Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de protección a las personas dependientes

State and Autonomous Communities competences in the subject of dependent people

LUCÍA MARTÍN RIVERA

PROFESORA TEU DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Resumen

En este estudio se analiza la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en (pleno) S. nº 36/2016 de 3 de marzo. Esta Sentencia aborda la difícil e inestable delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social. En concreto lo que la Sentencia resuelve como cuestión principal es si la modificación de los Servicios de Ayuda a Domicilio (SAD), y el régimen de incompatibilidades de prestaciones y servicios introducidos por el del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, en la Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, vulnera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social. El pleno del Tribunal Constitucional considera que las modificaciones introducidas respetan la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas al razonar que las mismas estarían amparadas por el art. 149.1.1 CE. Se trata, según el Alto Tribunal, del establecimiento de condiciones básicas que pretenden garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, sin que ello suponga una injerencia en las competencias que las Comunidades Autónomas tienen conferidas en materia de Asistencia Social.

Abstract

This work analyzes the Spanish Constitutional Court sentence with number 36/2016, of 3 March. This Judgment addresses the difficult and unstable delimitation of powers between the State and the Autonomous Communities on Social Assistance. Specifically, what the Judgment resolves is whether the modification of the Home Help Services (Servicios de Ayuda a Domicilio in Spanish), and the system of incompatibilities of benefits and services –introduced by the Real Decreto Ley 20/2012 of 13th of July, in the Act of personal autonomy promotion and care for people in situations of dependency– violates the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities on Social Assistance. The Constitutional Court considers that the amendments respect the distribution of powers between these two administrative levels. And in this way, the Court reasons that this modifications would be covered by art. 149.1.1 of the Spanish Constitutional Chart. According to the Constitutional Court, this modifications establish basic conditions intended to ensure the equality of all Spaniards in the exercise of rights and fulfillment of their constitutional duties, without encroaching on the powers that the Autonomous Communities have been conferred on Social Assistance.

Palabras clave

competencias del Estado; competencias de las Comunidades Autónomas; Asistencia Social; Ley de la dependencia; Servicios de Atención domiciliaria

Keywords

Statal competence, Regional competence, Social Care, Dependence Law, Home Care Services

1. CUESTIONES PREVIAS: PRECISIONES CONCEPTUALES Y ORDEN COMPETENCIAL

Dos son las cuestiones previas que considero necesarias analizar antes de abordar el comentario de la STC 36/2016 de 3 de marzo objeto de este estudio. La primera es una cuestión genérica que hace referencia a precisiones conceptuales sobre la dependencia y

sobre los Servicios de ayuda a domicilio (SAD), que pueden contribuir al análisis de la Sentencia comentada. La segunda cuestión gira en torno al reparto competencial entre las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de Asistencia Social, y más concretamente en relación a la protección de la dependencia.

La dependencia ha sido definida por el Consejo de Europa, Recomendación núm. (98) de 18 de septiembre de 1998 como “un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica, o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos de la vida diaria”. Esta misma recomendación propone una política social de prevención o reducción de las situaciones de dependencia de las personas afectadas. Por su parte, la Unión Europea considera como uno de sus derechos fundamentales el acceso a los servicios sociales de atención a la dependencia, y demanda una protección reforzada, para las personas de edad avanzada (art. 34.1 de la Carta de Derechos fundamentales de 2000).¹

La Ley 39/2006 crea un sistema para la autonomía y atención a la dependencia de carácter público, pero distinto del sistema de seguridad social, del de salud, y diferente también del sistema asistencial y de los servicios sociales, aunque necesita servirse de estos dos últimos para su puesta en práctica.

La razón de ser de una protección específica de las personas dependientes se recoge con bastante claridad en la exposición de motivos de la Ley 39/2006. El primero y principal es la edad muy avanzada; el segundo la siniestralidad vial y laboral; y el tercero las secuelas de determinadas enfermedades crónicas y enfermedades congénitas. Por su parte, el art. 2.2. de la Ley 39/2006 define la “dependencia” por referencia a dos conceptos que el propio precepto legal se encarga de definir, que son el de “actividades básicas de la vida diaria” y el de “autonomía personal”. En efecto, la dependencia como estado de carácter permanente en que se encuentran ciertas personas se caracteriza por la necesidad bien de “atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria”, bien “de otros apoyos para su autonomía personal”. La “Autonomía” es definida en la Ley como un concepto distinto a la dependencia, y hace referencia a “la capacidad de controlar, afrontar y tomar por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como desarrollar las actividades básicas de la vida diaria (art. 2.1 LD).

Por su parte, la Ley designa como actividades básicas de la vida diaria entre otras “tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas” (art. 2.3.). Es por esta razón, por la que las prestaciones “prioritarias” de atención a la dependencia consisten en servicios o cuidados a las personas dependientes. Estos servicios o cuidados forman parte de un “catálogo” cuyos componentes enumera el art. 15 de la Ley, y se describen con más detalle en los artículos 21-25. Entre ellos se encuentra la ayuda a domicilio, en forma de “atención a las necesidades del hogar” y de “cuidados personales”, ya que uno de los principios jurídicos de organización de la red de servicios de atención a dependientes expresamente formulados en la Ley, es “la permanencia de las personas en

¹ En el mismo sentido, Comunicación al Consejo de 5 de diciembre de 2001

situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida” (art. 3.i.).

La protección de la dependencia se ha considerado una materia propia de la Asistencia Social, y por lo tanto se inserta dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, según establece el art. 148. 1.2º CE. De hecho, cuando se aprueba la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia (en adelante, LD) se configura un “Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, al margen del sistema de Seguridad Social, con financiación a cargo de los Presupuestos generales, ubicando, por tanto este sistema en el ámbito de la “Asistencia Social”².

La asunción por parte de los distintos Estatutos de Autonomía de las competencias en materia de Asistencia Social, no fue óbice para que el 14 de diciembre del 2006 se aprobara la LD. El asidero constitucional para la aprobación de esta Ley estatal se encontraba en el artículo 149.1.1 CE, el cual encomienda a la competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Este precepto, según el propio Tribunal Constitucional, aunque no venga referido a una materia concreta, habilita al Estado para regular condiciones básicas, con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos³. Este título competencial autónomo, puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas, ya que aunque las competencias en materia de Asistencia Social correspondan a las CCAA, no significa que las mismas estén habilitadas para excluir al Estado de toda intervención en el ámbito de la protección social. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que determinados títulos competenciales, como el que recoge el art. 149.1.1 CE, impiden a las CCAA asumir las competencias de manera excluyente⁴.

Antes de la aprobación de LD en el 2006 algunas CCAA ya habían aprobado medidas de atención a la dependencia, y recibían recursos del Estado para desarrollar programas a personas dependientes, y especialmente a personas de edad avanzada a través de la desaparecida Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. Por otra parte, también eran frecuentes los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA para atender situaciones de dependencia. No obstante, se presentaban desigualdades importantes en la

² PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUL, F, “Distribución de competencias Estado- Comunidades Autónomas en materia de dependencia”, en ROQUETA BUJ, R: La protección de la dependencia. Comentario a la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Tirant lo Blanch, 2007, pág 40, y 41; pone de manifiesto que cuando el legislador español acomete la creación del Sistema de Autonomía y Dependencia, tuvo la alternativa de incluir el mismo en el Sistema de Seguridad Social, o excluirlo, ubicándolo por tanto en el de “Asistencia Social”. Y fue esta última opción la elegida por el legislador.

³ En este sentido, STC 61/1997, y RIVERO LAMAS, J y DEL VLA TENA, AL, en “Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: Bases y fundamentos constitucionales”. La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes, y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria. Comares, Granada, 2008, pág 1265.

⁴ MARTÍN VALVERDE, A en “Asistencia Social: Propuesta de Reconstrucción de un concepto Constitucional”. La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes, y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria. Comares, Granada, 2008, pág 1127, en referencia a las STC76/1986, de 9 de junio, y 239/2002 de 11 de diciembre.

cobertura de las situaciones de dependencia, y este sistema carecía de una mínima coordinación. No se puede olvidar que el art. 49 y 50 CE impone a los poderes públicos el deber de tutelar los derechos de las personas discapacitadas, y de las personas mayores, así como la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad o incapacidad (art. 49, y 50 CE), la dignidad de la persona, y su integridad física y moral (art 10.1 y 15 CE) también vinieron a justificar la aprobación de la LD, con el objetivo de garantizar unas condiciones básicas de igualdad para todos los españoles en esta materia, pero contando al mismo tiempo con la participación de las CCAA en el ejercicio de sus competencias en materia asistencial.

2. CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADAS

La Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en (pleno) S.36/2016 aborda la delimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA en materia de protección a la dependencia, a propósito de un recurso de inconstitucionalidad que plantea la Comunidad Foral de Navarra. Los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Parlamento de Navarra son cinco. Se alega la inconstitucionalidad de los artículos 22.8 y 22.9, la disposición transitoria décima, apartado primero de la disposición transitoria duodécima y párrafo tercero de la disposición adicional cuarta del Real Decreto-Ley de 20/ 21012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por entender que exceden las competencias estatales e impiden a las Comunidades Autónomas las prioridades de acción política en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de Asistencia Social. También entiende la Comunidad Foral de Navarra, que el mencionado Real Decreto, vulnera en su disposición adicional décima, y en el apartado primero de la duodécima, el particular sistema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra, y el art. 64 de la LORAFNA.

Como hemos dicho, la primera cuestión de inconstitucionalidad hace referencia al art. 22.8 del Real Decreto-Ley 20/2012. Este artículo modifica el art. 23 de la LD que en su redacción del 2006 preveía dos modalidades de Servicios de Ayuda a Domicilio uno relacionado con ayuda a domicilio, en forma de “cuidados personales” y el otro en “atención a las necesidades del hogar”. Pues bien, con las modificaciones introducidas en el 2012 de la LD, los servicios que se encargan de las necesidades del hogar quedan supeditados a los que prestan cuidados personales, aunque ambos servicios se mantienen. En efecto, se siguen manteniendo los Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, y los Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros; aunque estos últimos sólo podrán prestarse conjuntamente con los primeros⁵.

⁵ Hay que tener en cuenta que con posterioridad al Real Decreto-Ley 2012, y durante la pendencia del proceso, que ahora estamos analizando, se vuelve a modificar el art. 23 de la LD para añadirle un nuevo párrafo. Así se establece que “excepcionalmente y de forma justificada, los servicios señalados en los apartados anteriores, podrán prestarse separadamente, cuando así se disponga en el “Programa Individual de Atención”. A lo que se añade que “la Administración competente deberá motivar esta excepción en la resolución de concesión de la prestación” (disposición final decimosexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2013). Quiere esto decir que no es absoluta la supeditación de los Servicios de atención al hogar, respecto a los de cuidados personales, pudiendo prestarse de forma separada siempre y cuando así se disponga en el “Programa Individual de atención.”.

La Comunidad Foral de Navarra entiende que la imposición de la prestación conjunta del servicio de “atención doméstica” con el servicio de “atención personal” supone una limitación en la prestación de los servicios que impide su mejora, constituyendo una restricción de las competencias autonómicas al impedir establecer niveles de protección adicionales.

La segunda causa de inconstitucionalidad que alega la Comunidad Foral de Navarra hace referencia al art.22. 9 del mencionado Real Decreto-Ley 20/2012, el cual introduce un nuevo artículo en la LD. El nuevo artículo 25 bis, establece un régimen de incompatibilidad de las prestaciones y servicios que contempla la LD. En este sentido: 1.) Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo establecidos en el artículo 15, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia.2) Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche.

Este régimen de incompatibilidades no tiene un carácter absoluto, ya que se establece que las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, siempre y cuando la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.

Entiende la Comunidad de Navarra que el régimen de incompatibilidades de prestaciones y servicios, contenido en el nuevo art. 25 bis impide, como en el caso anterior, cualquier tipo de mejora por parte de la CCAA, y por tanto supone una injerencia en sus competencias.

Similares son las razones por la que se alega la tercera, y cuarta cuestión de inconstitucionalidad que se refieren a la disposición transitoria décima, donde se establecen *cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidado del entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio*; y apartado primero de la duodécima, en la cual se establece la *Intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio*. El legislador estatal en ambos casos regula unas cuantías e intensidades máximas que obligan a las CCAA a su cumplimiento, lo que impide de nuevo, según el Parlamento Navarro, la posibilidad de mejora de las prestaciones por parte de las CCAA.

La quinta, y última cuestión de inconstitucionalidad versa también sobre la disposición transitoria décima y apartado primero de la duodécima, al entender la Comunidad Foral de Navarra que las mismas vulneran el particular sistema de financiación que esta Comunidad tiene con el Estado, y el art. 64 de la LORAFNA que establece que “*en virtud de lo establecido en el párrafo primero de la Disposición adicional primera de la CE y en el artículo 2.º de la presente ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda*”.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA STC 36/2016: EL ALCANCE DEL ART. 149.1.1 CE

Para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2016 de, 3 de marzo es necesario determinar el alcance del art. 149.1.1CE. Como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente el art. 149.1.1CE encomienda a la competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Este artículo sirvió de motivo para justificar la adecuación a la estructura constitucional del Estado, el Sistema de Autonomía y adecuación a la dependencia que estableció la LD en el 2006. Se trata en esta Sentencia, de determinar si algunas de las modificaciones introducidas en la LD entrarían dentro de lo que se considera “condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles”, o por el contrario no constituyen “condiciones básicas” y se extralimitan de las competencias del Estado suponiendo una injerencia en las competencias que la Constitución le reconoce a las CCAA en materia de Asistencia Social.

El recurso de inconstitucionalidad planteado por la Comunidad Foral de Navarra admite la competencia del Estado *ex art.* 149.1.1 CE para adoptar medidas de racionalización a partir de lo regulado en la Ley 39/2006, pero señala que estas deben extenderse solamente sobre aspectos organizativos e institucionales. A lo que añade, que se trata de competencias de carácter normativo y no de ejecución, que han de limitarse a la regulación de condiciones básicas, referidas al contenido primario del derecho, sin que esta regulación pueda contener mandatos a las CCAA ni entrar en lo regulado en la política sectorial. Entiende el Parlamento de Navarra que los preceptos impugnados del Real Decreto-Ley 20/2012 se han extralimitado de sus competencias y que del 149.1.1CE no ampara tales modificaciones.

Por su parte, el Tribunal Constitucional rechaza todas las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, y considera, por tanto, que el art. 149.1.1CE ampara tales modificaciones, y no supone una injerencia en las competencias reservadas a las CCAA en materia de Asistencia Social.

El Tribunal Constitucional, en su argumentación jurídica, se hace eco de una sentencia anterior, STC 18/ 2016, de 4 de febrero, que resuelve un supuesto muy similar. Esta Sentencia ,había resuelto, en sentido negativo, un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con varios preceptos, del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que afectaban a la LD. Las causas de inconstitucionalidad planteadas en este recurso eran más numerosas, pero entre ellas también se cuestionaban los mismos motivos que en la Sentencia que estamos analizando. Es por esta razón por la que parte de la argumentación jurídica por la que se rechazan las cuestiones de inconstitucionalidad en la sentencia que ahora comentamos, tiene como referencia esta sentencia.

En referencia al encuadramiento competencial la STC 36/2016, objeto de nuestro estudio, hace suyo el argumento de la STC 18/2016 donde se señala en su fJ7 que “*la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia encaja materialmente en el ámbito de la asistencia social*”. Es por esta razón por la que el

título competencial estatal más específico, es el art. 149.1.1 CE “*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*”. No siendo necesario acudir a la aplicación de otros preceptos como los arts. 149.1.13 y 149.1.17 como había sugerido el Abogado del Estado al desestimar el recurso.

La primera cuestión de inconstitucionalidad alegada el Tribunal Constitucional la desestima. Recordemos, que ésta hacía referencia a la nueva redacción que el art. 22.8 del Real Decreto-Ley 20/2012 da al art. 23 de la LD, en donde se establece que los Servicios de Atención a las necesidades domésticas sólo se podrán prestar conjuntamente con los de atención personal. Entiende el Alto Tribunal que el Estado lo que pretende es que existan “*las mismas modalidades de protección a las personas en situación de dependencia regulando la doble dimensión del servicio de ayuda a domicilio y expresando un criterio de preferencia de unos servicios, los 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 de manera que no puedan prestarse los unos sin los otros*”. Con ello el legislador estatal “*perfila los rasgos de uno de los servicios del Sistema de atención a la dependencia, y actúa dentro del margen que le otorga el art. 149.1.1 CE, al definir los posibles contenidos del derecho de las personas en situación de dependencia, garantizando así una igualdad mínima en su regulación*”. Esta medida tampoco supone una injerencia en las competencias de las CCAA porque éstas pueden siempre otorgar servicios adicionales,⁶ y pueden también excepcionalmente decidir que se prestan ambos servicios de forma separada, tal y como establece el último inciso del art. 23 de la LD.

La segunda cuestión de inconstitucionalidad, que hace referencia al nuevo art. 25 bis introducido por el art. 22.9 del Real Decreto-Ley 20/2012, también es desestimada. El Tribunal Constitucional argumenta que “*el Estado fija una regulación unitaria tanto de la intensidad como de la compatibilidad de prestaciones que cumple la función de garantizar un mínimo uniforme en el sistema de atención a la dependencia que puede ser considerado un parámetro que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho, evitando así que se generen situaciones de desigualdad relevantes*”. En este mismo sentido, se señala que puesto que el reconocimiento de la situación de dependencia puede dar lugar al disfrute de diversos servicios o prestaciones económicas de manera simultánea “*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*”. La competencia de las CCAA se respeta porque el régimen de incompatibilidades establecido en el art. 25 bis de la LD no excluye que las Comunidades Autónomas establezcan compatibilidades que puedan dar como consecuencia prestaciones o servicios superiores. Aunque el costo de la compatibilidad de prestaciones y servicios establecido por las CCAA debe ser asumido por las mismas.

⁶ En este sentido ver art. 8.2 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia .

Entiende el Tribunal Constitucional que tampoco debe prosperar la tercera y cuarta cuestión de inconstitucionalidad que hace referencia a la disposición transitoria décima –que regula las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio–, y el apartado primero de la disposición transitoria duodécima, –que regula la intensidad de protección del servicio de ayuda a domicilio–. A criterio del Alto Tribunal el Estado no se ha extralimitado en sus competencias, al poner de manifiesto que las cuestiones aquí planteadas no son novedosas, y forman parte del sistema de atención a la dependencia desde sus inicios. Según el art. 8.2 b) de la Ley 39/2006, corresponde al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, *“extremo que, para el ahora cuestionado servicio de ayuda a domicilio, se llevó a cabo en el punto 2.2 del ya mencionado Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, limitándose la norma ahora cuestionada a incorporar dicho criterio, que, por lo demás, también ha sido reproducido en el Anexo II del también citado Real Decreto 1051/2013”*. Considera el Tribunal Constitucional que esta forma de proceder encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE. La norma estatal determina el contenido prestacional de ese concreto servicio asistencial, integrando de esta manera el contenido mínimo del derecho reconocido a todos los dependientes, preservando la igualdad efectiva de las personas en situación de dependencia respecto al disfrute de unos servicios. En cuanto a la determinación de las cuantías máximas *“debe el Estado garantizar, mediante la determinación de tales cuantías máximas, la uniformidad en el reconocimiento de las tres prestaciones económicas que integran el sistema de atención a la dependencia”*.

Finalmente, la disposición transitoria décima y al apartado primero de la disposición transitoria duodécima también sería inconstitucional, a criterio de la Comunidad Foral de Navarra porque considera que vulnera la autonomía financiera de Navarra, y el art. 64 LORAFNA. El Tribunal Constitucional considera que esa tesis no puede prosperar por las siguientes razones: 1) El régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución, y no al margen de ella. Por tanto, debemos descartar que el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial en materia de atención a la dependencia. El bloque de constitucionalidad en esta materia lo integran el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 44.17 LORAFNA⁷. 2) El convenio económico entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado tiene un contenido esencialmente tributario. En este sentido, *“la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias tributaria....., pero no en la determinación del alcance de las competencias del Estado”*. Idéntica conclusión se alcanza respecto al art. 64 LORAFNA, que *“hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional”*. Las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la que tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las

⁷ En el mismo sentido STC 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6a), allí en relación a las normas aplicables a los límites de endeudamiento de las entidades locales.

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.⁸

4. CONCLUSIONES FINALES

La opción de construir un sistema de cobertura de la dependencia al margen del sistema público de la Seguridad Social⁹, y ubicado, por tanto, en la Asistencia Social crea una distribución competencial entre el Estado y la CCAA inestable, que requiere de un compromiso y de una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones, lo que debe traducirse en un régimen de cooperación y financiación entre las distintas administraciones del Estado y de las CCAA. Se puede decir que es inestable, en el sentido de que cualquier modificación introducida en la LD, como la que trata la sentencia comentada, puede reabrir el debate sobre el reparto de competencias en esta materia.

Como se sabe el art. 149.1.17 CE confiere competencia exclusiva al Estado en materia de Seguridad Social, mientras que el art. 148.1.20 CE reconoce como competencia exclusiva de las CCAA la materia de Asistencia Social. Por tanto, una intervención del legislador estatal en el sistema de cobertura de la dependencia debe justificarse en un título competencial distinto al art. 149.1.17. El título competencial que en su momento justificó la aprobación de LD, y que posteriormente ha servido para justificar las modificaciones que en la misma se han introducido a través del Decreto-Ley 20/2012 ha sido el art. 149.1.1 CE¹⁰. Es por este motivo por el que la cuestión principal, y fundamental para resolver las diversas cuestiones de inconstitucionalidad que se plantearon en la STC 36/2016 giran en torno al alcance del propio art. 149.1.1^a CE, y obligan a pronunciarse sobre la naturaleza; y los derechos constitucionales que vienen amparados en él; y también, y seguramente lo más importante, sobre el propio alcance de lo que supone la fijación de las “condiciones básicas” garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

En este sentido conviene poner de manifiesto cómo la doctrina científica y la propia jurisprudencia constitucional han entendido que el art. 149.1.1^a contiene una atribución competencial propia, y autónoma, y no se trata de una mera declaración hermenéutica que permite formular criterios sobre las restantes competencias estatales¹¹. Por otro lado, el

⁸ En este sentido, STC 148/2006, de 11 de mayo; la STC 207/2013; STC 208/2012, FJ 4; STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 7; STC 110/2014, de 26 de junio STC 171/2014, FJ 6 a), y STC 148/2006, FJ 7.

⁹ RIVERO LAMAS, J y DEL VLA TENA, AL, en “Promoción de la autonomía personal y protección de la dependencia: Bases y fundamentos constitucionales”, op. cit pág 1263, y 1264, pone de manifiesto se barajaron diversas opciones para asegurar la protección de la dependencia. Desde incluir este sistema de protección en el Sistema de Seguridad Social, pasando por una opción mixta, manteniendo la protección de la dependencia de manera parcial en la Seguridad Social, hasta una tercera opción, que es la que finalmente se adoptó, de ubicarlo dentro del contenido de la Asistencia Social.

¹⁰ En su momento se puso de manifiesto el riesgo que suponía que el art. 149.1 .1 CE fuera el título competencial que justificara una iniciativa legislativa de tal calado como era la Ley de la Dependencia. En este sentido, SUAREZ CORUJO, B “El encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. RL, nº 14, 2006.

¹¹ Entre otros CABELLOS ESPÍREZ, MA “Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencias del derecho comunitario”. Madrid 2001, pág 44 y ss PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUL, F, “Distribución de competencias Estado- Comunidades Autónomas en materia de dependencia. Montoya Melgar, A, La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Thonson, Civitas pág107, 108

ámbito de aplicación de este artículo abarca los derechos y deberes fundamentales contenidos en el capítulo II del Título I de la Constitución, pero también los principios de política social y económica, e incluso otros derechos y deberes constitucionales que se encuentran fuera del propio Título I del texto Constitucional¹².

Finalmente, el alcance de la noción sobre “condiciones básicas” y garantizadoras de la igualdad en ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, se refiere, como hemos podido comprobar en la argumentación de la sentencia comentada, a la necesidad de fijar condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Se pretende establecer una igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales a través del establecimiento de las condiciones básicas, estableciendo un mínimo común denominador para todos los españoles. Esto debe ser compatible con una regulación por parte de la CCAA, no en el sentido de desarrollar la norma estatal, sino del establecimiento de un régimen propio que respete esas condiciones básicas.¹³

¹² PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUL, F, “Distribución de competencias Estado- Comunidades Autónomas en materia de dependencia”, en ROQUETA BUJ, R: La protección de la dependencia. Comentario a la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, op cit. Pág48-50.

¹³ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUL, F, “Distribución de competencias Estado- Comunidades Autónomas en materia de dependencia. Montoya Melgar, A, op ,cit. 112-114.