejano.

Otro de los caracteres típicos de la asistencia social es, tercero, que “... su sostenimiento [se produce] al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios...”. Con ello se marca una clara distancia respecto de la idea de contributividad y pretende garantizarse que las prestaciones den cobertura a personas sin personas económicas. No debe pasarse por alto, sin embargo, que ésta es precisamente una característica típica del nivel no contributivo de la Seguridad Social cuya creación en un momento posterior (1990) no significa una menor identificación con aquélla.

Y, por último, se señala que “... su dispensación [se realiza] por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean”, un rasgo de publicidad que a estas alturas no aporta más que la constatación de que la asistencia social se “... distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”, en palabras de la misma sentencia.

El repaso somero de estos rasgos configuradores de la asistencia social permiten constatar, como hace la propia STC 18/2016, de 4 de febrero, que en su conjunto esta caracterización se ajusta "... a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea...". Pero resulta manifiestamente insuficiente a efectos de delimitar la frontera entre Seguridad Social y asistencia social en el marco constitucional español. En tal sentido, cabe llamar la atención sobre una doble circunstancia.

De un lado, hay que tener presente que la caracterización descrita dejaría fuera algunas actuaciones autonómicas típicamente sociales (atención de situaciones de necesidad, como las que dan lugar al acceso a las rentas mínimas autonómicas) pero que cuentan con un grado de garantía similar al de la Seguridad Social en la medida en que se configuran como derechos subjetivos plenos. Y, de otro, debe señalarse que la endeblez de esos rasgos configuradores difícilmente se ajusta a la articulación jurídica de un sistema de atención a la dependencia.

De ambas apreciaciones cabría concluir que resulta un poco forzado el empeño del Tribunal en sostener que la Ley 39/2006 "... encaja materialmente en el ámbito de la asistencia social...". La sentencia parece obviar esta debilidad recordando que la asunción autonómica de una determinada competencia "... no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico' (STC 31/2010, de 28 de junio)"¹¹. Lo cierto es que, por sus características, más bien parece que nos encontraríamos ante un tipo de iniciativa que sintoniza con la superioridad político-jurídica de la Seguridad Social en tanto acción pública protectora más perfecta y avanzada. Eso es lo que se trataba de evitar en el momento de aprobación de la norma y en esta línea se sitúa la sentencia a la hora de interpretar el artículo 149.1.1 CE.

3. UNA INTERPRETACIÓN EXPANSIVA (¿RECENRALIZADORA?) DEL ARTÍCULO 149.1.1ª CE.

Centrado ya el análisis en la posible extralimitación del Real Decreto-ley 20/2012 en la modificación de la Ley 39/2006 al amparo del artículo 149.1.1ª CE, la sentencia comienza por repasar los principales rasgos de este título competencial a la luz de la doctrina constitucional. En concreto, tres son los aspectos más destacables.

En primer lugar, el Tribunal destaca que el citado precepto contiene un "título competencial autónomo" (SsTC 207/2013, de 5 de diciembre, 184/2012, de 17 de octubre) cuya proyección genérica "... sobre todos los derechos fundamentales" (SsTC 188/2001, de 20 de septiembre; y 111/2012, de 24 de mayo) incluye también los configurados como principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución, con una mención expresa a los artículos 49 y 50 CE (STC 33/2014, de 27 de febrero) que pueden considerarse relacionados con el sistema de atención a la dependencia.

¹¹ Y añade en tal sentido que "... debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como 'competencias exclusivas', no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional".

En segundo término, la sentencia reconoce que lo que persigue el artículo 149.1.1ª CE es garantizar el "... contenido esencial o primario..." del derecho de que se trate (SsTC 61/1997, de 20 de marzo; y 247/2007, de 12 de diciembre), es decir, "... sus posiciones jurídicas fundamentales...". En ellas han de incluirse también aquellos "... criterios que sean absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho" (SsTC 184/2012, de 17 de octubre; y 3/2013, de 17 de enero)¹². Para lo cual se reconocen al legislador estatal dos facultades. Por una parte, dispone de "... un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional" (STC 154/1988, de 21 de julio); y, por otra, se contempla que "... junto a la normación, como aspecto esencial del art. 149.1.1ª CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional".

Y, en tercer lugar, como límite a esa facultad reconocida al Estado al amparo del artículo 149.1.1ª CE, el mismo pronunciamiento advierte que esa regulación estatal no puede suponer "... una normación completa y acabada del derecho de que se trate..." con una referencia expresa a las competencias –normativas, en su caso– que pudieran tener atribuidas las Comunidades Autónomas (SsTC 184/2012, de 17 de octubre; y 3/2013, de 17 de enero).

Sin ignorar que hay otras consideraciones doctrinales en torno al citado precepto que contribuirían a restringir la capacidad de actuación del Estado¹³, de todo lo anterior se deduce la atribución al Estado de una capacidad genérica para modificar la Ley 39/2006 –previamente para su regulación original– sin que ello vulnere la competencia que como asistencia social tienen reconocidas las CC.AA.

Salvado este escollo, la STC 18/2016, de 4 de febrero, valora en su fundamento jurídico octavo si el ejercicio estatal de esa capacidad genérica de actuación en este ámbito es respetuoso con los límites constitucionales. Puede ya adelantarse que el Tribunal no aprecia ninguna vulneración de las competencias autonómicas, algo que chirría en casi todos los casos al partir del discutible título competencial del subapartado 1 del artículo 149.1 CE, en lugar del subapartado 17 del mismo precepto, referido a la Seguridad Social.

- Se desestima, primero [letra a) dentro del fundamento jurídico 8], la impugnación de la modificación del artículo 9.1 Ley 39/2006 por parte del artículo 22.3 RDL

¹² Expresamente menciona "... el ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, las 'condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho o el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho'" (STC 61/1997, de 20 de marzo).

¹³ Llama la atención que no se mencionen otros aspectos relevantes que han venido conformando la doctrina constitucional en torno a la interpretación de este título competencial. En particular, cabría recordar la negación por parte del Tribunal de que las condiciones básicas pudieran ser consideradas "... sinónimo de legislación básica..." (SsTC 61/1997, 37/2002): tratándose de garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, el concreto régimen jurídico sería determinado a continuación "... de acuerdo con el orden constitucional de competencias" (STC 188/2001). Además, también era doctrina consolidada que el mentado artículo 149.1.1ª CE "... no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento..." (SsTC 61/1997, 228/2003) como "... trasunto, en el plano competencial, del artículo 14 CE..." (STC 61/1997).

20/2012, incorporando un nuevo criterio de asignación de la financiación estatal del nivel mínimo del sistema, en virtud del cual, se ha de tener en cuenta también las prestaciones reconocidas¹⁴. Sin necesidad de entrar en más detalles, el argumento principal del Tribunal Constitucional es que “(e)l Estado es competente para determinar los criterios en virtud de los cuales se distribuye la financiación para atender el denominado nivel mínimo que le corresponde garantizar, en tanto que núcleo prestacional uniforme en todo el Estado”.

- Se validan, segundo [b)], las modificaciones que afectan a los criterios de valoración de las situaciones de dependencia que se establecen fundamentalmente en el artículo 27 Ley 39/2006¹⁵. A juicio de la STC 18/2016, “...la fijación de los criterios mínimos que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia encajan en el concepto condiciones básicas al que se refiere el art. 149.1.1 CE, por tratarse de una delimitación del marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho...”. Pero en este caso, además, subraya que “... la determinación de tales criterios de composición y actuación no corresponde al Estado sino al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, máximo exponente de los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.
- También se rechazan, tercero [c)], las quejas referidas a las nuevas previsiones en torno a las condiciones de disfrute de las prestaciones. De una parte, el Tribunal considera que la ampliación del campo subjetivo de la prestación económica de asistencia personal¹⁶ se encuentra amparado por el citado artículo 149.1.1^a CE “... en la medida que determinar los posibles beneficiarios de las prestaciones del sistema forma parte de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en relación con el acceso a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia que al Estado corresponde establecer”. De otra, admite la reconfiguración de la prestación de servicios de ayuda a domicilio¹⁷ al entender que “... perfila(r) los rasgos de uno de los servicios del sistema...” constituye una actuación dentro del margen competencial del Estado (siempre el artículo 149.1.1^a CE), pues está definiendo “... los posibles contenidos del derecho de las personas en situación de dependencia, garantizando así una igualdad mínima en su regulación”, sin perjuicio de que “... las Comunidades Autónomas puedan establecer servicios adicionales”.

¹⁴ Señala el segundo inciso de este precepto que “(l)a asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida”.

¹⁵ Cabe destacar por su relevancia el segundo inciso del artículo 27.1 Ley 39/2006, modificado por el artículo 22.11 RDL 20/2012, que establece que “(e)l Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público”.

¹⁶ El artículo 19.1 Ley 39/2006 es modificado por el artículo 22.7 RDL 20/2012 para señalar que “(l)a prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados”, cuando antes limitaba su ámbito de aplicación a las personas con gran dependencia.

¹⁷ El nuevo artículo 23, a) y b) Ley 39/2006, modificado por el artículo 22.8 RDL 20/2012, prevé que los “(s)ervicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros (...) sólo podrán prestarse conjuntamente con...” “... los relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria”.

Por último, la sentencia también acepta el nuevo régimen de incompatibilidades de las prestaciones económicas y de los servicios¹⁸ al considerar que "...la norma establece una serie de principios comunes sobre incompatibilidad de esas prestaciones y servicios, garantizando la unidad mínima del sistema de atención a la dependencia respecto a la combinación de prestaciones en la que se puede concretar la atención a las personas dependientes".

- Igualmente se desestiman, cuarto [d)], las objeciones formuladas contra las reformas introducidas en la regulación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, limitando las posibilidades de elección de los beneficiarios¹⁹. Una vez más –aunque de un modo escueto y un tanto confuso en este caso–, el Tribunal no aprecia que se produzca condicionamiento alguno de las competencias autonómicas.
- Por último [e)], tampoco prosperan las impugnaciones relacionadas con la aplicación progresiva de la Ley²⁰. De un lado, la STC 18/2016 considera que la modificación del calendario que determina la efectividad del derecho a las prestaciones corresponde al Estado, al amparo del artículo 149.1.1ª CE, con el fin de "... asegurar una ordenación unitaria del sistema, evitando divergencias temporales en su implantación que afecten negativamente a las condiciones de ejercicio del (...) derecho fundamental en las distintas partes del territorio". De otro, la misma validez se reconoce a la definición estatal de las cuantías máximas de las prestaciones económicas y de la intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio (Disposiciones Transitorias 10ª y 12ª): la norma estatal "... fija así, mediante el establecimiento de márgenes o intervalos, los criterios comunes a partir de los cuales puede determinarse el contenido prestacional de ese concreto servicio asistencial, integrando de esta manera el contenido mínimo del derecho reconocido a todos los dependientes en la medida en que se refieren a la extensión de la acción protectora de dicho servicio del sistema de atención a la dependencia, preservando la igualdad efectiva de las personas en situación de dependencia respecto al disfrute de unos servicios". Y, en fin, también se respalda la regulación transitoria de la cuantía de la aportación estatal para la financiación del nivel mínimo de protección, pues "... la fijación del mínimo estatal no predetermina la cuantía de cada prestación", sino que constituye "... condición básica de garantía del derecho".

A la vista de lo anterior, cabe hacer dos observaciones que de alguna forma tienen en común los diversos preceptos discutidos y que ponen de manifiesto que el modo en el que la STC 18/2016, 4 de febrero, aborda la cuestión competencial de fondo resulta poco

¹⁸ Véase el artículo 25 bis Ley 39/2006, con sus tres apartados, introducido por el artículo 22.9 RDL 20/2012..

¹⁹ El artículo 29.1 Ley 39/2006, modificado por el artículo 22.13 RDL 20/2010, incorpora un segundo párrafo en relación con el programa individual de atención donde se establece que "... la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales". También se impugnan en relación con este precepto las Disposiciones Adicional 7ª, Transitoria 9ª y Final 1ª RDL 20/2012.

²⁰ Se modifican los apartados 1 y 3 de la Disposición Final 1ª Ley 39/2006: y en relación con ella las Disposiciones Transitorias 10ª, 11ª y 12ª (*vid.* artículo 22.17 RDL 20/2012).

satisfactorio. En primer lugar, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, llama la atención que las previsiones legales controvertidas afectan a una materia que por su contenido y modo de articulación difícilmente puede considerarse asistencia social en los términos expuestos por el Tribunal Constitucional. Y, en segundo lugar, cabe considerar razonable la tutela del interés del Estado como sujeto vertebrador del sistema de atención a la dependencia. Pero resulta forzado recurrir al artículo 149.1.1ª CE como presupuesto para la esa actuación estatal, pues el recorrido de este título competencial es –de acuerdo con la propia doctrina constitucional– limitado. Por eso cabe defender que resultaría más convincente y equilibrado que la actuación del Estado se articulara al amparo del artículo 149.1.17ª CE, el título competencial relativo a la Seguridad Social.

4. APUNTE CONCLUSIVO

No cabe duda de que el precario desarrollo de un sistema público de atención a las personas dependientes tiene como causa principal la insuficiencia presupuestaria, una decisión política condicionada por la priorización de las políticas de ajuste del gasto público cuya expresión más contundente fue el Real Decreto-ley 20/2012. Sin embargo, no deberían minusvalorarse los problemas derivados de un mal encaje competencial que dificultan una articulación equilibrada de la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas²¹. Así, una relectura del artículo 149.1.1ª⁷ CE en clave federal permitiría integrar la dependencia dentro del sistema de Seguridad Social y hacerlo de un modo que en el que el Estado garantizara unas prestaciones y servicios básicos en todo el territorio español que podrían ser extendidos por los poderes autonómicos por propia iniciativa y con cargo a sus presupuestos. De esta forma se daría además un paso decidido hacia el ajuste del modelo de protección social pública al marco de organización territorial.

²¹ VALDÉS DAL-RÉ, F. “Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, pp. 13 ss.