

## EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

**RAFAEL PÉREZ CASTILLO**

*Funcionario de carrera del Cuerpo Superior de  
Administradores Generales de la Junta de Andalucía.  
Asesor Técnico-Normativa. Dirección General de Personas  
con Discapacidad. Consejería para la Igualdad y Bienestar  
Social. Profesor Asociado de Derecho Constitucional.  
Universidad Pablo de Olavide. Sevilla*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por don Ángel MENÉNDEZ REXACH, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Luis VACAS GARCÍA-ALOS y don José Eugenio SORIANO GARCÍA.

### **Extracto:**

LA Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en situación de dependencia (en adelante, LAAD), trata de dar respuesta a la creciente necesidad de mecanismos que den cobertura a situación de dependencia, cuyas dificultades se ven incrementadas no solamente por razones demográficas, sino por razones de carácter sociológico que se producen en el seno de la sociedad española. Para lograr esta finalidad, la LAAD configura un Sistema Nacional de Dependencia, el cual se articula sobre una base de participación, cooperación y coordinación de las distintas Administraciones públicas.

La LAAD se ampara en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española, conforme a su disposición final séptima, regulándose las condiciones básicas que garanticen una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de quienes se encuentran en situación de dependencia, para el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, ya que es, precisamente, el ejercicio efectivo de sus derechos y deberes lo que ve obstaculizado por su situación de dependencia. Asimismo, el reparto competencial realizado por la Constitución Española en el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> habilita a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en sus Estatutos en materia de Asistencia Social, así como para llevar a efecto la articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la LAAD mediante mecanismos de cooperación y coordinación para garantizar las condiciones básicas a que se refiere la LAAD en su articulado para toda la ciudadanía española en cuanto al contenido mínimo común garantizado por la Administración General del Estado, acordado en el seno del Consejo Territorial de la Dependencia, aprobado posteriormente mediante real decreto, y financiado por el Estado –una especie de «mínimos de mínimos»–; una intensidad o nivel superior de prestaciones derivadas de los convenios bilaterales suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas no debiendo olvidarse

que la LAAD supone un Cuarto Pilar en el Estado del Bienestar, junto con los sistemas nacionales de salud, seguridad social y educación.

**Palabras clave:** Sistema Nacional de Dependencia, competencia estatal, competencias autonómicas, Consejo Territorial de la Dependencia, igualdad, condiciones básicas.

# Sumario

1. Introducción.
2. El Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.
  - 2.1. Objeto.
  - 2.2. Diversidad de opciones.
  - 2.3. Invocación expresa de títulos competenciales.
  - 2.4. Disposiciones generales.
  - 2.5. El artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución Española.
  - 2.6. El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.
  - 2.7. Articulación de competencias estatales y autonómicas.
  - 2.8. El Sistema Nacional de Dependencia.
  - 2.9. Prestaciones y servicios concretos.
  - 2.10. La dependencia y su valoración.
  - 2.11. Financiación del sistema y aportación de los beneficiarios.
  - 2.12. La calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia.
  - 2.13. Infracciones y sanciones.
  - 2.14. Disposiciones complementarias.
3. La «Asistencia Social» y su concepción desde el punto de vista constitucional.
4. La competencia exclusiva del Estado reconocida en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española y su posible ejercicio para limitar las competencias autonómicas en materia de «Asistencia Social».
  - 4.1. Sobre la naturaleza jurídica del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.
  - 4.2. Sobre los derechos constitucionales a que se refiere el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.
  - 4.3. Sobre la noción de «condiciones básicas» garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes.
  - 4.4. Sobre el posible alcance del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española en materia de Asistencia Social.
5. La ley de dependencia como reguladora de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos constitucionales.
6. Conclusiones.

## Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 2007 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LAAD), se crea un nuevo derecho para toda la ciudadanía española: el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), objeto de este trabajo, para todas las personas, con independencia de su edad, que no puedan valerse por sí mismos o, asimismo, para las personas con discapacidad, ya sea física, intelectual o sensorial, garantizándoles el acceso a los servicios sociales públicos y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades.

La LAAD viene dada por los cambios demográficos y sociales que están conllevando un incremento progresivo de la población en situación de dependencia, encontrándonos con un importante crecimiento progresivo de la población de más de 65 años, que se ha duplicado de largo en las últimas cuatro décadas (7,5 millones de personas según el Avance del Padrón a 1 de enero de 2007), con un aumento muy significativo de la población con edad superior a 80 años; a ello debe referirse también la dependencia por razones de enfermedad y otras causas de discapacidad o limitación.

La LAAD configura el derecho a la atención de las personas en situación de dependencia como un nuevo derecho de la ciudadanía, un derecho de acceso en igualdad a elementos esenciales para la vida autónoma de muchas personas que verán fortalecida su autonomía personal, su capacidad de valerse por sí mismos. Será también un factor importante el impacto laboral de la LAAD, como fuente de yacimiento de empleo en este sector, siendo considerable el esfuerzo de cooperación y coordinación así como financiero que se va a exigir a las distintas Administraciones públicas, así como los problemas competenciales que conlleva la aprobación de la LAAD, en concreto y, de forma especial, en relación con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española (en adelante, CE). La razón es obvia: es la LAAD la que surge de este precepto como título competencial habilitante, sin perjuicio del desarrollo que deben efectuar las Comunidades Autónomas en esta materia de política social que conlleva un Cuarto Pilar del Estado de Bienestar en España, en base al artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la CE.

## 2. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

### 2.1. Objeto.

La LAAD tiene por objeto, según reza su título, la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Con ella, se trata de dar respuesta a la creciente necesidad de mecanismos que den cobertura a situaciones de dependencia, cuyas dificultades se ven incrementadas no solo por razones demográficas –en particular, el «envejecimiento del envejecimiento»–, sino también por otras de carácter sociológico –como los cambios habidos en el modelo de familia y la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo–, lo que generaliza una situación de desprotección no solo en el ejercicio de sus derechos, sino en el desarrollo de las actividades más esenciales de la vida diaria por parte de personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, y cuyo apoyo fundamental se ha venido prestando, hasta ahora, a través de la familia.

Como señala la Exposición de Motivos, la LAAD se inscribe en el modelo de Estado social que consagra la CE, y entronca con la especial protección que sus artículos 49 y 50 prevén para los discapacitados y las personas mayores, tratando de garantizar las condiciones básicas y el contenido común de unas prestaciones y servicios en todo el territorio nacional. El primero de dichos artículos establece que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la CE otorga a todos los ciudadanos; el segundo dispone que los poderes públicos, además de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas), y con independencia de las obligaciones familiares, «promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Para lograr su finalidad, la LAAD configura un Sistema Nacional de Dependencia, que articula sobre una base de participación, cooperación y coordinación de las distintas Administraciones públicas, definiendo unos objetivos y un catálogo de servicios y prestaciones, las condiciones para el reconocimiento de las situaciones de dependencia y los derechos correspondientes, así como cuestiones instrumentales indispensables para su efectividad, en relación con los medios necesarios, aspectos organizativos y normas sobre infracciones y sanciones.

### 2.2. Diversidad de opciones.

La LADD se ampara, según su disposición final octava, en 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, conforme al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE.

En alguno de los informes evacuados en la tramitación de la LAAD, se alude a la preferencia manifestada en distintos ámbitos por una norma básica estatal inserta en el ámbito de protección de la Seguridad Social, indicándose que el Acuerdo suscrito por el Gobierno con los agentes sociales el 21 de diciembre de 2005 recogía la necesidad de que la ley tuviera la condición de norma básica y de que ampliara la acción protectora de la Seguridad Social: sin la fuerza de una legislación básica, se dice, el Sistema Nacional que se construye adolece de nominalismo, dejándose la posibilidad, en la práctica, de 17 subsistemas distintos, uno por Comunidad Autónoma.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha confirmado la idea de que el sistema de Seguridad Social (art. 41 CE), al configurarse como una «función de Estado», permite incluir en su ámbito no solo las prestaciones de carácter contributivo, sino también las no contributivas (lo que permitiría al Estado regular la atención a las situaciones de dependencia desde la cobertura del art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE); ello no impide, sin embargo, que las Comunidades Autónomas, habilitadas por otros títulos competenciales (singularmente, asistencia social), articulen apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por aquel sistema: «No puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado Social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE) que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas» (STC 239/2002).

No terminan ahí las posibilidades de enfoque de la regulación que ahora se trata de introducir. El Libro Blanco sobre la «Atención a las personas en situación de dependencia en España», elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, expone en su Capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (y en otros países, como Estados Unidos y Australia, o Japón y Suiza), esbozando grandes modelos, como el de protección universal y financiación mediante impuestos (países nórdicos, Holanda), el modelo bismarckiano de protección a través del sistema de la Seguridad Social (Alemania, Austria), y el modelo asistencial, dirigido esencialmente a ciudadanos carentes de recursos (países del sur de Europa).

Por otro lado, dada la evolución de la concepción del sistema de Seguridad Social y, en general, el desarrollo de los sistemas de protección social en los países de nuestro entorno, no ha de descartarse que en el futuro algunas de las prestaciones previstas en la ley puedan pasar a integrar el ámbito de protección proporcionado por el sistema de la Seguridad Social. Ahora bien, una vez que se ha optado, en la actual iniciativa, por efectuar dicha regulación al margen del sistema de la Seguridad Social y al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, la regulación del Sistema Nacional de Dependencia ha de tener una configuración acorde con la competencia que la Constitución atribuye al Estado en dicho apartado del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE.

### 2.3. Invocación expresa de títulos competenciales.

Un último apunte se hace necesario en relación con las cuestiones competenciales que se han suscitado en la tramitación del expediente. En alguno de los informes se critica que la disposición final séptima de la LAAD al explicitar su fundamento constitucional, haga referencia, de forma exclusiva,

al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE; y ello, a pesar de que en la memoria que se acompaña al anteproyecto se hace referencia explícita a más títulos competenciales (a los que, incluso, cabría añadir otros que no se mencionan; por ejemplo, el previsto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup>), pero la memoria subraya e insiste en que la norma «se dicta, básicamente, al amparo de la competencia del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE».

En relación con ello, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha distinguido con claridad «entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (...) y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes» (así, la STC 233/1999 o la STC 164/2001, referida esta al art. 149.1.1.<sup>a</sup>, aunque no exigía el caso «que este Tribunal enjuicie ahora si la obligación de identificación expresa de las normas básicas es o no extendible a las normas de "condiciones básicas", cuya distinción respecto de las "normas básicas" ha quedado trazada»).

Dado que tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que tienen «carácter vinculante y limitativo» para ellas, la mención del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE como fundamento de la regulación proyectada expresa con suficiente claridad la vocación o pretensión que, respecto de las competencias autonómicas, se le atribuye; sin perjuicio de que, si en algún caso se considera dudoso que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE pudiera ser cobertura suficiente para un concreto precepto, y este pudiera encontrar amparo en otro título competencial, pueda ser conveniente que se explicita ese otro título competencial, a fin de lograr una mayor seguridad jurídica y evitar controversias innecesarias.

## 2.4. Disposiciones generales.

### A. *Definiciones.*

El artículo 1 de la LAAD define su objeto por referencia a «las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia», aludiendo después a la garantía de «un contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional». Dado el amparo constitucional de la norma –art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE– y aunque lo fundamental es la regulación posterior y no la definición preliminar de su objeto, debe cuidarse especialmente esta última evitando que pueda suscitar dudas en relación con la competencia invocada en la disposición final séptima de la LAAD.

El artículo 2 de la LAAD recoge una serie de definiciones que servirán, después, para la configuración de las prestaciones y otros elementos regulados en la LAAD, proyectada o remitidos a normas ulteriores. En distintos informes incorporados al expediente de tramitación de esta ley se llama la atención sobre tales definiciones; en ocasiones, se trata de cuestiones menores (por ejemplo, la expresión «vivir al día» del apdo. 1, que parece remitir a una idea distinta de la pretendida); en otros casos, puede generar dudas sobre algo tan relevante como el ámbito subjetivo a que se refie-

re la norma (por ejemplo, en el apdo. 2, a partir de la diferencia entre enfermedades mentales y la pérdida de autonomía física, intelectual o sensorial); a veces puede suscitar confusión a la hora de integrar los conceptos con otros artículos de la ley, lo que aconsejaría una mayor precisión, si no al definir los conceptos generales en el artículo 2, sí al utilizarlos posteriormente estableciendo consecuencias jurídicas que podrían variar en función del sentido que se les dé (así, en el apdo. 3, al perfilar las actividades de la vida diaria, sin distinguir entre las actividades básicas y las instrumentales; o en el 4, al dejar abierto el concepto de «personas de la familia o de su entorno»: se volverá oportunamente sobre ellos al examinar los artículos en que dichos conceptos son utilizados); en otros casos, en fin, sería conveniente reconsiderar la redacción, al no ser perceptible si el tenor proyectado se orienta, indirectamente, a una finalidad concreta (así, en el apdo. 5, que refiere los cuidados profesionales a los prestados por una «institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro»); parece que han de quedar incluidas tanto las instituciones públicas como las privadas; también plantea dudas la exclusión de personas físicas, en particular, si se ponen en relación con los apdos. 4 y 5).

En definitiva, no siempre resulta necesario que se incluyan, en un artículo *ad hoc*, las definiciones de los principales conceptos utilizados por una ley; a veces resulta preferible que un concepto se defina en el artículo concreto en el que se atribuye una consecuencia jurídica en relación con ese concepto (sin perjuicio de que pueda ser utilizado en relación con otros preceptos, de acuerdo con los criterios interpretativos habituales). Ahora bien, si se opta por un artículo que, con carácter general, defina algunos de tales conceptos, ha de buscarse la mayor precisión y claridad, y tenerse en cuenta que la definición ha de ser aplicable en todos los casos en que el articulado de la LAAD utiliza el concepto respectivo.

### B. Derechos y obligaciones.

El artículo 4 de la LAAD, al recoger los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, pone de manifiesto el carácter transversal de la ley, en cuanto orientada a facilitar el disfrute efectivo, por las personas en situación de dependencia, de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.

De acuerdo con ello, cuando su apartado 2 dispone que las personas en situación de dependencia «disfrutarán de todos los derechos establecidos en la legislación vigente», no ha de entenderse como una extralimitación de la norma –proyectándose más allá de los derechos constitucionales–, sino, de acuerdo con lo que se apuntó, como una previsión orientada a garantizar la igualdad de todos ante la ley, evitando cualquier discriminación que pudiera derivar de aquella situación de dependencia (art. 14 CE).

Incorpora a continuación, el apartado 2, una relación de derechos que se consideran de «especial protección». Ese «listado» sugiere una separación o distinción entre los derechos de las personas en situación de dependencia y los del resto de los ciudadanos, sin que esa «especial protección» tenga una traducción específica en el anteproyecto [más allá del paralelismo con el «en especial» del art. 41 a)]. Esa distinción carece, así, de justificación, por lo que debe suprimirse el listado de refe-

rencia, lo que no impide que se incluya una declaración genérica. Frente a la redacción actual, parece más adecuado que en este artículo de la ley proyectada se especifiquen los derechos que derivan de la regulación que se introduce o los que se reconocen en relación con su aplicación (como, en buena lógica, se hace con las obligaciones, en el apdo. 4).

En cualquier caso, la concreta redacción dada a alguno de los apartados del artículo 4.2 de la LAAD (de los que se predica la especial protección), suscitaría problemas en su aplicación práctica como consecuencia de las limitaciones inherentes a la discapacidad que esté en la base de su situación de dependencia [a título de ejemplo, cabe apuntar que el apartado h) confiere especial protección al «ejercicio pleno de sus derechos patrimoniales», lo que podría suscitar problemas en casos de discapacidad intelectual o enfermedad mental; los ejemplos podrían extenderse en relación con otros apartados]. Ello llevaría a proponer la inclusión de un inciso, que podría situarse al final del apartado 3, en el que se aluda a las posibles limitaciones en su ejercicio que pudieran derivar de su situación de discapacidad, preferiblemente en negativo: por ejemplo, «sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la discapacidad que determina su situación de dependencia».

Por otra parte, en el apartado 4 del artículo 4 citado se establece la obligación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o centros de asistencia, de «suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia». Resulta preferible configurar esa conducta como una carga (para acceder a las prestaciones contempladas en la ley) que como una obligación; no se olvide que la información relativa a su situación de dependencia incluirá, en particular, datos de los considerados como especialmente protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; y también en este punto debe protegerse la mayor libertad de los afectados.

En cuanto a los titulares de derechos, ha suscitado muchas dudas entre los órganos y entidades preinformantes, cuando no abiertas críticas, la exclusión de los menores de tres años. No puede ignorarse que, en caso de no exigirse el requisito de la edad (tres o más años de edad), todos los niños por debajo de esa edad se podrían configurar como potenciales titulares de los derechos previstos en la ley proyectada, dada su escasa o nula autonomía y su evidente situación de dependencia.

Sin embargo, y al margen de que la situación no cambia de forma radical una vez rebasada dicha edad, podría buscarse una fórmula para lograr que los menores de tres años (o de la edad que se estime oportuna), que tuvieran una situación especial de dependencia originada por una enfermedad o discapacidad específica e independiente de su corta edad, y cuya atención requiriera unos servicios especializados, más allá de los propios de cualquier menor de tres años, pudieran beneficiarse de algunas de las prestaciones contempladas en la ley. Una posible fórmula consistiría en eliminar el requisito del artículo 5.1 b), y añadir un apartado 4 para regular la situación de los menores (a partir de la edad que se considere oportuna) cuya especial situación de dependencia, vinculada a causas independientes de su edad, pueda requerir prestaciones especiales como las contempladas en la ley; cabe recordar, en este punto, que el Libro Blanco de la Dependencia subraya, en su Capítulo IV, la importancia de la «atención temprana» para los niños con deficiencias o limitaciones graves, de cero a seis años, así como de sus familias.



## 2.5. El artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

El reparto competencial realizado por la CE parte, inicialmente, de un precepto que habilita a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en sus Estatutos. Este precepto tiene entre aquellas materias susceptibles de ser competencia autonómica, la asistencia social. El precepto siguiente del texto constitucional establece las competencias exclusivas del Estado. Entre estas competencias exclusivas no se hace ninguna referencia a la asistencia social. No ha existido duda en la doctrina al afirmar que la asistencia social es una competencia de las Comunidades Autónomas, con carácter exclusivo siempre que sus Estatutos así la hayan asumido. Otra cuestión diferente es discernir el exacto contenido de una categoría tan amplia como la de asistencia social. Ya desde los inicios la doctrina asumió la asistencia social como un ámbito autonómico, sin fisura alguna favorable al Estado.

A pesar de existir esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma no hay que rechazar la posibilidad de que el Estado haya dictado leyes en este campo. Podría plantearse si la regulación que persigue la eliminación de los problemas de accesibilidad para los discapacitados es o no una norma que puede entrar dentro de la asistencia social, por citar un ejemplo. A pesar de las competencias autonómicas, el Estado ha dictado alguna norma que puede entenderse afecta a esta materia, como es el caso de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. Este hecho no pone en cuestión los argumentos anteriores.

En definitiva, el Estado ha seguido actuando en competencias que ya no le correspondían encontrando con frecuencia la base para dictar esas normas en una interpretación del principio de supletoriedad entendido como un título competencial. Una interpretación inadecuada de ese principio le permitía dictar normas que resultaban de aplicación en caso de ausencia de normativa autonómica en la materia.

Dicho de otra forma, el Estado juega a dictar normas que favorecen a sectores concretos y necesitados de la sociedad y es muy difícil pensar que alguien vaya a enfrentarse a las mismas oponiendo un argumento, aparentemente formal, como es la falta de competencia.

## 2.6. El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen 1579/2005, relativo al anteproyecto de ley por el que se reconoce la lengua de signos y se regula el derecho a su aprendizaje, conocimiento y uso, y se establecen y garantizan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, la jurisprudencia constitucional ha venido delimitando el sentido y alcance del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, señalando que dicho precepto, «más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (STC 98/2004, fund. jur. 3 y STC 178/2004, fund. jur. 7).

Así, desde una perspectiva de delimitación negativa, ha manifestado que dicho precepto constitucional «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad», de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que «las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad».

También ha señalado que «dentro de esas condiciones básicas cabe entender incluido asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (SSTC 61/1997 y 173/1998); en relación con este último aspecto, también ha afirmado la STC 209/2000 la posibilidad de que, «junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto contengan una "dimensión institucional", cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho o la igualdad de todos los españoles en su disfrute. En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, fund. jur. 7, y STC 188/2001, fund. jur. 12).

La regulación de la LAAD, no pretende tanto configurar aquellas facultades, límites, deberes, prestaciones, premisas o presupuestos en relación con un concreto derecho o deber, cuanto en relación con el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales por parte de un sector de la población que tiene especiales dificultades para tal ejercicio e incluso, como se ha dicho, para el desarrollo de actividades básicas de la vida diaria.

En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE «solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa o indirecta e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución» (STC 164/2001). Sin necesidad de entrar a analizar detenidamente el alcance de la expresión utilizada por el citado artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, manifestaba el Consejo de Estado en su dictamen sobre la LAAD que dicho apartado amparaba la regulación abordada por dicho texto legal; su objeto constituía una regulación «transversal», acorde con las previsiones de los artículos 49 y 50 de la CE —en relación con los derechos que la CE reconoce a todos los ciudadanos— y, más allá de eso, con la garantía de una posición mínima que asegure la dignidad humana (art. 10) en situaciones de especial vulnerabilidad, entroncando también con la efectividad de la libertad, igualdad e integridad física y moral que la Constitución garantiza (arts. 9.2, 14 y 15 CE). Junto a ello, cabría apelar, en el presente caso, a los derechos reconocidos en los Tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, erigidos en canon de interpretación por el artículo 10 de la CE (así, cabría citar los arts. 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, expresamente mencionada en dicho art. 10).

En definitiva, se trata aquí de la regulación de las condiciones básicas que garanticen una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de quienes se encuentran en situación de dependencia, para el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, puesto que es, precisamente, el ejercicio efectivo de sus derechos y deberes lo que se ve obstaculizado por su situación de dependencia (el art. 4 LAAD es especialmente ilustrativo del carácter transversal aludido).

En relación con lo manifestado, el Libro Blanco de la Dependencia pone de manifiesto, en su Capítulo II, cómo nuestro ordenamiento jurídico ha recogido los nuevos enfoques y estrategias operadas en la manera de entender la discapacidad, a partir de la idea de que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen no solo en sus dificultades personales, sino también en las condiciones limitativas que en la propia sociedad se oponen a su plena participación y al ejercicio pleno de sus derechos. De este modo, para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y no meramente formal, se han de promover las condiciones que faciliten la plenitud de sus derechos. En esa misma línea, se subraya que las personas con dependencia funcional gozan jurídicamente de los mismos derechos, libertades y deberes civiles y políticos constitucionales que los demás ciudadanos (sin perjuicio de las limitaciones derivadas de sentencias de incapacitación). Sin embargo, en la práctica, la vulnerabilidad de su situación dificulta el ejercicio real de dichos derechos (como ponen de manifiesto diversos estudios e informes recogidos en el Libro Blanco aludido), por lo que este colectivo precisa de medidas protectoras específicas para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos y responsabilidades.

El establecimiento de un marco de igualdad, a través de la regulación de unas condiciones básicas que la garanticen, en relación al ejercicio, por estas personas, de sus derechos y deberes constitucionales, encuentra así cobertura en el artículo 149.1.1.ª de la CE.

## 2.7. Articulación de competencias estatales y autonómicas.

Partiendo de la opción manifestada en la LAAD, no ha de olvidarse que el Tribunal Constitucional ha trazado la distinción entre las «condiciones básicas» y las «normas básicas», pero, en todo caso, «tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas», por lo que tienen «carácter vinculante y limitativo de esas normas, con independencia de cual sea su verdadero alcance» (STC 164/2001).

Ahora bien, la regulación amparada en el artículo 149.1.1.ª de la CE no puede suponer una normación completa y acabada de los derechos y deberes, de forma que dicho precepto constitucional no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica. Como recuerda la STC 212/2005, debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho de que se trate, amparables en el artículo 149.1.1.ª de la CE (alcanzables por las normas de rango legal y, cumpliendo determinadas exigencias, reglamentario) y, de otro, los criterios de la política sectorial correspondiente (en particular, en el presente caso, cabría mencionar los de asistencia social y servicios sociales). Así, la jurisprudencia constitucional exige que la regulación estatal de las condiciones básicas deje un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sectoriales (lo que resulta facilitado por la naturaleza de la regulación de que aquí se trata).

La articulación entre uno y otro ámbitos competenciales trata de operarse, en la regulación proyectada, a través de mecanismos de cooperación y coordinación, lo que no resulta objetable y facilita el respeto, por parte de la LAAD, de las competencias autonómicas. Esos mecanismos de cooperación y coordinación en relación con actuaciones procedentes de las distintas Administraciones públicas, y orientadas a facilitar el disfrute efectivo, por las personas en situación de dependencia, de los derechos que la CE reconoce a todos los ciudadanos, tienen especial sentido dados los llamamientos que a todos los poderes públicos se hacen desde los artículos 49 y 50 de la CE.

A partir de todo ello, la LAAD debe ser suficientemente clara sobre cuál sea el alcance de las condiciones básicas (ese contenido primario de facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos) cuya regulación —«por entero y en exclusiva»— corresponde al Estado, y desde donde entra en juego la libertad de las Comunidades Autónomas para completar el diseño y articular las divergencias autonómicas que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE no prohíbe.

En este punto, la LAAD parece configurar un primer nivel de aquel contenido primario cuya regulación, aunque apoyada en mecanismos de coordinación y cooperación —fundamentalmente, a través del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia—, se atribuye al Estado, que también asume su financiación íntegra. En el otro extremo, se prevén «ampliaciones», extensiones o desarrollos cuya iniciativa corresponde a las Comunidades Autónomas, y con cargo a sus presupuestos. Pero existe una franja intermedia, cuya articulación se prevé a través de convenios entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, cuyo posible alcance no siempre queda suficientemente delimitado, ni en cuanto a las prestaciones ni en lo relativo a su financiación.

La existencia de esa zona intermedia no parece, en sí misma, objetable, en la medida en que el Estado puede definir unas condiciones básicas perfilando un nivel en el que se definan «facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos» y, por encima de ese nivel, un ámbito en que las «condiciones básicas» se limiten, por ejemplo, a «ciertas premisas o presupuestos previos», articulando, por decirlo así, una zona de transición entre lo que es común en todo el territorio nacional y el ámbito de las diferencias derivadas de la exclusiva iniciativa autonómica. Lo que en todo caso resulta necesario es que el alcance de las condiciones básicas quede suficientemente perfilado en la LAAD, evitando la confusión que una redacción oscura puede generar.

## **2.8. El Sistema Nacional de Dependencia.**

### *2.8.1. Configuración general del sistema.*

El Sistema Nacional de Dependencia se configura, en el artículo 6 de la LAAD, con la finalidad principal de garantizar las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere dicho texto legal.

Para la articulación del sistema se regulan, en el Capítulo I del Título I de la LAAD, la coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la participación de estas y de las entidades locales, y el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, como instrumento de cooperación. Posiblemente, la estructura del sistema ganaría en claridad con una reordenación del articulado, yendo de lo más general a lo más particular, regulando, en primer término, el Consejo Territorial (actuales apdos. 1 y 2 del art. 8 y art. 10 LAAD); a continuación, los convenios entre Estado y Comunidades Autónomas (apdos. 2 y 3 del art. 10 LAAD); en tercer lugar, la participación de las Comunidades Autónomas (art. 11 LAAD); y, por último, la de las entidades locales (art. 12 LAAD). En cualquier caso, se hace necesario tener en cuenta, también, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; observación que se recoge con carácter general en la disposición adicional undécima pero que sería extensible a otros artículos, por lo que debe hacerse una revisión del texto a fin de incluir, cuando proceda, la oportuna mención de las Ciudades Autónomas.

De todos modos, las dudas que suscita la actual configuración del sistema no derivan únicamente del orden seguido en el articulado, sino también de los términos en que se regula.

El punto de partida es la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerden, en el seno del Consejo Territorial, un Plan de Acción Integral, que se desarrollará mediante los correspondientes convenios «entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas». A partir de ahí, aparecen dudas y contradicciones internas en el texto de la LAAD, quizá derivadas de los términos utilizados, en particular, por los artículos 7.3, 10, 14.3, 32 y disposición adicional primera de la LAAD, en relación con otros del texto legal. Así, el artículo 10.3 prescribe que aquellos convenios «establecerán los objetivos, medios y recursos, así como la intensidad de las prestaciones», además de la financiación que corresponde a cada una de las Administraciones. Sin embargo, el artículo 11 b) incluye, entre las funciones del Consejo Territorial, la de acordar la intensidad de protección de los servicios, de acuerdo con el artículo 13.3. Este último artículo, por su parte, habla de «intensidad básica» acordada por el Consejo Territorial (para su aprobación por el Gobierno), pero también de financiación de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 7.3, mientras que el artículo 14 se refiere a la determinación por el Gobierno de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado, señalando que ese nivel de prestaciones «correrá a cuenta de la Administración General del Estado».

Sin entrar a analizar las derivaciones de tales prescripciones a partir del contenido de otros artículos del anteproyecto, el Consejo de Estado en su dictamen sobre la LAAD, subrayaba la observación de carácter general formulada por el Consejo Económico y Social, en relación con la especial importancia de que la redacción del anteproyecto sea precisa a la hora de perfilar el «contenido básico común de derechos», las «prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado», y los conceptos de «intensidad básica» o «intensidades», entre otros.

Resulta, en definitiva, que existen contradicciones o desajustes entre diversos artículos de la LAAD, de forma que, en función de que se haga primar el contenido de unos u otros, y el sentido o alcance que se les atribuya, se podrían sustentar distintas interpretaciones acerca de la estructura sobre la que se asienta el sistema diseñado por el anteproyecto.

En principio, pueden percibirse en la LAAD tres niveles diferentes: a) Un contenido mínimo común garantizado por la Administración General del Estado, acordado en el seno del Consejo Territorial, aprobado por el Gobierno mediante real decreto, y financiado por el Estado (una especie de «mínimo de mínimos»); b) Una intensidad o nivel superior de prestaciones derivada de los convenios bilaterales suscritos en el marco del Plan de Acción Integral y cofinanciada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de conformidad con tales convenios; c) Un nivel adicional de mejora, a iniciativa y cargo de las Comunidades Autónomas.

Este entendimiento parece el más coherente con la concepción global del anteproyecto y con el título competencial invocado para su cobertura. Si el sistema que se pretende configurar responde, en efecto, a ese triple nivel que se ha esbozado, convendría introducir algunos cambios en la redacción de diversos preceptos, empezando por el artículo 7.3; el contenido de los convenios a que él se refiere podría definirse por referencia a los «objetivos, medios y recursos, así como la intensidad de las prestaciones aplicable en la respectiva Comunidad Autónoma (...)».

Por su parte, el artículo 10.2 b) de la LAAD podría expresarse en los siguientes términos: «Acordar la intensidad mínima de protección de los servicios previstos en el Catálogo, de acuerdo con el artículo 13.3»; paralelamente, en el apartado 10.2 c), también debería hablarse de «condiciones y cuantía mínima de las prestaciones económicas previstas en la disposición adicional primera»; esta disposición adicional se refiere a la cuantía de «las prestaciones económicas reguladas en los artículos 16, 17 y 18», acordada por el Consejo Territorial para su aprobación posterior por el Gobierno mediante real decreto, sin aludir a su carácter «mínimo»; pero parece coherente atribuirle tal condición, teniendo en cuenta que son los convenios los que determinan las intensidades (de las prestaciones) aplicables en cada Comunidad Autónoma. Además, no parece que aquellas cuantías deban tener otro sentido que el de mínimas (salvo que se trate de impedir divergencias autonómicas mediante prestaciones adicionales, en relación con unas prestaciones que se regulan por el Estado sobre la base del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, lo que no parece sintonizar con la invocación de ese título competencial). El adjetivo «mínima» se prefiere al de «básica» para evitar equívocos (desde la perspectiva competencial), adjetivo que también podría utilizarse en el citado artículo 13.3 (en lugar de «básicas»).

También podría incluirse una referencia a ese carácter mínimo en el artículo 14 de la LAAD (aunque, en este caso, su contenido parece suficientemente explícito al respecto) y quizá mencionar la propuesta del Consejo Territorial, para engarzar ese artículo 14 con lo dispuesto en el 10 de la LAAD. En fin, debería incluirse alguna previsión (probablemente, en el art. 14) a fin de dejar claro que las prestaciones mínimas –o intensidades mínimas de los servicios–, garantizadas por el Estado, serán aplicables en todo el territorio nacional, incluso en defecto de convenio bilateral entre el Estado y alguna de las Comunidades Autónomas; así, el defecto de convenio tendría, para la Comunidad Autónoma respectiva, el efecto de privarle de participación en el establecimiento de objetivos, medios y recursos y, en definitiva, de los términos de la aplicación concreta de las prestaciones en su territorio (y también, eventualmente, de una financiación adicional); desde el punto de vista estatal, supondría que la igualdad de todos los ciudadanos quedaría limitada, en ese territorio, al mínimo garantizado por el propio Estado con financiación propia (a ese «mínimo de mínimos» a que se aludía antes).



Tal y como más arriba se apuntó, conviene señalar que el hecho de que la estructura esbozada en los párrafos anteriores solo suponga una estricta igualdad en el contenido mínimo común, no implica, por sí, que las determinaciones de la ley proyectada, en cuanto amparada en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, deba limitarse a ese contenido mínimo común. En efecto, en la medida en que la igualdad a que se refiere el citado artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE no puede considerarse como radical uniformidad o igualdad formal absoluta (STC 164/2001, entre muchas otras), ese artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE puede prever dos niveles distintos, reservándose la financiación de las prestaciones básicas del primero de ellos, y estableciendo el marco regulatorio para el segundo nivel, en el que podrían surgir ya algunas divergencias autonómicas, aunque en el marco igualitario propiciado por el Plan de Acción Integral acordado en el seno del Consejo Territorial, y con una financiación compartida por el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. El tercer nivel sería el marco de actuación exclusivo de cada Comunidad Autónoma, en el que las divergencias podrían apartarse, incluso, del marco de las condiciones básicas reguladas en la LAAD.

Ciertamente, caben otras interpretaciones acerca del diseño pretendido por la LAAD, dadas las dudas que suscita la redacción que, en su versión actual, presentan distintos artículos. Pero esas otras interpretaciones plantean algunos problemas de mayor calado y la anteriormente expuesta parece la más coherente con la concepción global del anteproyecto.

Así—en una línea hermenéutica distinta—, podría entenderse que lo que acuerda el Consejo Territorial es, directamente, la intensidad «básica» aplicable en todas las Comunidades Autónomas, con una financiación compartida de acuerdo con lo previsto en los convenios celebrados por cada una de ellas. En tal caso, aunque el artículo 13.3 de la LAAD podría mantenerse en sus actuales términos, sería necesario aclarar ese extremo en el artículo 10.2 b) de la LAAD (en relación con las competencias atribuidas al Consejo Territorial), y modificar el artículo 7.3 de la LAAD, puesto que este último señala que los convenios «establecerán (...) la intensidad de las prestaciones»: habría de entenderse en tal caso, como señala el Consejo Económico y Social, que lo que desarrolle cada convenio no debe adentrarse en la determinación de la intensidad general garantizada (que sería la acordada por el Consejo Territorial), sino en el significado concreto de la aplicación de dicha intensidad a las peculiaridades de cada territorio en términos de población, dispersión o nivel de equipamientos (pero, en todo caso, habrían de alterarse los términos del actual art. 7.3, que no dice eso).

Ello plantearía, no obstante, otras cuestiones: entre ellas, tendría especial importancia la de qué sucedería si no se alcanzara un acuerdo entre el Estado y una Comunidad Autónoma (piénsese en el caso de que una de ellas se hubiera opuesto al acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Territorial en un extremo concreto); se habría fijado una intensidad básica por el Consejo Territorial, aprobada después por el Gobierno mediante real decreto, pero no existiría el convenio bilateral necesario para su financiación. En tal caso, quedarían sin garantizar las condiciones básicas de las prestaciones a cuya regulación se orienta la LAAD; cabría pensar en la posibilidad de que el Estado subviniera a sufragar el coste total de aquella intensidad básica en la Comunidad Autónoma «disidente» o bien en que esta lo asumiera en su integridad (lo que, más allá de otras dudas que pudieran plantearse, carece de previsión alguna en el anteproyecto); lo que no parece aceptable es la posibilidad de que se llegara a un acuerdo bilateral, al margen del Plan de Acción Integral acordado por el Consejo Territorial y, por

tanto, al margen del sistema diseñado en la ley, en perjuicio del régimen de «condiciones básicas» que se pretende establecer.

En última instancia, ello podría abocar, en la práctica, a que la efectividad de las condiciones básicas quedaran supeditadas a que existiera una postura unánime, en el seno del Consejo Territorial, en relación con aquellas cuestiones que cada Comunidad Autónoma considerase de especial importancia. En definitiva, la eficacia de las condiciones básicas fijadas por el Estado quedaría supeditada a la voluntad política de celebrar los convenios.

Otras interpretaciones –o modulaciones de la expuesta en primer lugar– podrían partir de un distinto alcance, para las prestaciones económicas, de un lado, y para los servicios de atención, de otro, de lo garantizado por el Estado y lo que queda a disposición del convenio; en realidad, a ello parece oponerse el hecho de que el artículo 7.3 de la LAAD remita al artículo 12 de la LAAD unido al hecho de que este incluye todas las prestaciones contempladas en la ley; tampoco parece conforme con lo dispuesto en otros artículos (por ejemplo, en el art. 16 LAAD); en todo caso, sería necesario que quedara explícito el alcance de la diferente solución articulada para unas y otras prestaciones (aparte de las dudas que se podrían suscitar acerca de la posibilidad o no de que las Comunidades Autónomas complementaran las cuantías fijadas por el Estado, dado el título competencial en que se ampara la regulación proyectada).

Lo que resulta ineludible, a la vista de todo lo anterior, es una clarificación del régimen pretendido, con una mejor articulación de las previsiones incluidas en los distintos artículos aludidos –y, en realidad, a lo largo de todo el articulado–, evitando las contradicciones que ahora se pueden apreciar (en función de la interpretación que se siga) y, sobre todo, perfilando con claridad los distintos conceptos empleados en relación con el alcance de las competencias del Estado, de un lado (y, en particular, del Consejo Territorial y del Gobierno) y de las Comunidades Autónomas, por otro, especificando el alcance de las cuestiones que quedan a disposición de lo que se acuerde en los convenios bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma.

### *2.8.2. Prestaciones y servicios del sistema: cuestiones generales.*

El artículo 14 de la LAAD establece algunas prescripciones de carácter general en relación con las prestaciones del sistema; en sus siete apartados son perceptibles tres órdenes de cuestiones diferentes.

En el apartado 1, relativo a la naturaleza y destino de las prestaciones, parece que bastaría distinguir entre servicios y prestaciones económicas, puesto que las «ayudas a la financiación de necesidades específicas» no dejan de ser prestaciones económicas y su denominación concreta no se corresponde con la de ninguna de las que se recogen en los distintos artículos que, después, regulan cada una de aquellas prestaciones económicas.

Ahora bien, la referencia expresa a esas «ayudas a la financiación de necesidades específicas» sugiere la previsión, en una versión –o concepción– anterior del anteproyecto, de unas prestaciones



distintas de las que se incluyen en el articulado del texto; incluso, podría tratarse de las ayudas previstas ahora en la disposición adicional tercera de la ley. Se trata de una cuestión sobre la que se volverá al examinar dicha disposición adicional, pero pueden subrayarse desde ahora los efectos positivos que la inclusión en el articulado de unas prestaciones tales podría tener para las personas cuya autonomía y mayor atención trata de potenciar la LAAD.

Siguiendo con el artículo 14 de la LAAD, los apartados 2, 3 y 4 se refieren a la prioridad «objetiva» de las prestaciones: los dos párrafos del apartado 2 y el apartado 3 parecen configurar una especie de jerarquía entre las prestaciones, entre las tres categorías que se contemplan, dejando al margen de tal jerarquía la prestación económica de asistencia personalizada prevista en el artículo 18 (apdo. 4). En cuanto a los otros tres apartados, se da prioridad a los servicios clasificados de atención y cuidado; en su defecto (de no ser posible la atención mediante estos servicios), se prevé el reconocimiento de una prestación económica vinculada; y solo «excepcionalmente» se admite la percepción de una prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares.

En relación con lo dispuesto, cabría sugerir la inclusión de la «teleasistencia» [art. 15.1 b)] entre las prioritarias: ninguna mención se hace de ella, y cuando sea suficiente puede resultar la más adecuada tanto desde la perspectiva del destinatario como desde la eficiencia del sistema. Asimismo, debería reconsiderarse el carácter excepcional atribuido a la prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares, tal y como se ha propuesto en alguno de los informes obrantes en el expediente de tramitación de la LAAD. No puede desconocerse que es, como reconoce la memoria que se acompañaba al anteproyecto y su exposición de motivos, el sistema más generalizado hasta ahora, que es más adecuado que otras prestaciones al objetivo de mantenimiento del medio habitual –en términos no solo materiales sino humanos– [art. 11 a) LAAD] y más acorde también con el principio recogido en el artículo 3 i) de la LAAD, en relación con la permanencia de las personas en situación de dependencia en el entorno en el que desarrollan su vida: parece que los cambios que en este punto se produzcan no deben ser drásticos, sino progresivos, teniendo en cuenta también los medios y recursos, materiales y profesionales, con que, sobre todo al principio de su andadura, puede contar el sistema. Aunque no se ignora que podría ser una fuente de abusos –lo que debería ser corregido por otras vías–, y que la nueva norma trata de descargar a las familias, y en particular a la mujer, facilitando su acceso al mercado de trabajo, habrían de tenerse en cuenta, también, las preferencias que se manifiesten dentro de ese entorno familiar (piénsese que, en muchos casos, la edad de los afectados puede inclinar tales preferencias a favor de esta prestación).

Por todo ello, se sugiere una reconsideración de aquel carácter excepcional que se recoge no solo en el artículo 14.3 de la LAAD, sino también en el 18.1 de la LAAD.

Por último, los apartados 5 y 6 –del mismo art. 14– regulan la prioridad «subjetiva» en el acceso a las prestaciones, lo que se hace gravitar sobre el grado de dependencia y la capacidad económica del solicitante. El último inciso del apartado 7 suscita dudas en su actual redacción, por lo que se sugiere su reconsideración: no parece que la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta hayan de tenerse en cuenta «en la consideración del patrimonio» sino en relación con la capacidad económica o, más correctamente, con las necesidades económicas del solicitante.

Por otra parte, estos últimos apartados del artículo 14 son expresivos de la posible dualidad de situaciones, entre solicitante y beneficiario, a la que debe prestarse especial atención, no solo en el articulado de la ley, sino también con vistas a su ulterior desarrollo reglamentario.

El artículo 15 de la LAAD establece el «Catálogo de servicios», clasificándolos en función de su finalidad. Lo que suscita más dudas en este artículo es, como ya se adelantó, el apartado 2 b) del artículo 8 de la LAAD; en él se prevé que el Consejo Territorial «acordará la intensidad básica de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad o incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante real decreto»; y se añade, en el mismo párrafo, que estos servicios se financiarán de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 7.3 de la LAAD. Ya en párrafo aparte, en los artículos 11 y 12 de la LAAD, se prevé la posibilidad de que estas intensidades sean ampliadas por las Administraciones autonómicas y locales, por propia iniciativa y con cargo a sus presupuestos.

De acuerdo con el esquema que parece subyacer al sistema diseñado en el anteproyecto y al que antes se aludió (aunque, como también se apuntó, no está claro en sus actuales términos, al presentar contradicciones internas que remiten a interpretaciones diferentes), convendría realizar unos ajustes en ese apartado 2 b) del artículo 8, a fin de que quede clara la estructura de las prestaciones en función de las competencias en juego. De un lado, ya se indicó la preferencia por calificar como «*mínima*» la intensidad de protección de cada uno de los servicios que debe acordar el Consejo Territorial, para su aprobación por el Gobierno mediante real decreto; además, debería quedar claro que el acuerdo del Consejo Territorial es una propuesta, destinada a su aprobación por el Gobierno, pero sin el carácter vinculante que podría deducirse de su actual redacción. De otro lado, no es incorrecto establecer que estos servicios se financiarán de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 10.3 de la LAAD; pero genera confusión incluirlo a continuación en el mismo párrafo, puesto que esa intensidad mínima («*básica*») habría de ser financiada por el Estado (garantizándola, aun en defecto de convenio), mientras que los convenios recogerán una financiación que, extendiéndose más allá de esos mínimos, será compartida por Estado y Comunidades Autónomas (art. 10.3 en relación con el 32 LAAD).

El artículo 14 de la LAAD dispone que el Gobierno determinará reglamentariamente las prestaciones y servicios garantizados por la Administración del Estado, de que se debe disponer en todas las Comunidades Autónomas (en función del número de personas dependientes y de su grado y nivel de dependencia). La financiación de este nivel de prestaciones, se añade, correrá a cuenta de la Administración General del Estado. Llama la atención el hecho de que, en este precepto, no se hable de intensidades. Si se parte del triple nivel de protección (mínimo, fijado y financiado por el Estado; el acordado y cofinanciado por Estado y cada Comunidad Autónoma; y el adicional, a iniciativa y cargo de cada Comunidad Autónoma), sería conveniente aludir en este artículo, no solo a las prestaciones y servicios, sino también a la intensidad (o cuantía) mínima garantizada por la Administración General del Estado.

El epígrafe que encabeza el artículo 16 de la LAAD se refiere a una «red de servicios» que más bien puede identificarse como «red de centros y servicios». En el apartado 1 se mencionan los «centros de referencia estatal», concepto cuya posición en el sistema debe quedar esclarecida. También conviene aclarar la posición que en el mismo corresponde a los centros y servicios privados no concertados (para los que el apdo. 3 de este artículo exige acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente).

## 2.9. Prestaciones y servicios concretos.

### 2.9.1. Prestaciones económicas.

Los artículos 17 a 20 de la LAAD regulan las diferentes prestaciones del sistema. Parece que lo lógico es que las prestaciones económicas (arts. 17, 18, 19 y 20 LAAD) hubieran integrado una sección independiente (que sería la 2.<sup>a</sup>), al igual que ocurre con los servicios de promoción de la autonomía personal (actual Sección 3.<sup>a</sup>) y con los servicios de atención y cuidado (actual Sección 3.<sup>a</sup>).

El artículo 17 contempla, en concreto, la prestación económica vinculada al servicio. Su apartado 1 dispone que esta prestación se reconocerá «en los términos que se establezca (...), de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma». Ahora bien, el artículo 10.1 c) atribuye al Consejo Territorial la función de acordar «las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y la disposición adicional primera»; y esta última dispone que la «cuantía de las prestaciones económicas reguladas en los artículos 16, 17 y 18 de esta ley se acordará por el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante real decreto».

Surgen así dudas interpretativas análogas a las ya planteadas más arriba sobre el alcance respectivo de los acuerdos del Consejo Territorial (y lo aprobado en consecuencia por el Gobierno) y los convenios bilaterales del Estado con cada Comunidad Autónoma.

Si se entiende que lo que se acuerda por el Consejo Territorial (y lo que aprueba el Gobierno) es la cuantía «mínima» de las prestaciones, a las que se podrían añadir cuantías adicionales por medio de los convenios, debería adjetivarse la referencia a la cuantía en la citada disposición adicional: la que aprueba el Gobierno sería la «mínima». En cualquier caso, hubiera sido conveniente que lo previsto en la repetida disposición adicional se incorporara al texto del articulado (en los correspondientes arts. 17 a 20 LAAD), esclareciendo el diseño del sistema.

El Consejo Económico y Social, por el contrario, partía en su dictamen de que los convenios no podían alterar esa cuantía fijada por el Gobierno, por lo que considera que debería modificarse el artículo 10.2, «de modo que quede claro que el papel de los convenios es puramente instrumental respecto al reconocimiento de la prestación, sirviendo únicamente para determinar cuándo no es posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, con arreglo a la situación de los equipamientos de la respectiva Comunidad Autónoma». Como puede apreciarse, se trata de dudas paralelas a las manifestadas anteriormente en relación con la estructura sobre la que se arma el sistema, y que deben quedar despejadas en el texto de la norma proyectada.

El artículo 18 de la LAAD regula la prestación económica para cuidados en el medio familiar y el apoyo a cuidadores no profesionales. En relación con el apartado 1, ha de insistirse en la conveniencia de reconsiderar el carácter excepcional que se atribuye a esta prestación; ha de notarse que,

en este artículo, la cuestión ofrece nuevos matices, dados sus términos: «Excepcionalmente, cuando el beneficiario pueda ser atendido en su domicilio por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se establecerá una prestación económica para cuidados familiares». Con ello, parece que el carácter excepcional se asocia a los casos en que se cumplan las tres condiciones a que aquí se alude: la posibilidad efectiva de ser atendido por su entorno familiar, condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad, y que así lo establezca el Programa Individual de Atención. *A priori*, no parece que la concurrencia de tales condiciones sea tan excepcional, salvo que la excepcionalidad se imponga en cuanto a su establecimiento en el Programa Individual de Atención (pero, en tal caso, parece que la redacción debería ser otra, y en el art. 14.4 –o en el 29–, refiriéndose la excepcionalidad a su previsión en el citado Programa Individual más que al reconocimiento de las prestaciones en sí mismo).

En cuanto al apartado 2, emergen de nuevo las dudas sobre la configuración estructural del sistema, a partir de la diferencia con el artículo 17 de la LAAD y de su relación con el artículo 8.2 c) y con la disposición adicional primera de la LAAD. A fin de no reiterar argumentaciones análogas en relación con cada artículo, baste aquí insistir en la conveniencia de traer la previsión de la disposición adicional primera al artículo 17 y, sobre todo, de esclarecer la función respectiva que, también en relación con estas prestaciones, corresponde al Consejo Territorial, al Gobierno y a los convenios bilaterales entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, cabe reiterar aquí la necesidad de definir con la mayor precisión los conceptos a los que se vincula la posible percepción de prestaciones; en línea con lo que se apuntó en relación con el artículo 2, parece que este sería el concreto artículo en el que deberían definirse o perfilarse con mayor precisión –a efectos de la prestación– conceptos tales como «cuidados familiares» o «entorno familiar» (o, si es eso lo que se pretende, remitirlo al acuerdo del Consejo Territorial). Desde la perspectiva de este concreto artículo, puede notarse que en el apartado 1 se alude a la atención «por su entorno familiar» (el art. 2 se refiere a cuidados «por personas de la familia o de su entorno») y el apartado 3 se refiere a la sujeción del «cuidador principal» a las normas de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social (mientras que la disp. adic. cuarta prevé la incorporación a la Seguridad Social «de los cuidadores familiares»); por su parte, el apartado 4 alude a los «cuidadores no profesionales». En principio, parece que todas estas disposiciones están referidas a las mismas personas, pero la utilización de distintas formas de designación, en relación con diferentes previsiones, suscita dudas al respecto (por ejemplo, si la incorporación a la Seguridad Social prevista en la disp. adic. cuarta se limita a los familiares, de modo que los demás –«no profesionales»– quedarían sujetos a un distinto régimen; o si los programas de información, formación y períodos de descanso se limitan a los cuidadores no profesionales, excluidos los familiares).

En el artículo 18 de la LAAD se prevé una prestación económica de asistencia personalizada, con la finalidad de promover la autonomía de las personas con gran dependencia, «menores de 65 años»; su objetivo, se añade, es contribuir a la contratación de una asistencia personalizada, durante un número de horas, que facilite a la persona beneficiaria una vida más autónoma, el acceso a la educación y al trabajo y el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. En este punto, se sugiere una reflexión sobre la limitación de edad que restringe el ámbito de potenciales destinatarios de esta prestación, teniendo en cuenta, de un lado, la esperanza de vida en la España actual (lo que justificaría el

interés de personas mayores de aquella edad en obtener una asistencia personalizada con los objetivos que prevé la LAAD); por otra parte, ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 50 de la CE y su previsión expresa de que el sistema de servicios sociales que deben promover los poderes públicos atienda a los problemas específicos de los ciudadanos durante la tercera edad, no solo de salud y vivienda, sino también de cultura y ocio (especificación que no se encuentra en el art. 49 CE, en relación con los discapacitados).

Todo ello podría apuntar hacia una supresión del límite de edad, añadiendo, en su caso, como posible finalidad de la prestación, el acceso a la cultura y ocio (para los mayores de 65 años). Es claro que ello supondría una mayor exigencia de recursos para esta concreta prestación, pero la distribución podría realizarse, mejor que en función de la edad, de acuerdo con los criterios establecidos con carácter general en el artículo 14.6 (grado de dependencia y capacidad económica). En una ley con la loable finalidad de la proyectada, habría de evitarse con especial cuidado que se pudiera apreciar una marginación –siquiera fuera puntual y concreta– de las personas mayores frente a las más jóvenes.

### 2.9.2. *Servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado.*

La Sección 3.<sup>a</sup> regula los servicios de promoción de la autonomía personal (arts. 21 a 25); en el primero de ellos, quizá convendría matizar el ámbito subjetivo al que se orienta («dirigidos especialmente») o recoger una fórmula algo más amplia o genérica que la relativa a los «afectados por procesos de hospitalización complejos» (sustituyéndola por otra referida a procesos potencialmente limitadores de la autonomía personal o generadores de situación de dependencia). La Sección 3.<sup>a</sup>, relativa a los servicios de atención y cuidado, contempla el servicio de ayuda a domicilio, el servicio de teleasistencia, el servicio de centro de día y de noche y el servicio de atención en centro residencial. En relación con unos y otros, estos artículos de la LAAD establecen las líneas más generales de su configuración, dejando al margen las cuestiones relativas a competencias e intensidades, por lo que no arrojan ninguna luz –aunque tampoco nuevas dudas– sobre el esquema general del anteproyecto.

## 2.10. La dependencia y su valoración.

El Capítulo III del Título I de la LAAD integra dos artículos (26 y 27). Conviene recordar, en primer lugar, lo que se indicó en relación con los conceptos definidos con carácter general en el artículo 2 de la LAAD, y su necesaria coordinación con los demás preceptos de la LAAD. En aquel artículo se definen las «actividades de la vida diaria» (por cierto, asignándole las siglas «AVD», que después no se reiteran en el articulado de la ley), mientras que el artículo 26, para definir los grados de dependencia utiliza la expresión «actividades básicas de la vida diaria».

Dada la definición de las «AVD», parece no existir una diferencia sustantiva entre unas y otras; y el Libro Blanco de la Dependencia pone de manifiesto, en su Capítulo IX, la pluralidad de denominaciones y los distintos alcances que pueden darse a cada expresión; pero lo que resulta importante, en la LAAD, es que se homogeneicen las denominaciones cuando no se quiera remitir a supuestos distintos. Así, el hecho de que en el artículo 26 de la LAAD se utilice el calificativo «básicas»

respecto de la definición del artículo 2 apuntaría a una mayor restricción de su alcance (lo que no parece ser pretendido por el texto normativo). Así, sin necesidad de atender a diferencias nominales o a conceptos generales (más o menos abiertos) establecidos en la LAAD, su alcance concreto, a efectos de valoración del grado y nivel de dependencia, podría buscarse en los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial sobre el particular (sin perjuicio de que estos se apoyen, en su caso, en instrumentos técnicos especializados, como la «Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Dependencia y la Salud» aprobada por la Organización Mundial de la Salud, u otros).

### 2.10.1. Reconocimiento del derecho.

El Capítulo IV del Título I de la LAAD, bajo el epígrafe «Reconocimiento del derecho», regula cuestiones distintas que deben ser claramente deslindadas, dejando claro el *iter* que ha de seguirse para el reconocimiento del derecho.

Así, es necesario distinguir entre «reconocimiento de la situación de dependencia» y «reconocimiento del derecho»; mientras que tiene sentido que el primero tenga efectos en todo el territorio nacional (a tal fin se orienta el establecimiento de un instrumento de valoración común mediante un baremo aprobado por el Gobierno: art. 26), no parece que pueda predicarse lo mismo en relación con el reconocimiento del derecho que pueda derivar de tal situación de dependencia, en relación con el cual la LAAD admite diferencias entre Comunidades Autónomas.

En consecuencia, el artículo 28.2 de la LAAD debería referirse, no al reconocimiento del derecho, sino al reconocimiento de la situación de dependencia. El artículo 29 de la LAAD, por su parte, prevé que para «hacer efectivas las prestaciones reconocidas», los servicios sociales que determinen las Comunidades Autónomas establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán los servicios y las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades. En la lógica del sistema, parece que lo acertado sería sustituir el inciso inicial, poniendo de manifiesto que el citado Programa Individual se orienta, no a «hacer efectivas las prestaciones reconocidas», sino más bien, al reconocimiento mismo de las prestaciones o, en general, al reconocimiento del derecho.

Así, el proceso tiene tres trámites fundamentales: el reconocimiento de la situación de dependencia (art. 28, a instancia del interesado o su representante y con efectos en todo el territorio nacional); la elaboración del Programa Individual de Atención, con determinación de los servicios y modalidades de intervención más adecuados (art. 29) y, en tercer lugar, el reconocimiento del derecho, por la Comunidad Autónoma de residencia habitual, en función de la concreta situación de esa Comunidad (lo que debería incluirse en un nuevo artículo, entre los actuales 28 y 29 de la LAAD). A continuación, el artículo 29 (que pasaría a ser el 30), contemplaría la revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida. También se debería añadir alguna previsión, en un nuevo apartado intermedio entre el 1 y 2 (del actual art. 29), en relación con el seguimiento o posible revisión del Programa Individual de Atención.

De ese modo, el Capítulo IV de la LAAD sentaría el esquema básico del procedimiento para el reconocimiento del derecho en tres artículos sucesivos (reconocimiento de la situación de depen-



dencia, Programa Individual de Atención y reconocimiento del derecho), con un cuarto artículo que contemplara, separadamente, la variación de alguno de esos tres factores (puesto que cada uno de ellos puede ser alterado sin variación de los que le preceden).

Otra cuestión sobre la que debe llamarse la atención radica en la remisión a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), en relación con la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (con las especialidades, se dice, que resulten de la nueva ley). El hecho de que la previsión se incluya en el primer apartado del artículo 28, y que se limite al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, podría arrojar dudas sobre la aplicabilidad de la LRJ-PAC a la tramitación del resto de las actuaciones que conducen, como resultado final, al reconocimiento de las prestaciones que corresponda en cada caso. Ello puede generar dudas, por ejemplo, en relación con la revisión del grado o nivel de dependencia; y no solo en cuanto al procedimiento que haya de tramitarse, sino también en relación con el régimen sustantivo aplicable. En efecto, más allá de las cuestiones procedimentales, debe mantenerse la aplicabilidad general de la Ley 30/1992, en cuanto ordenadora de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común aplicable en todas ellas. Por ello, la previsión correspondiente debería haberse ubicado en una disposición adicional, en lugar de la remisión, limitada, que figura en el actual artículo 28.1 de la LAAD.

Cierra el Capítulo el artículo 31 de la LAAD, en el que se dispone que la percepción de una de las prestaciones económicas previstas en la LAAD proyectada «deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social»; y a continuación se especifican —«en particular»— cuatro supuestos contemplados en la legislación estatal. Dadas las dudas que pudieran suscitar otras prestaciones no incluidas nominalmente en la segunda parte del párrafo y, sobre todo, dado el carácter genérico de la previsión inicial («análoga naturaleza y finalidad»), se hacía necesario articular algún medio que incrementase la seguridad jurídica acerca de las prestaciones cuyo importe habría de deducirse de las previstas en la LAAD. Una posible vía consistiría en remitir a la regulación reglamentaria aquella especificación; también cabría considerar la atribución al Consejo Territorial de alguna función específica al respecto, a fin de sentar criterios comunes, aplicables en todo el territorio nacional.

En todo caso, ha de notarse que el artículo 43 de la LAAD tipifica como infracción la percepción de ayudas «incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente ley» [apdo. d)]; pero lo que se establece en este artículo 31 no es, en rigor, una incompatibilidad entre prestaciones, sino una regla aplicativa que, en principio, debe ser llevada a efecto por la Administración, mediante la deducción correspondiente (sin perjuicio de que el beneficiario o su representante deba facilitar la información que le sea requerida: pero esa conducta se encuadraría ya en un tipo distinto). Por ello, y en la medida en que se pretenda orientar aquella infracción al cumplimiento de lo previsto en el artículo 31, se sugiere una reconsideración de la redacción establecida (sea del art. 31, sea del 43); ciertamente, la incompatibilidad aludida en el artículo 41 podría referirse a la contemplada en el artículo 20 de la LAAD (incompatibilidad entre unos y otros servicios del Catálogo, acordada por el Consejo Territorial), pero no parece ser esa la dirección a que apunta el tipo del artículo 43.

## 2.11. Financiación del sistema y aportación de los beneficiarios.

El último Capítulo del Título I de la LAAD regula la financiación del sistema, separando en dos artículos las aportaciones de las Administraciones públicas competentes (art. 32) y la participación de los beneficiarios (art. 33).

En el artículo 32, su apartado 2 y el primer párrafo del apartado 3 han de ser puestos en relación con los artículos 14 y 7 de la LAAD y, consiguientemente, con las observaciones formuladas en este dictamen respecto de dichos artículos (y en relación con otros que allí se mencionaban); se trata, aquí, de uno de los soportes de la estructura del sistema, con las dudas interpretativas que ya se apuntaron sobre el mismo.

En el segundo párrafo del apartado 3 –en el mismo art. 32– se prevé que la aportación de la Comunidad Autónoma será, al menos, igual a la que realice la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en dicho apartado 3 y en el anterior; esto es, tanto de las aportaciones estatales para financiar las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado en todas las Comunidades Autónomas, como de las que pudieran derivar de los convenios celebrados con cada una de las Comunidades Autónomas. Este párrafo no deja claro si la aportación de la Comunidad Autónoma en él contemplada (y equivalente, como mínimo, a la estatal) incluye solo las acordadas en el convenio bilateral respectivo o si incluye también la ampliación de intensidades previstas en el último párrafo del artículo 10.3 de la LAAD o, en general, cualesquiera prestaciones de análoga naturaleza y finalidad.

En principio, parece que, en la medida en que se trate de prestaciones o intensidades incluidas en el marco del Plan de Acción Integral acordado en el Consejo Territorial, podrán incorporarse al correspondiente convenio y, por tanto, ser computadas en este mínimo exigido por el artículo 32.3 (segundo párrafo); por el contrario, las que queden al margen de los convenios bilaterales y fuera del marco de aquel Plan Integral no deberían computarse. Las dudas surgirán si se trata de prestaciones no previstas en el convenio pero, aun debidas a una iniciativa exclusivamente autonómica, conformes con el Plan Integral o no incompatibles con él; o si se trata de intensidades no contempladas en el Plan, pero en relación con prestaciones y servicios sí previstos en él, etc.

Por ello, lo más claro sería, probablemente, referir las aportaciones autonómicas del artículo 32.3 únicamente a las previstas o comprometidas en los convenios bilaterales (que actuarían así como elemento aglutinador de las prestaciones y servicios aplicables en cada Comunidad Autónoma), sin perjuicio de que cada Administración pudiera añadir prestaciones o servicios adicionales, con plena libertad de iniciativa y a su cargo. En todo caso, sería necesario aclarar la relación entre el último párrafo del artículo 32.3 y el último párrafo del artículo 10.3 (como también la divisoria entre una ampliación de intensidades y una ampliación de prestaciones y servicios o con unas prestaciones o servicios diferentes).

En cuanto a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, el artículo 33 de la LAAD dispone, en su primer apartado, que dicha participación será «según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica». En el apartado 2 se añade: «La capacidad económica del bene-



ficiario se tendrá también en cuenta en la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas». Puesto que las prestaciones económicas aparecen vinculadas a la prestación de un servicio (no solo en el art. 17, sino que también es perceptible en el art. 18, en relación con los cuidadores no profesionales –y los cuidados necesarios pueden tener intensidad muy variable–, y en el art. 18, en relación con la «asistencia personalizada»), parece que para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas también debería tenerse en cuenta el tipo y coste del servicio a que se vincula la prestación. La gran variedad de posibles situaciones no es obstáculo para ello, teniendo en cuenta la existencia de los instrumentos de valoración (previstos en el art. 27) y de la existencia de Programas Individuales de Atención (art. 29).

## 2.12. La calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia.

El Título II de la LAAD regula la calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia a lo largo de cinco Capítulos. En el primero de ellos se recogen algunas medidas para garantizar la calidad del sistema; en concreto, el artículo 33.2 dispone que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas promoverán, en el ámbito del Consejo Territorial, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema Nacional de Dependencia, dentro del marco general de calidad de la Administración General del Estado.

En este sentido, el Consejo Económico y Social en su dictamen sobre el anteproyecto de la LAAD, entiende que debería garantizarse la homogeneidad de los criterios de acreditación, por lo que surgiría la sustitución, en el artículo 33.2, del término «promoverán» por «fijarán». El imperativo del artículo 33.2 –«promoverán»– se refiere, en realidad, a dos objetos distintos (criterios comunes de acreditación y planes de calidad) que quizá merecerían un tratamiento diferenciado, teniendo en cuenta la competencia estatal en la que se basa la ley proyectada. De un lado, los criterios de acreditación de centros apuntan a unas exigencias «mínimas» para que los centros puedan prestar los servicios regulados en la ley, por lo que parece razonable, desde la perspectiva de las condiciones básicas que garanticen un nivel de igualdad, que esos criterios de acreditación sean comunes en todo el territorio nacional; la fijación de dichos criterios podría atribuirse directamente al Consejo Territorial en el apartado 3 del mismo artículo 34. En cambio, los planes de calidad parecen apuntar no a unos mínimos sino a unas actuaciones orientadas a la constante mejora de la situación del sistema, por lo que tiene sentido que la ley utilice el término «promoverán», para referirse a la actuación de las Administraciones estatal y autonómica, en el ámbito del Consejo Territorial, en relación con esos planes de calidad, sin perjuicio de que cada Administración trate de elevar el nivel de calidad de los servicios prestados en su respectivo ámbito territorial.

En esta misma línea, convendría aclarar la relación entre el artículo 34.3 a) y el artículo 35.1 de la LAAD.

Los Capítulos II y III de la LAAD se refieren, respectivamente, a la formación en materia de dependencia y al sistema de información. En relación con el artículo 37.3 ha de notarse que la competencia estatal en materia estadística se limita en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE («para fines estata-

les)), si bien puede percibirse el carácter instrumental del sistema de información en relación con el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Dependencia, y deberá entenderse dicho artículo sin perjuicio de la competencia que, en la materia, haya asumido cada Comunidad Autónoma (en cualquier caso, hoy el término «comunitario» remite, más bien, al ámbito europeo, por lo que con vendría cambiar la expresión utilizada en el citado art. 36.3).

Por otra parte, y dada la sensibilidad de los datos afectados por la información, ha de insistirse en la conveniencia (cuando no necesidad, según los casos), de recabar el informe de la Agencia de Protección de Datos en la elaboración de disposiciones generales que afectan a tal materia; en todo caso, la LAAD trata de garantizar la protección con el sometimiento expreso a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (art. 38.2, en el que debería suprimirse la referencia a la modificación operada sobre dicha Ley Orgánica por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre).

El Capítulo V del Título II de la LAAD regula los órganos consultivos del Sistema Nacional de Dependencia. En su artículo 40, relativo al «Comité Consultivo» debe dejarse claro lo que se quiere decir con la atribución de carácter «paritario» (paridad que, en principio, podría referirse a los miembros, a cada una de las partes expresadas en el apartado 3, o a cada uno de los grupos contemplados en el apartado siguiente) y coordinarlo con la relación de miembros contenida en el apartado 4. En ese mismo apartado 4, la remisión al reglamento interno no debería limitarse al funcionamiento, sino extenderse también a la organización; además, cabe notar que el apartado d) incluye a nueve representantes «de las organizaciones empresariales», mientras que el e) incluye a otros tantos nueve representantes «de las organizaciones sindicales más representativas».

En cuanto al artículo 41 de la LAAD, no parece que deba predicarse del Consejo Estatal de (las) Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad que «adquieren» la naturaleza de órganos consultivos de la Administración General del Estado, puesto que ya tienen tal naturaleza (art. 1 RD 117/2005, de 4 de febrero, por el que se regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores y art. 15.3 Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en el que se establece el carácter consultivo del Consejo Nacional de la Discapacidad). Cuestión distinta es que se le añadan ahora funciones consultivas (o de información, asesoramiento y propuesta) en relación con «materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del sistema».

## **2.13. Infracciones y sanciones.**

### *2.13.1. El régimen sancionador en relación con las condiciones básicas.*

El Título III de la LAAD regula el régimen de infracciones y sanciones; sigue para ello una técnica peculiar en su configuración, o más bien, en la determinación de su gravedad, con previsiones genéricas, para terminar remitiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo del «cuadro de

infracciones y sanciones previstas en esta ley» (art. 47.2); un desarrollo que, en cambio, no se prevé en relación con el Estado, aunque sí se establecen los órganos competentes, en «el ámbito de la Administración General del Estado», para imponer las sanciones correspondientes. La técnica seguida parece directamente relacionada con el título competencial invocado para dictar la ley ahora proyectada (el del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE).

En el Dictamen del Consejo de Estado número 1578/2005, en relación con el que se denominaba «anteproyecto de ley por la que se establecen las condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad», se llamaba la atención sobre la necesidad de distinguir entre las condiciones básicas (de accesibilidad y no discriminación, en aquel caso) y el régimen de infracciones y sanciones, de forma que la definición del objeto de la ley no debía realizarse por referencia a las «condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones», sino al régimen de infracciones y sanciones que garanticen las condiciones básicas (de accesibilidad y no discriminación).

En el mismo sentido, y a efectos de examinar el contenido del Título III del anteproyecto ahora sometido a consulta, ha de subrayarse que no se trata aquí de regular las «condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones» en relación con la materia ahora regulada, sino el régimen de infracciones y sanciones que respalde el cumplimiento o la efectividad de las condiciones básicas reguladas en la ley proyectada. Ello no impedirá que las Comunidades Autónomas establezcan tipos y sanciones diferentes, de acuerdo con lo que ha sostenido el Tribunal Constitucional: «Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio» (STC 87/1985, de 16 de julio).

De acuerdo con la anterior doctrina, entendió el Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de la LAAD, que la misma puede establecer de forma más cerrada la tipificación de infracciones orientadas a garantizar el efectivo cumplimiento de las condiciones básicas, su graduación en leves, graves y muy graves, y la correlación entre aquellas y las respectivas sanciones, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan aprobar normas sancionadoras, con respeto a la ley estatal, sin introducir tipos ni prever sanciones que difieran sin fundamento razonable de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio nacional. A continuación, se detallarán algunas consecuencias de esta observación general en relación con el concreto tenor de los artículos incluidos en el Título III del texto legal.

### 2.13.2. *Tipificación de infracciones y sanciones.*

En cuanto a la tipificación concreta de infracciones que contempla la LAAD, debería haberse introducido un inciso en el apartado c) del artículo 41 de la LAAD, a partir de lo que se observó en relación con el artículo 4.4. de la LAAD de forma que la referencia al suministro de información se ciña a «los casos exigidos legalmente». En relación con el apartado d), sobre percepción de ayudas

incompatibles con las prestaciones previstas en la LAAD, ya se hizo alusión a la necesidad de coordinar su redacción con lo dispuesto en el artículo 31 de la LAAD o, en su caso, con el 14.3 de la LAAD. En fin, los apartados f), g) y h) serían exponentes de los términos genéricos a que se aludía más arriba, en este mismo epígrafe, en la configuración de infracciones prevista en la LAAD.

Ahora bien, es en el artículo 44 donde probablemente cobra mayor sentido la anterior alusión a la especial técnica seguida en la LAAD para delimitar los ámbitos respectivos de las infracciones leves, graves y muy graves. Tal delimitación es algo más precisa en los apartados 2, 3 y 4 de ese artículo 44, en la medida en que se señalan concretas circunstancias cuya concurrencia determina el carácter leve, grave o muy grave de la infracción, tipificada en el artículo 41, que se haya cometido. Sin embargo, el apartado 1 del mismo artículo 44 difumina los contornos entre unas y otras, al disponer que las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves «de acuerdo con criterios de riesgo para la salud, gravedad de la alteración social producidas por los hechos, cuantía del beneficio obtenido, intencionalidad, generalización de la infracción y reincidencia», sin que pueda percibirse esta relación como una presentación de los criterios que se concretan en los apartados siguientes (2, 3 y 4) para delimitar las infracciones leves, las graves y las muy graves. Más bien parece, por el contrario, que el apartado 1 se orienta a indicar criterios para el ulterior desarrollo que se remite a las Comunidades Autónomas (art. 47.2 LAAD), mientras que los apartados 2, 3 y 4 permitirían la existencia de una delimitación aplicable aun en ausencia de ese desarrollo ulterior.

Sin embargo, la acumulación entre unos y otros criterios, sin perfiles nítidos entre el sentido de unos y otros apartados, hacen fácilmente previsibles dudas interpretativas y controversias en un ámbito, el sancionador, donde las exigencias de seguridad jurídica son especialmente relevantes. Como ya se ha señalado, no se trata de establecer las «condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones», sino el régimen de infracciones y sanciones de las condiciones básicas reguladas en la ley (esto es, el destinado a garantizar su efectividad).

Como alternativa a la LAAD, aparte de la consistente en seguir más de cerca la técnica habitual (con una mayor concreción de cada grupo de infracciones –leves, graves y muy graves–), puede sugerirse que los criterios contemplados en el actual apartado 1 del artículo 44 sirvan no para clasificar las infracciones en leves, graves y muy graves, sino para graduar las sanciones dentro de cada grupo; de hecho, los criterios contemplados en el artículo 44.1 se aproximan más a los previstos en el artículo 45.2 (graduación de las sanciones) que a los desarrollados en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 44. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan incorporar previsiones distintas o desarrollos diversos respecto de los tipos o sanciones establecidos en la norma estatal, siempre sobre la base de un fundamento razonable y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, más arriba aludida.

En el artículo 45 de la LAAD se regulan las sanciones. En su apartado 1 se prevé la posibilidad de sancionar con multa a las personas beneficiarias o sus cuidadores familiares, «y con multa o cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento, local o empresa»; a juicio del Consejo de Estado han de reconsiderarse las dos disyuntivas del inciso entrecomillado que, en rigor, excluirían la acumulación de multa con cese temporal y de multa con cierre del establecimiento, local o empresa; más

aún, teniendo en cuenta que, a continuación, en el mismo apartado 1 del artículo 43 de la LAAD, se prevé que «con la multa», podrá acordarse la suspensión o pérdida de las prestaciones o subvenciones, así como el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas (no, por tanto y según la redacción actual, sin multa; lo que unido a las disyuntivas anteriores, excluirían el reintegro de cantidades indebidamente percibidas –como también la suspensión o pérdida de prestaciones– en casos de cese temporal o cierre del establecimiento, local o empresa, lo cual, lógicamente, debe ser corregido).

En el mismo artículo 45 de la LAAD se sugiere la introducción de una previsión en línea con lo dispuesto en el artículo 131.2 de la LRJ-PAC («El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas»).

## **2.14. Disposiciones complementarias.**

### *2.14.1. Disposiciones adicionales.*

Algunas de las cuestiones que suscitan las disposiciones complementarias han sido ya abordadas en relación con las previsiones del articulado con las que aquellas están conexas.

Así, en relación con la disposición adicional primera cabría reiterar lo ya apuntado en particular al examinar los artículos 7 y 16, 17 y 18 de la LAAD.

La disposición adicional tercera contempla la posibilidad de convenios, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal y orientada a apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para su vida ordinaria o a facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptaciones en el hogar. La relación con otras disposiciones de carácter general es clara (y, en particular, con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad); sin embargo, no se ha optado por incluir la previsión en otra ley, mediante su modificación, sino que se incluye en la ahora proyectada. Ahora bien, su incorporación mediante una disposición adicional parece dejarla al margen del régimen general establecido en ella.

Ello suscita una cuestión que ha sido someramente apuntada al tratar del artículo 14 de la LAAD; en la versión actual de dicho artículo 14.1 se incluye una referencia a «ayudas para la financiación de necesidades específicas» que no se corresponde con ninguna de las prestaciones que después se regulan individualizadamente en los artículos siguientes, y que bien podrían identificarse, por su denominación, con las que están contempladas en esta disposición adicional tercera. Ya se aludió a la importancia que estas ayudas pueden tener para las personas a las que la ley trata de brindar su protección; lo que ahora conviene subrayar es el efecto práctico que tiene, en primer término, el hecho de que se traigan a una disposición adicional en lugar de incluirlas en el articulado de la ley: tales ayudas y subvenciones no quedarán garantizadas por el Estado, sino que dependerán de la efectiva

celebración de los convenios contemplados en esta disposición adicional. Se sugiere, por ello, una reflexión sobre la posibilidad de reubicar las ayudas previstas en la disposición adicional tercera en el articulado de la LAAD, estableciendo un nuevo tipo de prestación, con los necesarios ajustes en su definición. En este último aspecto, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que en el primer párrafo de la repetida disposición adicional, las ayudas parecen limitarse a prestaciones económicas, mientras que en el segundo párrafo [letra a)] las ayudas parecen identificarse con «ayudas técnicas o instrumentos necesarios» (aunque la redacción actual suscita dudas, podría resultar positivo prever, en efecto, ayudas no estrictamente económicas sino en especie, como cesiones o préstamos de instrumentos, maquinaria, etc.).

La disposición adicional cuarta de la LAAD, relativa a la remisión reglamentaria en relación con la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores familiares suscita dudas al ponerla en relación con el artículo 18.3, sobre las que ya se llamó la atención y que no cabe aquí sino recordar.

Las disposiciones adicionales quinta y sexta de la LAAD aluden a una «prestación económica por asistencia para el apoyo a la autonomía personal»; de la sistemática del anteproyecto y de las demás prestaciones mencionadas en dichas disposiciones se desprende que tales referencias se dirigen a la prestación regulada en el actual artículo 18 del anteproyecto. Tanto su inclusión en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas como la previsión de una exención en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas exigen la correcta designación de las prestaciones a que se refieren una y otra disposición adicional (con la denominación que se les da en los artículos correspondientes de la ley proyectada).

En cualquier caso, sería conveniente que la previsión de la disposición adicional quinta de la LAAD se incorporase a las normas reguladoras del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (creado por el art. 30 Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y desarrollado por el RD 397/1996, de 1 de marzo). Por su parte, en cuanto a la previsión que la disposición adicional sexta añade al artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (TR aprobado por RDLeg. 3/2004, de 5 de marzo), podrían suscitarse dudas sobre el alcance de la exención en caso de que, sobre la cuantía de las prestaciones aprobada por el Gobierno, los convenios bilaterales (o, incluso, quizá, las Comunidades Autónomas por iniciativa propia), previeran cuantías adicionales: se trataría, por tanto, de prestaciones previstas en la legislación del Estado, pero su cuantía solo estaría en parte establecida en la legislación estatal.

Las disposiciones adicionales séptima y octava de la LAAD, referidas ambas a la regulación de distintos aspectos relativos a los instrumentos privados para la cobertura de la dependencia, podrían unificarse en una misma disposición adicional. En todo caso, el tenor de la disposición adicional octava debería ser algo más explícito sobre los medios y finalidad de la regulación que se pretende («se promoverá», dice, «la regulación del tratamiento fiscal»).

#### 2.14.2. *Disposiciones transitorias y finales.*

Aunque la LAAD no expresa un enlace directo entre la disposición transitoria primera y la disposición final primera (en el sentido de que una y otra no han de estar necesariamente referidas a un

mismo período de tiempo), la conexión entre ambas parece clara, y es expresa en la memoria que se acompañaba a la LAAD; sin embargo, ha de notarse que entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015 el período que transcurre no es de ocho sino de nueve años.

En cuanto a la disposición transitoria segunda de la LAAD, se echa en falta en el expediente una explicitación del fundamento, sentido y finalidad de la norma (en relación con una financiación –la prevista en la trans. primera– destinada, en definitiva, a la celebración de convenios).

Por otra parte, deberían haberse armonizado mejor los plazos previstos en las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta de la LAAD; en particular, entre la exigencia de que el Consejo Territorial se constituya «en todo caso, antes del 1 de enero de 2007» y la de que con «anterioridad al 1 de enero de 2007 el Gobierno, de conformidad con los correspondientes acuerdos del Consejo Territorial (...) deberá aprobar el Catálogo de servicios (...), así como el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia».

### 2.14.3. *Consideración final.*

Para terminar, ha de ponerse de manifiesto que se valora muy positivamente la LAAD, al estar orientada a que grupos especialmente vulnerables encuentren un apoyo básico para el ejercicio de sus derechos e, incluso, para la realización de las actividades de su vida diaria. También ha de destacarse la virtualidad que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE puede tener en la estructuración de unas condiciones básicas que garanticen el ejercicio de sus derechos constitucionales por todos los españoles; y que lo hagan estableciendo un marco de igualdad, pero sin pretender una uniformidad monolítica en el régimen aplicable en todo el territorio nacional, sino, antes bien, favoreciendo la mayor adaptación de las normas aplicables en cada Comunidad Autónoma a las necesidades o preferencias que se manifiesten en cada una de ellas.

En este sentido, han de subrayarse los efectos positivos que puede generar una técnica legislativa orientada en gran medida a potenciar los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas, cuya importancia ha subrayado en múltiples ocasiones el Tribunal Constitucional; pero que resulta especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir.

Ahora bien, junto a ello, ha de llamarse la atención sobre la conveniencia de articular las vías para que esa colaboración se haga efectiva, también, en la fase de elaboración de la norma (puesto que, previsiblemente, facilitará la ulterior colaboración en su aplicación), no solo proporcionando información desde el Estado, sino recabando informes, observaciones y sugerencias. También ha de insistirse en la necesidad de que la ley delimite con precisión el alcance de las funciones que, en su aplicación, corresponde a los distintos poderes públicos; que se defina con claridad dónde empiezan y hasta dónde alcanzan las atribuciones que se encomiendan a cada uno de los mecanismos –orgánicos y funcionales– que articulan la colaboración y coordinación entre ellos, así como un preciso engranaje entre todos ellos, respaldado incluso por previsiones específicas para el caso de desajus-



tes o disfunciones. Es imprescindible, en definitiva, no solo una armonía interna entre los distintos preceptos incluidos en la ley proyectada, sino también una coherencia de todos ellos con el título competencial en que se ampara la iniciativa legislativa objeto del dictamen, orientado a la consecución y consolidación de unas condiciones básicas que garanticen un determinado nivel en las posiciones jurídicas de todos los ciudadanos.

En definitiva, en la medida en que la LAAD no satisfaga las exigencias que quedan aludidas, existirá un riesgo de que la finalidad perseguida por ella quede desvirtuada, o incluso en gran medida frustrada.

### 3. LA «ASISTENCIA SOCIAL» Y SU CONCEPCIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

La primera sentencia en la que el Tribunal Constitucional trata esta cuestión es la STC 76/1986, de 9 de junio, en la que el Alto Tribunal conoce de sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno contra varias Leyes del Parlamento Vasco relativas a los derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la Administración Autonómica del País Vasco desde 1936 hasta 1978. El Tribunal Constitucional, que rechaza en ella los recursos planteados, lo hace sobre la base de entender que los derechos reconocidos en estas leyes encajaban dentro de la «Asistencia Social» asumida como competencia exclusiva por el Estatuto vasco.

«La noción de Asistencia Social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce —relata el Tribunal— la existencia de una Asistencia Social externa al sistema de la Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, y que en concreto el País Vasco ha asumido en virtud del artículo 10.2 de su Estatuto. Esta Asistencia Social aparece como un mecanismo protector de situación de necesidad específica, sentida por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de Seguridad Social. En el momento actual, con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social puede ir en la misma línea, es características de la Asistencia Social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.»

Las leyes examinadas responden a esta idea al otorgar prestaciones, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a un grupo de personas no incluidas en el régimen de la Seguridad Social, a quienes se dispensa la protección que establecen por estimar el legislador vasco que concurren en ellas circunstancias que les hacen acreedores de la misma. No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social, sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles. En



remediar o atender esa situación se agota la virtualidad de ambas leyes. «Conviene hacer hincapié –dice el Tribunal Constitucional– en el verdadero alcance y características de estas leyes: ambas tienen naturaleza excepcional, pues no pretenden regular con carácter general y para el futuro un sector concreto de la realidad. Como dicen en la Exposición de Motivos y confirma su propio articulado, son normas que pretenden resolver un problema de justicia material planteado por la existencia de un colectivo de ciudadanos, concretamente, determinado por razón de la prestación de sus servicios a la Administración vasca anterior a la reconocida por la Constitución, que se halla carente de protección y, por tanto, en situación de que sean atendidas sus eventuales necesidades. Respecto de este colectivo despliegan su eficacia y ahí se agota el contenido de ambas leyes». «No se puede decir, en consecuencia –concluye el Tribunal–, que pretendan renovar o modificar en modo alguno al conjunto normativo que integra el ordenamiento de la Seguridad Social».

Tres son los elementos discriminadores que el Tribunal Constitucional maneja para deslindar la Asistencia Social de la Seguridad Social. El primero de ellos es el objetivo: la Asistencia Social –dice el Tribunal– es «un mecanismo protector de situaciones de necesidades específicas», frente a la Seguridad Social que cubriría las necesidades genéricas. El segundo es el subjetivo: «esta Asistencia Social –dice el Tribunal– aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema».

En suma, el ámbito subjetivo de la Asistencia Social alcanza a sujetos distintos de los protegidos por el sistema de la Seguridad Social. El tercero, en fin, es el financiero: «en el momento actual, con independencia de que la evolución del sistema de la Seguridad Social pueda ir en la misma dirección, es característica de la Asistencia Social –dice el Tribunal Constitucional– su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios». La Asistencia Social se financiaría con presupuestos públicos y la Seguridad Social con cotizaciones.

Como es bien sabido, ya que la propia doctrina constitucional lo indica, la inclusión en el sistema de Seguridad Social de las prestaciones no contributivas, financiadas por impuestos, dio pronto al traste con la virtualidad clasificatoria de este tercer requisito, ya que si una parte del sistema se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado es claro que la financiación con cargo a los presupuestos públicos no puede servir de deslinde entre la Seguridad Social y la Asistencia Social, aunque siga siendo, obviamente, un rasgo característico de esta última.

La segunda sentencia en la que el Tribunal aborda la cuestión de qué debe entenderse por «Asistencia Social», es la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en la que el Tribunal resolvió sendos conflictos de competencias promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra el Gobierno de la Nación que, a través de sendas resoluciones de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, había convocado dotaciones económicas para la financiación de programas de ayuda social. Al entender del Gobierno gallego dichas ayudas encajaban dentro de la «Asistencia Social», competencia asumida como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma (art. 27.23 Estatuto de Autonomía de Galicia), por lo que el Estado carecía de título competencial para invadir la competencia autonómica.

Sin entrar ahora en el fondo del asunto, interesa significar las afirmaciones del Tribunal Constitucional sobre la noción de Asistencia Social. «Sostiene la Junta –dice el Tribunal en el fund. jur. segundo de la sentencia– que la actividad cuyo desarrollo contribuyen las ayudas contenidas en las resoluciones impugnadas es Asistencia Social» (art. 148.1.20.<sup>a</sup> CE), por la finalidad de los entes receptores de las ayudas. Puede aceptarse la argumentación de la promotora del conflicto, si bien antes es preciso hacer algunas puntualizaciones.

Como ya se ha dicho por este Tribunal, nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la práctica nacional e internacional, de ahí que deban atraerse a la interpretación del texto constitucional los criterios materiales que pueden deducirse de la legislación vigente. Siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ellas. Uno de estos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean.

La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, distinguiéndola de la clásica beneficencia, en la cual desde el punto de vista histórico halla sus raíces. En una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, del análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los decretos de traspaso de funciones y servicios, en la medida en la que pueden servir como elementos auxiliares de interpretación, proporciona una noción más amplia, impropia, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no solamente comprende a la asistencia dispensada por entes públicos, que la definen y prestan, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en el cual los poderes públicos desempeñan solamente funciones de fomento o de control. A esta concepción amplia es a la que hacen referencia los apartados c) y f) de la cláusula B.1. del Anexo al Real Decreto 2411/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de servicios y asistencias sociales. Es claro que las resoluciones que se impugnan están en estrecha relación con la noción amplia de Asistencia Social que se acaba de tratar, ya que esta Asistencia Social es un materia que la Comunidad puede asumir como competencia, y de hecho así ha sucedido (art. 27.23 Estatuto de Autonomía de Galicia), queda ahora saber si es legítima la actuación estatal y, en su caso, cuál o cuáles son las razones que lo justifican.

El Tribunal Constitucional rechaza, en consecuencia, una noción estrecha de «Asistencia Social» que la limite a la «asistencia dispensada por entes públicos» y, sobre la base de los Estatutos de Autonomía y de los decretos de transferencias, asume una amplia que abarque también a la asistencia dispensada por entes privados.

La tercera sentencia en la que el Tribunal Constitucional aborda la cuestión que nos ocupa es la importante STS 239/2002, de 11 de diciembre, que resuelve sendos conflictos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación frente a sendos recursos de la Junta de Andalucía que establecían ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. De nuevo, el quid de la cuestión radica-

ba en saber si estas ayudas constituían Asistencia Social y encajaban dentro de la competencia autonómica o, si por incidir en el régimen de la Seguridad Social, vulneraban las competencias del Estado. Y en esta sentencia de forma probable es donde el Tribunal Constitucional hace una más que acabada reflexión sobre las lindes que separan la Asistencia Social de la Seguridad Social.

El punto de inicio en esta reflexión es el modelo de Seguridad Social vigente en España en el momento en el que se aprueba la Constitución y la tensión dialéctica que sobre el mismo hizo recaer el artículo 41 de la CE. «Del examen de la legislación vigente en el momento de aprobarse la Constitución –dice el Tribunal– se constata que el sistema de Seguridad Social que hubieron de tener en consideración nuestros constituyentes se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido». Realidad sobre la que se proyecta el programa contenido en el artículo 41 de la CE: «Nuestra doctrina ha puesto de relieve que el artículo 41 de la CE –sigue el Alto Tribunal–, al poner en relación el sistema de Seguridad Social con las situaciones o estados de necesidad, persigue superar esta primera perspectiva legal donde era prioritaria la idea de riesgo o contingencia. Con ello, se confirma la idea de que la Seguridad Social se configura como una función del Estado para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía». En efecto, el artículo 41 de la CE «establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquella».

Dos conclusiones resumen el análisis del Tribunal: «En primer lugar, que la noción de nuestro Derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del régimen de la Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad. En segundo lugar, que el sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función del Estado, permite incluir en su ámbito no solo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas» (fund. jur. 3).

A la vista, por tanto, del programa contenido en el artículo 41 de la CE «resulta legítima constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones no contributivas» (fund. jur. 5). Esta inclusión y, en general la evolución del sistema de protección social en su conjunto, desdibuja, sin embargo, obviamente, la noción «historicista» (*sic*) de «Asistencia Social» de la que se había servido el Constitucional en su STC 76/1986, que en buena medida ya no serviría para definir el concepto y determinar el ámbito de la competencia autonómica.

Como hemos referido, si en el sistema se incluyen prestaciones de carácter asistencial, financiadas a través de impuestos, destinadas a atender situaciones de necesidad, previa a la acreditación de las mismas, estos elementos pasan a caracterizar una parte del sistema y, por consiguiente, mal pueden servir de deslinde de la «Asistencia Social».

Pero no solamente estos elementos de diferenciación se han desdibujado, sino que, otro elemento de la noción clásica o «historicista» de Asistencia Social que, para el Tribunal, ha perdido entidad es

el de que la Asistencia Social tutela a personas no incluidas dentro del ámbito de aplicación del sistema, expresamente contemplado en la STC 76/1986. Así como la existencia de prestaciones asistenciales dentro del sistema no excluiría su consideración como «Seguridad Social», tampoco el hecho de que se dé una coincidencia subjetiva entre los sujetos protegidos por el sistema y los tutelados por la «Asistencia Social», impediría ahora que las prestaciones de esta sean consideradas «Asistencia Social».

«La inclusión subjetiva en el Sistema de Seguridad Social –dice el Tribunal–, pudiendo ser un elemento a valorar en cada caso, debe ponderarse con suma cautela, ya que difícilmente puede ser determinante o concluyente del deslinde competencial entre aquella materia y la de "Asistencia Social", como tampoco lo es respecto del deslinde con el "mutualismo no incluido en la Seguridad Social" o con los "fondos y planes de pensiones", pues nada impide recibir prestaciones de la Seguridad Social y otras complementarias provenientes del mutualismo libre o de los fondos de pensiones».

En la misma línea, el Tribunal trae a colación la regulación autonómica de los «salarios mínimos de inserción», cuya «característica más destacable» es su compatibilidad con cualquier tipo de ingreso, incluidas las pensiones siempre que a través de los mismos no se alcance el tope mínimo regulado en cada caso. «Estas ayudas –concluye el Tribunal– pueden ser recibidas como ayudas de "Asistencia Social", no incluidas en el sistema de la Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema» (fund. jur. 6). «La ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social –sigue el Tribunal– no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE), que se atiendan dichas necesidades» (fund. jur. 6). Concluyendo: «Nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Asistencia Social otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de la Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico» (fund. jur. 7).

Todos estos elementos llevan al Tribunal a constatar «la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la Asistencia Social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social, con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección, como de la propia Asistencia Social (que más allá de la clásica beneficencia, como se infiere de la STC 76/1986, de 5 de junio, tiende a paliar necesidades no cubiertas, o cubiertas de modo insuficiente, por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social)»; no obstante lo cual, cuatro características de las ayudas previstas en sus decretos por la Junta de Andalucía llevan al Tribunal a considerarlas «Asistencia Social» y a excluir, por tanto, la afectación autonómica de la competencia estatal, es decir: «su carácter complementario de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social en sus modalidades no contributivas; su carácter extraordinario, que limitan en el tiempo el derecho a la prestación; la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios, consecuencia de lo anterior; y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos» (fund. jur. 8). Estas características, efectivamente, permiten al Tribunal deducir que «los auxilios económicos objeto de esta controver-

sia competencial tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia Asistencia Social. En virtud, por tanto, de su competencia exclusiva en materia de «Asistencia Social» y de su autonomía financiera (art. 54 Estatuto de Autonomía de Andalucía), podía la Comunidad Autónoma de Andalucía «dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas».

La doctrina del Tribunal Constitucional referida no resulta un desecho de claridad. El mismo Tribunal Constitucional se corrige en esta última sentencia a sí mismo y niega los elementos característicos que le habían servido en el pasado para definir lo que por «Asistencia Social» debía entenderse y, de esta forma, para delimitar el ámbito de la competencia autonómica. Y es que, como acertadamente ha señalado la mejor doctrina de nuestro Derecho vigente, que incluye en el sistema prestaciones claramente asistenciales, como son las llamadas prestaciones no contributivas y algunas supuestamente contributivas, como el subsidio de desempleo, como la evolución general de los sistemas de Seguridad Social que precisamente se caracteriza por un proceso de integración de las técnicas contributivas de seguro y las de Asistencia Social en una convergencia que tiende a poner fin a unos desarrollos que se habían separado, hacen cada día más difícil si no definitivamente inviable la distinción de carácter ontológica entre Seguridad Social y Asistencia Social, pues ambas prácticamente comparten los mismos caracteres, siendo dicha distinción exigida por el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en la propia Constitución.

Pues bien, si ni la financiación, ni el ámbito subjetivo, ni en última instancia tampoco el ámbito objetivo de la acción protectora pueden servir para deslindar la Seguridad Social de la Asistencia Social, ¿cómo se define la Asistencia Social? Solamente cabe una respuesta: la Asistencia Social se define por exclusión. Es Asistencia Social la protección social que no es Seguridad Social, porque el legislador pura y llanamente la ha excluido del sistema. Como escribe una parte de la doctrina, Seguridad Social será, en suma, lo que se encuentre en cada momento dentro de los contornos trazados por su legislación específica; la Asistencia Social habrá de ser detectada más allá de esta línea. En otras palabras, Seguridad Social y Asistencia Social son nociones distintas pero dinámicas, y una prestación pertenecerá a un ámbito o a otro en función de la calificación o tipificación que, en cada momento, le conceda el legislador.

Por consiguiente, si a través de la Asistencia Social pueden ahora protegerse necesidades genéricas y no específicas; si pueden los ciudadanos ostentar derechos subjetivos al respecto; si prestaciones asistenciales financiadas con impuestos pueden integrar el sistema de la Seguridad Social, si la acción de uno u otro modelo pueden recaer sobre los mismos sujetos, ¿qué diferencia a una de otra? La diferencia viene dada por la voluntad del legislador, que al definir el sistema de Seguridad Social determina por exclusión el ámbito posible para la Asistencia Social.

Cuando el legislador español decide acometer la creación del SAAD tiene ante sí una fundamental alternativa: la de integrar la protección por dependencia en el sistema de la Seguridad Social, esto es, en la Seguridad Social contributiva, en la no contributiva o en ambas, o la de excluir la dependencia del ámbito de protección del sistema, ubicándola en el ámbito de la Asistencia Social. En el primer supuesto, la viabilidad de la nueva protección iba a quedar ligada al del sistema en su conjunto, lo cual no dejaba de representar un riesgo; la ubicación, sin embargo, de la nueva protección en el

ámbito de la Seguridad Social venía a situar la misma en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado. En este sentido, el Libro Blanco de la dependencia llegar a afirmar que «no existe duda de la fundamentación constitucional para la creación de un Sistema Nacional de la Dependencia, sobre todo si este se engarza en el sistema de la Seguridad Social». En el segundo, es claro que lo que pasase con el sistema citado no iba a afectar, de forma directa, al menos, a la viabilidad económica del sistema de la Seguridad Social, pero al reconducir la protección por dependencia a la Asistencia Social situaría básicamente la misma en el ámbito de las competencias autonómicas e impediría una regulación de forma incisiva por parte del Estado. Efectivamente, si se optaba por excluir del sistema la protección por dependencia reenviándola al ámbito de la Asistencia Social, habida cuenta de que el artículo 148 de la CE dice que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en dicho ámbito y de hecho prácticamente todas lo habían hecho con carácter exclusivo en sus Estatutos, se plantearía la cuestión de si el Estado tenía título competencial para regular la cuestión y, en este caso, cuál podía ser el alcance de la intervención normativa del Estado.

A la vista de la LAAD, es claro que el Gobierno primero y las Cortes Generales después han optado por la segunda de las alternativas posibles; es decir, el llamado «SAAD» se configura, en efecto, como un «Cuarto Pilar del sistema de protección del Estado de Bienestar», ubicado extramuros del sistema de Seguridad Social y financiado con cargo a los Presupuestos Generales, estando de forma clara en el ámbito de la Asistencia Social, asumida como competencia exclusiva por los distintos Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

#### **4. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO RECONOCIDA EN EL ARTÍCULO 149.1.1.ª DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU POSIBLE EJERCICIO PARA LIMITAR LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE «ASISTENCIA SOCIAL»**

Los Estatutos de Autonomía, prácticamente la totalidad de los mismos, han asumido competencias exclusivas en materia de «Asistencia Social», utilizando varias fórmulas, algunas más correctas que otras, haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 148.1.22.ª de la CE, a saber:

- Algunos Estatutos de Autonomía asumen la «competencia exclusiva en materia social», caso de Cataluña (art. 166), Comunidad Valenciana (27.23), Galicia (art. 27.23), Madrid (art. 26.18), Navarra (art. 26.18) y País Vasco (art. 10.12).
- Otros Estatutos de Autonomía asumen la «competencia exclusiva en materia de asistencia y beneficencia sociales», caso de Baleares (art. 10.12), fórmula que desde el punto de vista jurídico, la cubre de forma plena las posibilidades de asunción de la competencia autonómica.
- Por su parte, otros Estatutos asumen la competencia exclusiva «en materia de Asistencia Social y servicios sociales», caso de Andalucía [61.1 a)], Canarias (art. 29.7), Castilla-La Mancha (art. 31) y Castilla y León (art. 26.18).
- Finalmente, el Estatuto de Murcia establece la «competencia exclusiva en materia de bienestar y servicios sociales» (art. 10.0).



Así pues, todas las Comunidades Autónomas han asumido las competencias que el artículo 148.1.22.<sup>a</sup> de la CE les reserva en exclusiva, de tal forma que no se ha producido, por tanto, el supuesto de hecho que hubiera mantenido las competencias en el ámbito estatal. La asunción estatutaria de competencias exclusivas en una determinada materia no significa, sin embargo, que allí donde el artículo 149 de la CE reserve competencias al Estado, quede este por la vía estatutaria desapoderado de ellas; antes bien, la «exclusividad» autonómica debe ser referida a las competencias propias.

Pues bien, si unimos este hecho al dato normativo de que la LAAD sitúa la dependencia en el ámbito de la «Asistencia Social», surge de inmediato la cuestión de sobre la base de qué título competencial ha intervenido el Estado al elaborar el texto legal y si, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la doctrina constitucional, se ha hecho o no al elaborar el mismo un buen uso de las prerrogativas constitucionales.

La base competencial prevista en la ley para su dictado es el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE. «Esta ley se dicta, tal como dice la disposición octava del texto normativo, 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, conforme al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE». La previsión constitucional de este título competencial –dice la Exposición de Motivos de la Ley– «justifica la regulación, por parte de esta ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un SAAD con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas, y con pleno respeto de las competencias mismas que hayan asumido en materia de Asistencia Social en desarrollo del artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución».

Como ha sido puesto de relieve por cierto sector doctrinal, es la primera vez que se utiliza de forma exclusiva el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE para fundamentar una iniciativa legislativa de tal calado, tratándose de una apuesta arriesgada e importante.

En este contexto establecido, la «Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal» que acompañó al anteproyecto se detenía de forma significativa en justificar la utilización de esta base competencial. En este sentido, tras traer a colación las cláusulas constitucionales relativas al Estado social y los preceptos que, entre los principios rectores de la política social y económica, pueden servir de cobertura a la protección de la dependencia, todo un apartado de la Memoria se dedicó al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE. Para los autores de la Memoria «este título competencial, con contenido propio, no residual y sin objeto definido». El Tribunal Constitucional ha sostenido que se trata de un título competencial con contenido propio, que habilita al Estado para regular el «contenido primario» de cada derecho o deber, comprendiendo el establecimiento de las facultades elementales y los límites esenciales de los derechos, así como la fijación de las prestaciones básicas de los deberes. En ambos casos, la competencia estatal también alcanza para regular ciertos presupuestos del ejercicio de cada derecho o deber, aunque no la totalidad de su régimen jurídico (STC 61/1997, de 20 de marzo).

Pues bien, la cuestión que se quiere abordar requiere pronunciarse consecutivamente de los siguientes extremos:

- En primer lugar, sobre cuál es la naturaleza del precepto constitucional, esto es, si constituye o no un título competencial del Estado.
- En segundo lugar, sobre qué derechos constitucionales recae.
- En tercer lugar, en qué consiste la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».
- En cuarto lugar, cuál podría ser el alcance de esta competencia respecto del derecho a la Asistencia Social.

#### 4.1. Sobre la naturaleza jurídica del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

Como ha significado la doctrina, la problemática que conlleva la previsión contenida en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> es «amplia y extensa», abordando prácticamente todos los extremos del precepto constitucional. El primero de los problemas que suscita atañe a su naturaleza, en el sentido de tratar de saber si estamos ante un auténtico título competencial, ante una más entre las competencias exclusivas del Estado o si, por contra, estamos ante una mera previsión hermenéutica.

La doctrina científica se ha mostrado sobre el particular dividida. Un sector de la misma, minoritario, niega la naturaleza competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, atribuyendo al mismo un carácter hermenéutico: «La función del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, dice BAÑO LEÓN, más que constitutiva de un título competencial estatal, es declarativa de los fines que deben alcanzar las restantes competencias estatales y de los límites de las autonómicas; es, en realidad, una regla hermenéutica que permite formular criterios sobre el alcance de las restantes competencias estatales, muy particularmente de todas aquellas en las que el Estado comparte materia con las Comunidades Autónomas».

La mayoría de la doctrina, no obstante, ha entendido que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> contiene una atribución competencial como los demás párrafos del precepto, tesis asumida sin discusión en las últimas aportaciones doctrinales, que traen a colación para fundamentar tanto su ubicación como su texto. Efectivamente, como ha escrito el profesor ELÍSEO AJA, «ningún elemento permite negar la afirmación de que se trata de una competencia; a la inversa, es la primera de todas».

El análisis de la jurisprudencia constitucional en la que más de lleno se alude al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE permite dar por zanjada la cuestión, puesto que hasta tres funciones extrae el Tribunal Constitucional del precepto:

- En primer lugar, la de ser un título competencial sobre la base del cual el Estado puede ejercer potestades normativas, como se refleja en las STC 5/1981, de 13 de febrero (fund. jur. 27); 32/1983, de 28 de abril (fund. jur. 3); 49/1984, de 5 de abril (fund. jur. 7); 153/1985, de 7 de noviembre (fund. jur. 5); 82/1986, de 26 de noviembre (fund. jur. 4); 87/1987, de 2 de junio (fund. jur. 3); 190/1989, de 16 de noviembre (fund. jur. 3); 149/1991, de 4 de julio (fund. jur. 1) y 173/1998, de 23 de julio.



- En segundo lugar, la de ser un límite negativo a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, acotando un territorio inaccesible para las Comunidades Autónomas. Esta función es obvia, entre otras, en las STC 37/1981, de 16 de noviembre (fund. jur. 2); STC 87/1995 (fund. jur. 8) y STC 136/1991, de 20 de junio.
- En tercer lugar, la de ser un criterio interpretativo de otros títulos competenciales estatales. El desempeño de esta función por el precepto constitucional aludido, expreso o tácito, es asimismo claro en algunas sentencias. Así, en la STC 32/1981, de 28 de julio (fund. jur. 5); en la STC 33/1981, de 5 de noviembre (fund. jur. 3); en la STC 42/1981, de 22 de diciembre (fund. jur. 4) y en la STC 32/1983, de 28 de abril (fund. jur. 2 y 3), entre otras.

No cabe la menor duda de que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> constituye un auténtico título competencial dotado de la misma naturaleza jurídica que los demás y sobre la base del cual pueden adoptarse iniciativas legislativas.

#### **4.2. Sobre los derechos constitucionales a que se refiere el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.**

La literalidad del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE viene dada mediante el siguiente tenor: «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». A resultas de lo establecido, ¿a qué derechos constitucionales se refiere el precepto, a los derechos fundamentales o también a los principios rectores de la política social y económica? La cuestión no es baladí, porque según se haga una interpretación amplia o estricta del precepto constitucional el alcance de la competencia estatal será uno u otro.

Si bien originariamente un sector doctrinal limitó el ámbito de aplicación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE a los derechos y deberes que esta contempla en el Capítulo II de su Título Primero, en la actualidad, es ampliamente aceptada la inclusión en el mismo de los principios rectores de la política social y económica e, inclusive, de otros derechos y deberes constitucionales reconocidos extramuros del Título I de la CE.

El legislador, por su parte, aunque la mayoría de las veces que ha traído a colación el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> lo ha hecho para referirse a derechos fundamentales y libertades públicas, no ha dejado de aludir en algunos casos a este título competencial para intervenir regulando derechos contemplados entre los principios rectores. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 25/1990, de 25 de julio, del Medicamento, la cual afirma su base competencial en los artículos 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.16.<sup>a</sup> del Real Decreto 1663/1998, de 25 de julio, sobre la relación de medicamentos a efectos de su financiación por la Seguridad Social. Es también el supuesto de la Ley 13/1985, de 25 de junio, que invoca los artículos 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.2.<sup>a</sup> de la CE y los vincula a los artículos 45 y 46 de la CE.

Finalmente, el mismo Tribunal Constitucional, aunque, a veces, se ha mostrado remiso a la hora de aceptar la vinculación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> a los principios rectores, en otras, ha sido claramente favorable a aceptar dicha vinculación. Esto último ha acontecido, respecto del derecho a la Seguridad

Social (art. 41 CE), en la STC 124/1989, de 7 de julio; respecto del derecho a la salud (art. 43 CE), en la STC 32/1983, de 28 de abril; respecto del derecho al medio ambiente (art. 45 CE) en la STC 149/1991, de 4 de julio; respecto a la Asistencia Social (art. 50), en la STC 13/1992, de 6 de febrero.

No falta, de otra parte, algún supuesto en que el Tribunal Constitucional vincula el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE con otros derechos ubicados extramuros del Título I; es el caso de la STC 6/1982, de 22 de febrero, referida a la cuestión lingüística.

En suma, parece claro que la competencia en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE puede ejercerse tanto para garantizar las condiciones básicas que garantice la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes contemplados en el Capítulo II del Título I de la Constitución, como de los contemplados en el Capítulo III e, incluso, de los situados fuera del Título I.

#### **4.3. Sobre la noción de «condiciones básicas» garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes.**

La competencia establecida en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE se refiere a la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Pues, la cuestión que se plantea de inmediato es la de saber en qué consiste esta «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio».

Inicialmente, la doctrina ha hecho notar que, el término «básicas» se refiere a las «condiciones» y no a la regulación de las mismas, por lo que el Estado podría intervenir hasta allí donde sea necesario para garantizar la igualdad mencionada en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE. Son, en efecto, las condiciones las que deben garantizar la igualdad en el ejercicio. La Constitución no hace referencia a «regulación del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales» o de «regulación de las condiciones de ejercicio de», sino algo distinto.

El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE pretende garantizar una igualdad en el ejercicio, pero no otorgándole al Estado la competencia para regular el mismo, sino la de dictar unas «condiciones básicas» de los derechos y deberes constitucionales, previas al ejercicio de estos, y que deben limitarse a algo fundamental: constituir una regulación de los efectos igualatorios en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. En este sentido, BAÑO LEÓN señaló en su día que «la igualdad que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE garantiza es una igualdad efectiva o real, es decir, una uniformidad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales. Con esto quiere decirse que la Constitución otorga al Estado la posibilidad de establecer todas aquellas condiciones que redunden, de forma efectiva, en una posibilidad real de ejercer los españoles los mismos derechos y deberes constitucionales en todo el territorio nacional (...)».

De otro lado, se ha de significar que, a diferencia de lo que ocurre en otros títulos competenciales, el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE cuando habla de «condiciones básicas» no está aludiendo a la técnica legislativa de las «bases», que requieren de su posterior desarrollo.

Aunque, inicialmente, ello condujo a la doctrina a excluir que sobre la base de esta competencia pudiera dictarse bases para su posterior desarrollo, hoy también la cuestión parece superada: hay varias formas de acometer la regulación de las condiciones básicas de las que trata el precepto constitucional y una de las posibles, aunque no única, sería el dictado de una regulación estatal, susceptible de posterior desarrollo autonómico.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre lo que debe considerarse «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los deberes y derechos constitucionales», puede sintetizarse como sigue:

- Los artículos 1, 9.2., 14, 139 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, «no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1987, de 26 de marzo, fund. jur. 10). En efecto, el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, «no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. La igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (...), sino la que queda garantizada con el establecimiento de unas condiciones básicas que, por consiguiente, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, esta sí, es competencia estatal (STC 156/1995, de 26 de octubre, fund. jur. 5)».
- En orden a la determinación de los extremos del derecho o deber que deben ser objeto de regulación, el Tribunal afirma que las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, tales como facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos... En cualquier caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta (...) «Dentro de estas condiciones básicas cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; así, respecto de la propiedad privada la demanización de toda categoría de bienes definidos por sus características naturales; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho, los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho, etc.» (STC 61/1997, fund. jur. 8)».
- Las «condiciones básicas» no son sinónimas de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad (...) «Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una formación completa y acabada del derecho y deber que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al

*régimen jurídico de ese derecho como en el caso de la propiedad del suelo, no lo es menos, sin embargo, que la competencia del artículo 149.1.1.ª CE no se mueve en la lógica de las bases estatales –legislación autónoma de desarrollo» (...) «En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una perspectiva concreta, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, cuya dimensión no es susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será posteriormente el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» (STC 61/1997, de 20 de junio, fund. jur. 7).*

- La exclusión de la técnica de las «bases» en la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio» debe matizarse, sin embargo, a la luz de otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, la STC 61/1997 parece querer matizar la doctrina cuando dice que «las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1.ª de la CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales» (fund. jur. 10). Todavía más clara es la doctrina contenida en la STC 102/1995, de 26 de junio, cuando dice: «La Constitución habla varias veces de "bases" (art. 149.1.13.ª, 18.ª y 25.ª), unas de "condiciones básicas" (art. 149.1.1.ª CE), otras de normas básicas (art. 149.1.27.ª CE) y dos de "legislación básica" (art. 149.1.17.ª y 23.ª CE) cuando enumera las distintas atribuciones que componen la competencia exclusiva del Estado, expresiones que tienen una referencia común, aun cuando con modulaciones diferentes. En otras palabras, en las dos primeras predomina su dimensión material y en las últimas su aspecto formal que, además, se potencia cuando las Comunidades Autónomas tienen conferidos el desarrollo legislativo y ejecutivo en la materia de que se trate, como es el caso de la protección por medio ambiente».
- Finalmente, por lo que se refiere al control constitucional del ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 149.1.1.ª de la CE, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «este ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.1.ª de la CE impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición que de sí mismas hacen las reglas estatales, sí, cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional» (STC 154/1988, de 21 de julio, fund. jur. 3).

#### **4.4. Sobre el posible alcance del artículo 149.1.1.ª de la Constitución Española en materia de Asistencia Social.**

La aplicación del artículo 149.1.1.ª de la CE al ámbito de la Asistencia Social ha sido abordada por el Tribunal Constitucional en dos sentencias; en una de ellas, de forma incidental y en otra de pleno.

La primera sentencia es la STC 146/1986, de 25 de noviembre, y en ella el Tribunal resuelve sendos conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autó-

noma de Galicia contra el Gobierno de la Nación, que, a través de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictó dos resoluciones convocando dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social. No nos encontramos aquí ante la imposición de «determinados objetivos y políticas de Asistencia Social», por lo que el Tribunal Constitucional que, recuerda la competencia del Estado prevista en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, entiende que tal precepto no es «relevante para el presente caso». No estamos, por tanto, ante un supuesto de ejercicio estatal de la competencia de «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», prevista en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE.

Para el Tribunal Constitucional en una materia compleja, como la acción social, tan central además en un Estado Social, a la vista de los principios rectores de la política social incluidos en el Capítulo III del Título I de la CE, las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos, tal como sucede con los entes locales, ni por parte de entidades privadas, las cuales gozan además al respecto de una esfera de libertad que consagra el inciso final del artículo 41 de la CE ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuación estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e inclusive en su gestión, un ámbito supracomunitario que puede corresponder al Estado, extrayéndose la siguiente conclusión: las materias incluidas en las Resoluciones objeto de este conflicto "grosso modo" y sin entrar en este momento en análisis de detalle, deben ser incluidas dentro del campo de la Asistencia Social; la Asistencia Social es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega. No obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con lo establecido, podemos extraer de la doctrina expuesta que la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias «exclusivas» en materia de «Asistencia Social» no excluye la competencia estatal sobre la misma, que puede incluso alcanzar a la intervención «mediante formas de fomento».

La segunda sentencia, la cual aborda directamente la cuestión de la aplicación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE en materia de «Asistencia Social» es la STC 13/1992, de 6 de febrero. En ella el Tribunal Constitucional resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Gobierno de la Generalidad contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1987 y 1988. Pues bien, entre los preceptos impugnados hay dos similares en ambas leyes referidos a la cuantía mínima de las pensiones asistenciales y la edad mínima en las ayudas por ancianidad. La impugnación constitucional de estos preceptos la hizo el Gobierno catalán por entender que vulneraban la competencia exclusiva plena de Cataluña en materia de «Asistencia Social» asumida por virtud del artículo 9.25, del Estatuto de Autonomía de 1979, sin que le quedase al Estado ninguna facultad normativa o ejecutiva.

Ante esta perspectiva expuesta, el Tribunal Constitucional «acepta que tales pensiones se incluyan en la materia de Asistencia Social, entendida como el conjunto de acciones y técnicas de protec-

ción que queden fuera del sistema de la Seguridad Social (STC 146/1986, fund. jur. 2) y que la referida materia es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 148.1.20.<sup>a</sup> CE y 9.25 ....) y dado que la simple habilitación de créditos en los Presupuestos Generales del Estado, según doctrina reiterada, no constituye título competencial propio y universal que autorice al Estado a invadir la competencia exclusiva autonómica, ni a ejercer una competencia paralela o concurrente sobre la misma materia asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma, es preciso determinar si existe algún título competencial o algún precepto constitucional que habilite al Estado para esa concreta intervención en la materia de Asistencia Social». Pues bien, como quiera que estamos ante medidas prestacionales tendentes a asegurar un «mínimo vital para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida», su previsión se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> atribuye al Estado como competencia exclusiva, concluyendo: «Examinando desde esta doctrina el presente supuesto hemos de concluir que las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, en conexión con el artículo 50, ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional».

En suma, la asunción estatutaria de la competencia exclusiva en materia de «Asistencia Social», no obsta al ejercicio de este ámbito por parte del Estado de la competencia que la Constitución le reconoce en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, que, para cumplir la previsión constitucional, puede establecerse «una pensión mínima e idéntica para todos». «Se observa, pues, un uso del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE como habilitador al Estado para dictar reglamentos de mínimos en torno al objeto de los derechos, especialmente prestacionales».

## **5. LA LEY DE DEPENDENCIA COMO REGULADORA DE CONDICIONES BÁSICAS QUE GARANTICEN LA IGUALDAD DE TODOS LOS ESPAÑOLES EN EL EJERCICIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES**

El análisis precedente permite abordar la adecuación constitucional de la ley de dependencia con ciertas garantías, dada la dificultad inherente al tema de la distribución constitucional de las competencias, máxime cuando cualquier posicionamiento sobre estas cuestiones resulta bastante arriesgado y el que lo hace, posteriormente, puede verse desautorizado por el Tribunal Constitucional, que es el órgano que, en última instancia, tiene constitucionalmente asignada la resolución de los conflictos de competencias [art. 161.1 c) CE].

No obstante, debemos partir de las nociones básicas:



- En primer lugar, que la protección por dependencia, tal y como está configurada legalmente, encaja materialmente en el ámbito de la Asistencia Social.
- En segundo lugar, que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE constituye un auténtico título competencial y que a su amparo puede el Estado «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», entendiéndose por derechos y deberes también los contemplados en el Capítulo III del Título I.
- En tercer lugar, que el Tribunal Constitucional ya ha avalado la utilización del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE en el ámbito de la «Asistencia Social», que puede llevarle incluso a dictar regulaciones mínimas sobre derechos prestacionales.

Así pues, la pregunta que ahora se impone es la siguiente, ¿en qué medida la regulación contenida en la LAAD, constituye una «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Responder a esta cuestión, exige detenerse a glosar mínimamente las principales labores normativas que la ley pretende y que son, fundamentalmente, las siguientes:

- En primer lugar, la definición que de la protección por dependencia se hace en el texto no va más allá del esbozo de los grandes conceptos y criterios de actuación que constituirán el marco normativo del sistema, un marco que debe ser objeto de desarrollo reglamentario posterior, el cual no es susceptible, en los términos actuales, de aplicación directa. El Título I de la ley –dice la Exposición de Motivos– «configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios... Asimismo, se regulan las prestaciones del sistema y el Catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones».

Este planteamiento coherente con lo establecido en el artículo 1 de la LAAD, conforme al cual, «la presente ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un SAAD».

Por tanto, la definición del marco general del sistema, la determinación legal de sus prestaciones y del Catálogo de servicios, así como la de los criterios que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia, encajan sin dificultad en el concepto de «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales» (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE), tal y como este ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional. Si por «condiciones básicas» se entienden las posiciones jurídicas fundamentales, las facultades elementales, las prestaciones básicas, los requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse, un derecho, los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho, es claro que la determinación por el legislador de los extremos aludidos encajaría en la previsión constitucional.



Por su parte, lo que no es cierto, sin embargo, contrariamente a lo que se afirma en la Exposición de Motivos de la ley, es que la norma, que tiene este carácter marco al que se alude, configure al mismo tiempo derechos subjetivos. Si lo que viene a caracterizar al derecho subjetivo son las notas de la objetivización de la situación de necesidad, la exigencia de diversas reglas de acreditación de la prueba de ella y de la actuación del ente gestor y la posible tutela del mismo es claro que en esta norma no hay derecho subjetivo alguno, ya que, en ningún caso, tras su entrada en vigor, va a poder un ciudadano acudir ante los Tribunales y exigir de estos el que se le reconozca el derecho a una determinada prestación. La propia opción del legislador por configurar el texto como un marco regulador del sistema probablemente impedía el que la norma contemplase en sí misma auténticos derechos subjetivos. El desarrollo del marco que representa la norma podrá de forma presumible dar lugar, en un futuro, al reconocimiento de derechos subjetivos, pero de tales no cabe hablar por referencia a la norma misma. Con mayor rigor, el artículo 1 de la LAAD, ya citado, afirma que la ley regula «las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», es, en efecto, de las condiciones básicas del acceso a prestaciones de lo que se ocupa la ley.

En este contexto, la alusión de la Exposición de Motivos debe su causa, a razones de publicidad de la reforma y venta política de la misma, careciendo de rigor técnico, ya que desde el punto de vista de la comunicación audiovisual resulta más vendible y rentable decir que la ley reconoce a los ciudadanos derechos subjetivos, que explicar que se ha configurado un marco normativo, que debe ser objeto de desarrollo reglamentario, en los términos del cual se reconocerán a los ciudadanos nuevos derechos subjetivos.

- En segundo lugar, remitir al desarrollo reglamentario el verdadero acabado del sistema, ya que tanto la determinación de la intensidad de los servicios, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia se remiten al desarrollo reglamentario de la ley, el cual debe acordarse en el seno del Consejo Territorial del SAAD, máximo exponente de los mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de los que previene la ley, pero que corresponde prioritariamente al Gobierno.

Para entender el alcance del mecanismo diseñado y su incidencia sobre el reparto competencial, es necesario tomar en consideración dos elementos: en primer término, cuál es la composición del Consejo Territorial, sus competencias y modo de funcionamiento. En segundo lugar, cuál es la instrumentación jurídica que en la norma se prevé para los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo.

De acuerdo con el artículo 8.1 de la LAAD, «el Consejo Territorial del SAAD estará constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno respectivo que tengan a su cargo las competencias en la materia. Integrarán igualmente el Consejo un número de representantes de los diferentes Departamentos Ministeriales. En la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas». Durante la tramitación en las Cortes Generales de la norma se introdujo impor-

tantes enmiendas al texto inicial del proyecto de ley, tendentes a garantizar el peso de las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo. De una parte, ha desaparecido la previsión de que los representantes de los distintos Departamentos Ministeriales serían iguales en número a los de las Comunidades Autónomas; de otra, se ha incluido la garantía de que «en la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas».

En consecuencia, el Consejo está compuesto por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, los diecisiete representantes autonómicos y otros representantes de diferentes Departamentos Ministeriales, en número indefinido. La mayoría debe necesariamente corresponder a los representantes de las Comunidades Autónomas, pero es fácil imaginar que la suma de los representantes de la Administración central más los de las Comunidades Autónomas gobernadas por el mismo signo político del Gobierno central garantizarán a este sin mayores dificultades la mayoría en el Consejo.

En lo referente a las funciones, el Consejo tiene atribuidas importantes funciones de desarrollo y acabado del sistema. Con independencia de las funciones que le atribuye la ley, el artículo 8.2 de la LAAD enumera, como funciones del mismo, las siguientes:

- Acordar el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la LAAD.
- Establecer los criterios para determinar la intensidad de la protección de los servicios previstos en el Catálogo.
- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas.
- Adoptar los criterios de participación de beneficiarios en el coste de los servicios.
- Acordar el baremo que establecerá los criterios de valoración del grado de dependencia de los beneficiarios, así como el procedimiento de valoración y las características de los órganos de valoración.
- Acordar, en su caso, planes, programas y proyectos conjuntos.
- Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.
- Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.
- Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia.
- Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones públicas.

Es evidente, pues, el papel central que se le asigna al Consejo en el desarrollo de la LAAD, en la definición de la acción protectora del sistema y en la implementación del mismo.

Finalmente, por lo que se refiere a la toma de acuerdos, habida cuenta de que ninguna norma especial se contempla al efecto en la ley, habrá que estar a lo establecido en la LRJ-PAC, en cuyo

artículo 26.2, cuando se regulan las convocatorias y sesiones de los órganos colegiados, se previene «los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos». La aplicación de la regla de la mayoría al funcionamiento del Consejo, tal y como aparece configurado en la ley, tiene una consecuencia lógica: la representación de la Administración unida a la de las Comunidades Autónomas en las que gobierna el partido político en el poder podrá, *de ipso*, imponer sus criterios en el seno del Consejo.

La instrumentación jurídica de los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo no se define claramente en la norma, pero las remisiones a la potestad reglamentaria del Gobierno central son constantes y de enorme calado, hasta el punto que no es difícil concluir que será a este a quien corresponda desarrollar en su mayor parte el sistema diseñado por la ley, tal como se refiere en la disposición final séptima, en cuanto a una trascendental habilitación general al Gobierno «para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente ley», pudiendo distinguirse dos clases de remisiones en el desarrollo reglamentario: las que expresamente atribuyen tal desarrollo al Gobierno central y las que no lo hacen de forma explícita pero, dado que pretenden un desarrollo general y homogéneo del sistema, lo hacen implícitamente. Veámoslo.

a) Se atribuyen expresamente al Gobierno central el desarrollo reglamentario de las siguientes cuestiones:

- Determinación del nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 9).
- Aprobación mediante real decreto de los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, establecidos en el Consejo Territorial del SAAD (art. 10).
- Aprobación mediante real decreto de la cuantía de las prestaciones económicas reguladas en la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo II de la ley en los términos acordados por el Consejo Territorial (art. 20).
- Aprobación por real decreto del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del SAAD, en el que se establecerán el grado y niveles de dependencia a efectos de su valoración (art. 27).
- Regulación por el Gobierno, previo acuerdo alcanzado en el Consejo Territorial, de las condiciones de acceso al sistema de los emigrantes españoles retornados (art. 5.4). Asimismo, se le habilita expresamente para «establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España» (art. 5.3.).

b) Junto a estas remisiones explícitas a la potestad reglamentaria del Gobierno central hay en la norma otras remisiones tácitas, ya que dado que se pretende una regulación general de la cuestión de acuerdo con lo pactado en el Consejo Territorial, no parece, en principio, que otra vaya a ser la instrumentación normativa:

- Regulación parlamentaria de la capacidad económica requerida por el solicitante, en atención a su renta y patrimonio, a propuesta del Consejo Territorial (art. 14.7).

- Establecimiento, previo acuerdo del Consejo Territorial, de las condiciones específicas de acceso a la prestación económica de asistencia personal.
- Establecimiento, a tenor de lo acordado en el Consejo Territorial, de criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter vinculante.
- Establecimiento de criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesional que procedan al reconocimiento, que serán acordados en el seno del Consejo Territorial.
- Establecimiento de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del SAAD, así como los estándares de calidad para cada uno de los servicios que integran el Catálogo legal.

Estas remisiones son coherentes, en primer lugar, con el derecho que el legislador reconoce en el artículo 4 de la ley a las personas en situación de dependencia «a acceder con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios» que la ley reconoce, y, segundo, con la lectura que, «sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente», efectúa la ley en su artículo 11.1 de la «participación de las Comunidades Autónomas en el sistema», donde prácticamente se atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias meramente ejecutivas.

Así las cosas, con este planteamiento legal, desde la perspectiva de que la competencia en materia de «Asistencia Social» es competencia que ha sido asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas y desde el presupuesto de la interpretación estricta que el Tribunal Constitucional hace del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, la opción técnica descrita, la cual de una parte prevé un desarrollo reglamentario estatal de la ley bastante prolijo y, de otra, incorpora a las Comunidades Autónomas al proceso de elaboración de estas normas de desarrollo, planteándose el problema que atañe al alcance y límites del título competencial contemplado en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE una intervención normativa más incisiva, lo cual no parece que sobre la base de este precepto el legislador pueda efectuar una lectura tan amplia del concepto «condición básica», que comprenda no solamente lo ya definido por la ley sino que también se extienda a lo que se establezca a través de un desarrollo reglamentario de la misma. A la luz del texto legal, condiciones básicas destinadas a garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la Asistencia Social serían no solamente los extremos que de la protección por dependencia el mismo define, sino también el desarrollo reglamentario que se acuerde en el Consejo Territorial y apruebe el Gobierno, lo que presupone una lectura muy generosa del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE.

Podría pensarse también que la «condición básica» garantizadora de la igualdad ha sido, en este aspecto del texto legal, el establecimiento de un mecanismo institucional que permite a las Comunidades Autónomas acordar el desarrollo reglamentario de la ley y la definición de los perfiles del SAAD, tratándose, de esta forma, de posibilitar un desarrollo legal general pero salido del

Consejo Territorial en el que tienen participación todas las Comunidades Autónomas. Una manera de ejercer la competencia es pactar con otras Administraciones o sujetos el modo más adecuado de hacerlo y estaríamos ante una manifestación de ello. Mas, dejando de un lado el carácter disfuncional que sería requerir el acuerdo unánime de las diecisiete Comunidades Autónomas para procurar el desarrollo reglamentario homogéneo, es claro que en la ley no hay tal cosa, remitiéndonos a la composición y funcionamiento del órgano. El grueso del desarrollo reglamentario acordado en el Consejo Territorial lo va a aprobar luego, además, el Gobierno por real decreto con lo que no cabe duda, de que, para la ley, la titular de la competencia es la Administración Central que lo que hace en el texto es incorporar a las Comunidades Autónomas al proceso de elaboración de una norma reglamentaria propia, despojando a las Comunidades Autónomas de sus competencias so pretexto de incorporarlas al proceso de desarrollo reglamentario del sistema.

Descartada la posibilidad de incardinar la protección por dependencia en el ámbito de la Seguridad Social, es claro que uno de los principales desafíos técnicos a los que se enfrentan los redactores de la ley era el de determinar las «condiciones básicas» garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la Asistencia Social, ya que a la regulación de estas condiciones se ciñe el ámbito de la competencia estatal. Pues bien, no parece que esta tarea se haya llevado a cabo de forma correcta, puesto que, por un lado, probablemente la regulación legal se queda corta en la regulación de las «condiciones básicas» que acomete, ya que muchas de las mismas están en el texto legal por definir, a expensas de lo que establezca el desarrollo reglamentario posterior, siendo muy significativo, en este sentido, que el Consejo Económico y Social en su Dictamen del anteproyecto, de 20 de febrero de 2006, pidiera que el anteproyecto delimitase con claridad «el contenido mínimo común del derecho exigible en cualquier parte del territorio español». «El Consejo Económico y Social considera especialmente importante –establecía el dictamen– que la redacción del anteproyecto como el de "contenido básico común de derechos" (art. 1.1), "prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado" (art. 14), "intensidad básica" e "intensidades (art. 13.3.) que no siempre aparecen definidos con claridad en el texto y que son esenciales para determinar el carácter, el contenido y el alcance efectivo de las prestaciones y servicios establecidos en el anteproyecto"» (pág. 15). De otro lado, resulta difícilmente asumible que el grueso del desarrollo reglamentario que la ley prevé, cuya elaboración encomienda al Consejo Territorial y cuya aprobación compete al Gobierno, pueda ser considerado «condición básica» del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE y no más bien, en muchos casos, instrumento de menoscabo de la competencia autonómica.

c) En tercer lugar, establecer un sistema de financiación del nuevo sistema de dependencia que prevé tres fuentes de financiación: la primera son los presupuestos de la Administración General del Estado, que correrá íntegramente con la financiación del nivel de prestaciones y servicios garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 9).

La segunda serán los convenios que al efecto suscriban la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en los que de acuerdo con el texto legal las Comunidades Autónomas deberán cuando menos aportar cada año lo mismo que la Administración General del Estado (art. 32.3). La tercera la participación de los beneficiarios en los términos que se determinen (art. 33).

La opción por el instrumento de convenio como principal instrumento de implementación del segundo nivel del sistema tiene una clara virtualidad política, al contractualizar la implicación de las diversas Comunidades Autónomas en el sistema y respetar la autonomía financiera de estas. Una vez garantizado por la Administración Central el nivel general de prestaciones y servicios, el segundo depende de lo que se prevea en los convenios, respecto de los cuales se establece la obligación autonómica de contribuir como mínimo con una aportación financiera similar a la de la Administración Central. Los términos en que se produzca la participación en el coste de las prestaciones de los beneficiarios de las mismas es otro de los elementos centrales del sistema que se reenvía al posterior desarrollo. Esta remisión de la ley al reglamento mereció el reproche del Consejo Económico y Social que, en su dictamen sobre el anteproyecto, entendió que se debían «delimitar en la ley y de forma más precisa los criterios generales que permitan regular la participación del beneficiario en el coste del servicio en el posterior desarrollo reglamentario».

Podría entenderse que la suma de la financiación estatal del sistema, el nivel mínimo y la mitad del segundo nivel, vendría a justificar la distribución competencial que el texto incorpora, ya que, al fin y al cabo, si las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su autonomía, decidieran excluirse del segundo nivel del sistema, podrían hacerlo con la consecuencia, no obstante, de renunciar a la financiación prevista *ad hoc* en la ley. A nadie se le puede escapar que esta situación, de imponerse, podría convertirse en una vía fácil de neutralizar por parte del Estado el reparto constitucional de competencias, ya que bastaría que el Estado decidiera una determinada acción en un determinado ámbito constitucional o estatutario preatribuido a la competencia autonómica, con el respaldo de sus presupuestos generales, para que el ámbito competencial autonómico pudiera verse seriamente menoscabado, lo cual no es de recibo.

Conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno al concepto de lo que son las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», la ley hace una lectura poco respetuosa de los límites de la competencia estatal, y del alcance de la competencia autonómica. No es criticable el que, para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de los españoles a la protección por la dependencia, la ley defina las prestaciones y Catálogo de servicios mínimos, los criterios fundamentales para el reconocimiento y valoración de la dependencia, así como las bases estructurales del sistema de dependencia.

## 6. CONCLUSIONES

Con independencia de las consideraciones finales sobre la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre la LAAD, *ab initio*, merece una valoración positiva, al tratarse de un avance en el esfuerzo de la Administración pública. No obstante, en una primera lectura del texto legal, se advierte que son muchos los puntos que quedan pendientes de desarrollo reglamentario o al criterio del Consejo Territorial. Ejemplo de lo primero lo tenemos en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril.

La LAAD establece un marco público que tiene en cuenta a los proveedores de los servicios privados, al igual que otros Estados de la Unión Europea. De hecho, la red de servicios está com-

puesta por centros públicos y privados, entre los que se incluyen los del tercer sector (arts. 6.2 y 16). Además, se reconoce una prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio en el mercado privado (art. 17), e incluso, se prevé un tratamiento fiscal que facilite el contrato de servicios privados (disp. adic. 7.<sup>a</sup>).

Una característica importante es el impulso garantizador de una serie de prestaciones sociales por el Estado, ya que esta norma debe ponerse en relación con la ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y su normativa de desarrollo. Así, el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, regula la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, y prevé el desarrollo del contenido de la cartera de servicios de atención sociosanitaria. Sobre estas bases, se entiende que la LAAD debería reforzar los procedimientos de coordinación sociosanitaria por parte de las Comunidades Autónomas, los cuales podrán crear los órganos pertinentes para garantizar una atención efectiva [art. 11 c)].

De la exposición sucinta de la finalidad de la LAAD, es destacable y novedosa la política social de conceder realce a la figura del cuidador familiar o informal. Esta figura jurídica está en consonancia con la política prioritaria de mantenimiento a las personas en situación de dependencia en sus respectivos domicilios, por medio de una serie de medidas a favor de sus cuidadores. Pero, además, debe tenerse en cuenta que en España la realidad social no coincide con la de otros países de nuestro entorno porque el núcleo de la labor de asistencia descansa en las familias y de forma muy desproporcionada sobre las mujeres.

Uno de los estudios más recientes llevado a cabo en España revela, sobre un cálculo efectuado empleando el salario neto del servicio doméstico, que si se tradujera el trabajo no remunerado del hogar en proporción del PIB, que al fin y al cabo lo que hace es medir el bienestar de un país, este ascendería a un 41,93 por 100.

De forma especial, a la vista de la erosión de otros modelos protectores de las situaciones de dependencia, se subraya el papel de la familia como proveedora de bienestar junto al Estado, al mercado, y a la sociedad civil. Por tanto, dada la importancia de la atención informal y familiar, la inclusión de los cuidadores informales en el ámbito de la Seguridad Social constituye un auténtico logro. Otro avance en materia de política social deberá venir dado por las bonificaciones de dichas cuotas.

Es, pues, necesario considerar los cambios sociales en España, ya que el sistema informal de cuidados de personas dependientes, sin un mínimo de apoyo por parte de las Administraciones públicas, presenta grandes dificultades para seguir manteniéndose. Hoy por hoy, proteger al que cuida no es, por tanto, baladí, sino una cuestión de primera magnitud.

De esta manera, podremos encontrar soluciones solidarias al debate actual sobre el Estado de Bienestar, en el que se inserta, a su vez, el debate sobre la protección social de la dependencia; es decir, el ámbito de las relaciones humanas recíprocas, deben ser apoyadas y reconocidas desde el punto de vista económico. Como han puesto de relieve Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea en múltiples documentos, avalados por la experiencia de los países, la protección social de la dependencia no es, en definitiva, una cuestión puramente económica u organizativa, sino que la trasciende.



Respecto al punto de vista constitucional, dicho soporte se encuentra en la propia noción de Estado social y democrático de Derecho y en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, consagrados respectivamente por los artículos 1 y 9 de la CE. El artículo 10 de la CE establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social.

La equidad interterritorial como objetivo de la LAAD, al establecer la definición y condiciones comunes de acceso a los servicios y prestaciones, responde, asimismo, a lo establecido en el artículo 139 de la CE como principio general de la organización territorial del Estado. Por otro lado, y aunque de manera dispersa, la Constitución contiene diversos objetivos, formulaciones y compromisos de los poderes públicos que engarzan con el contenido del anteproyecto, como la obligación de garantizar a todos los ciudadanos «la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad» mediante el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (art. 41 CE), el compromiso de una política de «prevención, tratamiento, rehabilitación e integración» en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes habrá de prestarse «la atención especializada que requieran» (art. 49 CE), así como la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, con independencia de las obligaciones familiares «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50 CE).

Desde el punto de vista competencial, la LAAD se ampara en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, que establece la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Afecta, asimismo, a una serie de materias enunciadas en diversos números del artículo 149 de la CE, sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. A este respecto, cabe referirse sin ánimo de exhaustividad, a las cuestiones relacionadas con las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16.<sup>a</sup> CE), la legislación básica de Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17.<sup>a</sup>), las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (art. 149.1.18.<sup>a</sup>), la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30.<sup>a</sup>), o la estadística para fines estatales (art. 149.1.31.<sup>a</sup> CE).

Así pues, la base competencial de la que el legislador se sirve para dictar la LAAD es el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE. Así lo dice expresamente la disposición final octava de la LAAD, que reza lo siguiente: «Esta ley se dicta 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, conforme al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE».

Esta base o soporte constitucional fue ampliamente glosada en la Memoria que acompañaba el anteproyecto de la LAAD, ya que el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE viene a ampliar la función del artículo 53 de la CE, sosteniendo el Tribunal Constitucional que se trata de un título competencial con contenido propio, que habilita al Estado para regular el «contenido primario» de cada derecho o deber.

Asimismo, resta significar las responsabilidades públicas relacionadas con la dependencia, debemos tener en cuenta, en primer lugar, el reparto competencial establecido entre el Estado y las Comu-

nidades Autónomas en cada una de las materias implicadas. Una revisión de la distribución muestra unos desniveles competenciales importantes, como puede apreciarse en la síntesis siguiente:

- a) *Sanidad*. Le corresponde al Estado el establecimiento de las bases y la coordinación de la sanidad (art. 149.1.16.<sup>a</sup> CE) y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución, en los términos establecidos en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) *Seguridad Social*. El Estado tiene competencia para establecer la legislación básica y el régimen económico (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE) y las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución, en los términos que establezcan sus Estatutos. En este apartado debemos tener en cuenta la amplia definición constitucional de esta materia («los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...», art. 41 CE) que podría posibilitar la inclusión de nuevas prestaciones –como las referentes a la atención de las personas dependientes– y que tendría como precedente las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones por hijo a cargo en su modalidad no contributiva.
- c) *Servicios sociales*. La Constitución no reserva al Estado competencias en materia de servicios sociales, por ello, todas las Comunidades Autónomas han acogido en sus Estatutos, aunque con denominaciones diversas, la competencia exclusiva sobre dicha materia, excepto los correspondientes a la Seguridad Social que han seguido el régimen compartido propio de este ámbito (art. 149.1.17.<sup>a</sup> CE).
- d) *Laboral*. Le corresponde al Estado la legislación laboral (art. 149.1.7.<sup>a</sup> CE) y las Comunidades Autónomas podrán ejecutarlas, si así lo establecen en sus Estatutos.
- e) Las Comunidades Autónomas pueden disponer, en virtud de sus Estatutos, de competencias exclusivas en vivienda y urbanismo, turismo y ocio, y también, aunque con distinto grado, en materia de asociaciones y fundaciones.

Esta diversidad de niveles competenciales configura un espacio de gran complejidad que dificulta el diseño de respuestas institucionales transversales dirigidas a la satisfacción de las necesidades generadas por la dependencia. Debe recordarse que la competencia implica la *responsabilidad* de garantizar los derechos reconocidos, incluyendo la financiación, total o parcial, de las prestaciones necesarias para su satisfacción.

A modo de síntesis, podemos señalar que en relación con las materias más directamente relacionadas con la dependencia, el Estado dispone de competencias sobre la legislación en materia laboral, la legislación básica en sanidad y Seguridad Social, y, en este último caso, también sobre el régimen económico. Las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en sus Estatutos de Autonomía y según la interpretación efectuada por las comisiones mixtas de traspasos, tienen competencia en la ejecución de la legislación en materia de trabajo y relaciones laborales, desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica sanitaria y de la Seguridad Social, salvo las normas que configuran el régimen económico de esta última. En relación con los servicios sociales, todas las Comunidades Autónomas han incluido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre dicha materia, aunque con diversas denominaciones, a partir de la cual han promulgado leyes de servicios sociales y/o acción social.

Una cuestión de gran interés para el tema que tratamos se refiere a la interpretación que deba darse sobre las competencias referentes a los *servicios sociales de la Seguridad Social* (IMSERSO) ya que ambas materias, como se ha dicho, están sometidas a regímenes competenciales distintos. Si soslayamos los interesantes debates abiertos sobre esta cuestión y nos ceñimos al criterio establecido en los acuerdos de las comisiones mixtas de traspasos, constatamos que en la transferencia de los servicios sociales de la Seguridad Social primó la procedencia de esta y siguieron, por tanto, el régimen competencial compartido del artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la CE. Sin embargo, para concretar el alcance de los servicios transferidos de la Seguridad Social deben analizarse los correspondientes acuerdos establecidos por las citadas comisiones mixtas, ya que el contenido no es idéntico, especialmente entre los traspasos iniciales acordados con las Comunidades llamadas de vía rápida que consideramos más amplios y las restantes, cuyos contenidos fueron establecidos mediante Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos, todas ellas de fecha 24 de marzo de 1994, que al tratar de dicha materia les atribuía funciones ejecutivas en los siguientes términos: «Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inersero. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

Asimismo, en todos los casos dicho ejercicio está controlado por la alta inspección del Estado.

Entre las competencias autonómicas merecen una especial atención las relativas al reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía y a la tramitación y concesión de prestaciones, entre las que se encuentran las destinadas a cubrir necesidades de personas dependientes y cuyo análisis puede ser de interés para la determinación de futuras prestaciones. En relación con la valoración, la normativa actual, el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, en su artículo 6, al referirse a la titularidad y ejercicio de las competencias establece que: «Es competencia de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y minusvalía o del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales: a) El reconocimiento del grado de minusvalía. b) El reconocimiento de la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria, así como de la dificultad para utilizar transportes públicos colectivos, a efectos de las prestaciones, servicios o beneficios públicos establecidos. c) Aquellas otras funciones referentes al diagnóstico, valoración y orientación de situaciones de minusvalía atribuidas o que puedan atribuirse por la legislación, tanto estatal como autonómica».

A este complejo entramado competencial entre el Estado-Comunidades Autónomas debe añadirse el correspondiente a las competencias de las Corporaciones Locales. El planteamiento constitucional sobre la organización territorial del Estado viene regulado en el Título VIII, donde se establecen dos niveles generales de Administración local, los municipios y las provincias, si bien también contempla el hecho insular y la posibilidad de «crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia» (art. 141.3 CE) que, al tratar de los Estatutos de Autonomía, prevé la posibilidad de que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, puedan «establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica» (art. 152.3 CE). Por otra parte, el texto constitucional establece los principios generales de esta organización: autonomía (arts. 137, 140 y 141.2 CE), soli-

daridad (art. 138.1 CE), imposibilidad de privilegios económicos y sociales (art. 138.2 CE), igualdad de derechos y obligaciones (art. 139 CE), libertad de circulación y establecimiento (art. 139.2 CE).

El Estado, en el ejercicio de sus competencias, promulgó la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las Bases del Régimen Local (LBRL), en la cual se concretan las entidades locales: a) El municipio; b) La provincia; c) La isla en los archipiélagos balear y canario; d) Otras entidades: las de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas; las áreas metropolitanas; las mancomunidades de municipios. Esta ley determina las competencias generales de los entes locales y establece las materias sobre las que el municipio, en todo caso, ejercerá las competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre las competencias que señala figura la participación en la gestión de la atención primaria de la salud y la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [art. 25.1 i) y k)], determinando la obligación de prestarlas, por sí o asociados, según la población del municipio, que en el caso de los servicios sociales fija en 20.000 habitantes. En relación con la provincia, esta ley establece como uno de sus fines básicos la garantía de los principios de solidaridad y equilibrios intermunicipales (art. 31.2) y señala las competencias propias de las Diputaciones: a) Coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada; b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; c) Prestación de servicios públicos supramunicipales y, en su caso, supra-comarcales; d) Cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial; e) Fomento y administración de los intereses de la provincia (art. 36.1). En relación con otras entidades locales, establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus competencias, podrán crear en su territorio comarcas u otros entes que agrupen a varios municipios, las leyes que los creen determinarán sus órganos de gobierno, sus competencias y los recursos económicos (art. 42.1 y 3), sin que en ningún caso pueda suponer la pérdida de las competencias mínimas municipales (art. 42.4).

Según esta norma, la concreción de las funciones sobre dichas materias que efectúe el Estado o las Comunidades Autónomas, según corresponda a las competencias afectadas, exigirá rango de ley (art. 25.3). En esta línea concreta, que: «Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen» (art. 2.2). Un supuesto en cuestión lo tenemos en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), la cual regula en el Título II, Capítulo III las competencias de las Corporaciones Locales y circunscribe la regulación organizativa autonómica a las responsabilidades y competencias establecidas en los Estatutos de Autonomía, la LBRL y a la propia ley sanitaria, y concreta su participación en los órganos de dirección de las áreas de salud y señala las responsabilidades mínimas en materia de salud pública (art. 42 LGS). En cambio, en materia de servicios sociales han sido las Comunidades Autónomas la que mediante leyes han desarrollado dicha materia y han efectuado el reparto competencial entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales de su territorio.

Así pues, a partir de las normas constitucionales, los Estatutos de Autonomía y las leyes básicas, las Comunidades Autónomas han establecido su ordenación territorial, estructurado los entes locales, sus órganos de gobierno y distribuido sus competencias. En general presentan diferencias importantes, según se trate de Comunidades pluriprovinciales o uniprovinciales, ya que en estas últi-

mas al coincidir el territorio de la provincia con el de la Comunidad no existen las Diputaciones provinciales, o en el caso de las Comunidades formadas por archipiélagos, en que las islas disponen de su propia organización, como los Cabildos insulares Canarios o los Consejos insulares de las Baleares, que tienen atribuidas competencias en algunas de las materias relacionadas con la dependencia (por ejemplo, en asistencia social y servicios sociales).

También varía la organización territorial y funcional según las opciones adoptadas, dentro de sus posibilidades competenciales, para crear entes locales supramunicipales, especialmente las comarcas, como, por ejemplo, en los casos de Cataluña, que les atribuye competencias propias en materia de sanidad y servicios sociales, o la de Aragón, que lo hace en la acción social. En este contexto también deben tenerse en cuenta las peculiaridades que presentan las grandes ciudades, pero también los pequeños municipios, especialmente los ubicados en zonas aisladas.

En suma, podemos afirmar que las leyes autonómicas de servicios sociales atribuyen a las Corporaciones Locales competencias propias en la programación, la coordinación y la prestación de nivel primario (denominados servicios sociales generales, comunitarios o de atención primaria) que incluyen la información, el diagnóstico, la orientación, así como la atención domiciliaria, los Hogares y Centros de Día, la telealarma, etc., aunque estos últimos servicios son prestados muchas veces por entidades privadas.

Por consiguiente, es de sumo interés tener en cuenta los aspectos tratados, tanto los relativos a la variedad de la situación actual como los referentes a las posibilidades de regulación competencial estatal y autonómica en las diferentes materias analizadas, ya que las prestaciones para la atención a la dependencia requieren a menudo para su efectividad de la proximidad y las posibilidades de personalizar las respuestas a cada caso que ofrece el mundo local, pero que deben hacerse compatibles con el principio de igualdad.

---

## Bibliografía

- AISS, «La responsabilidad de la cobertura del riesgo de dependencia», *RISS*, vol. 49, 1996.
- ASSOUS, Laurence Y RALLE, Piere, *Le prise en charge de la dependance des personnes âgées: une mise en perspective internationale*. Association Internationales de la Sécurité Sociale (AISS), 2000c.
- ASSOUS, L., «Soins et aides de longue durée aux personnes âgées: una mise en perspective internationale», *RFAS*, núm. 2, 2001.
- BAINS, M., «Projecting future needs: long-term projections of public expenditure on health and longterm care for EU Member States», en OCDE, *A disease-based comparison of health systems*, París, 2003.
- BEBBINGTON, A y M. BONE, «Healthy Life Expectancy and Long Term Care Discussion Paper» 1426. *PSSRU*, University of Kent, 1998.

- BELLETTI, F. y H. KEEN, *Social protection for dependency in old age in Italy*. Leuven: HIVA, 1998.
- BELORGEY, J.M., «Du handicap à la dépendance: la trappe?», *DS*, núms. 7-8, 1999.
- BOND, J y D. BUCH, *Social protection for dependency in old age in the United Kingdom*. Leuven: HIVA, 1998.
- BORDSKY, J., HABBI, J., HIRSCHHELD, M., *Key policy issues in long: term care*, OMS, Suiza, 2003.
- BREUIL-GENIER, Pascale, «Aide aux personnes âgées dépendantes: une très grande hétérogénéité des pratiques» in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Rencontres de Copenhague, vol. 1, MIRE-DREES, 1999.
- CASADO MARÍN, D., LÓPEZ I CASANOVAS, G., *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración*, La Caixa, Barcelona, 2001.
- CE, *Social protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*, Luxemburgo, 1999.
- COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI), *La protección de las situaciones de dependencia en España*, CERMI, Madrid, 2004.
- CHALLIS, D., «The care of the elderly in Europe: social care», *European Journal of Gerontology*, 1, 1992
- DAATLAND, S.O., «Social protection for the elderly in Norway». Oslo, *NOVA-skriftserie 4/97*, 1997a.
- DALLMEYER, J., STOBE, A., AIGS POLICY REPORT: «*Reviving the German economy: a domestic imperative and a windfall gain for the transatlantic partnership*, núm. 12».
- DE ANGULO RODRÍGUEZ., L. CAMACHO DE LOS RÍOS, J. (coords.), *Cuestiones actuales del Derecho de seguros*, Atelier, Barcelona, 2002.
- DEPÉRÉE, Nicole, «Politiques européennes de prise en charge de la dépendance». *Gerontologie et société*, núm. 93, junio, 2000.
- DEUTSCHE BUNDEBANK, *Ways out of the crisis. Some points to consider for economic policy in Germany*, Frankfurt, 2003.
- DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LAAD.
- DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LAAD.
- ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990.
- «The comparative macro-sociology of Welfare States», en L. MORENO (ed.), *Social Exchange and Welfare Development*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1993.
- EUROSTAT, *Feasibility Study. Comparable Statistics in the area of care of dependent adults in the European Union*, Luxemburgo, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION *Feasibility Study. Comparable statistics in the area of care of dependent adults in the European Union*. Luxemburgo, 2003, c.
- EUROPEAN COMMISSION AND THE COUNCIL, *Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly*. Brussels, 2003, a.
- EUROPEAN OBSERVATORY *Health Care Systems in Transition. United Kingdom. Copenhagen*. Capítulo XI, pág. 76, 1999.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Belgium*. Copenhagen, 2000.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. France*. Copenhagen, 2000.



- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Germany*. Copenhagen, 2000.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Norway*. Copenhagen, 2000.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Spain*. Copenhagen, 2000.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Austria*. Copenhagen, 2001.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Italy*. Copenhagen, 2001.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Sweden*. Copenhagen, 2001.
- EUROPEAN OBSERVATORY, *Health Care Systems in Transition. Finland*. Copenhagen, 2002.
- EVERS, A., «El nuevo seguro de asistencia a largo plazo en Alemania: características, consecuencias y perspectivas», *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, núm. 6, 1996.
- EVERT, A., «El nuevo programa de seguro para cuidados de larga duración en Alemania», en MTAS: *Vejez y protección social a la dependencia en Europa*.
- FERRERA, M., HERMERICK, A.; RHODES, M., *The future of Social Europe: recasting work and welfare in the new economy. Report for the Portuguese Presidency of the European Union*, 2000.
- FERRERAS ALONSO, F., «La reciente implantación del seguro de dependencia en algunos países europeos y breve referencia a España (Síntesis)», *Tribunal Social*, núm. 137, 2002.
- FICE, *Estudios del modelo de atención a las personas mayores con dependencia en España*, Edad&Vida, Madrid-Barcelona, 2004.
- GENERALITAT DE CATALUNYA, *Llibre Blanc de la Gent Grand am dependència*, Barcelona, 2002.
- GOERKE, L., «Introducción del seguro de asistencia de larga duración en Alemania: una interpretación económica», *RIIS*, vol. 49. Ginebra, 1996.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S., QUINTERO LIMA, M.<sup>a</sup> G. (coords.), «Protección social de las personas dependientes», *La Ley*, Madrid, 2004.
- GUERRERO DE CASTRO, M., «El seguro de dependencia», *RES*, núm. 105, 2001.
- GUILLERMAD, A.M., *Análisis comparativo de las políticas de vejez en Europa*, MTAS, Madrid, 1992.
- HANSEN, E.B., *Social protection for dependency in old age in Denmark*. Leuven, HIVA, 1998.
- HENSEY, P., «The growing risk of dependency in old age: What role for families and for social security?», ISSA-CE, *Adapting to new economic and social realities: What challenges, oportunities and new tasks for social security* (Actas de la Conferencia en Aarhus, 19-21 de noviembre de 1996), Francia. 1997.
- HOLDENRIEDER, J., *Comparative evaluations of long: term care policies for the elderly in the EU*, Peter Lang, Frankfurt, 2003.
- HUDSON, R.B., «La evolución del Estado social: traspaso de los derechos y responsabilidades que atañen a las personas de edad», *RISS*, vol. 48. 1995.
- IMSERSO, *Vejez y Protección Social de la Dependencia en Europa. Observatorio de Personas Mayores*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 1999.
- «La Protección Social de la Dependencia». *Colección Servicios Sociales*, núm. 42. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.



- INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, Avance de Resultados*. Datos básicos, Madrid, 2001.
- *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, Resultados detallados*, Madrid, 2002.
- INSERGUET, J.F., «La prestation spécifique dépendence: difficultés juridiques et enjeux financiers», *DS*, núm. 1, 1999.
- INSERSO, *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*, 2.ª ed., Madrid, 1994.
- INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES (INSERSO), *Libro Blanco de la Atención a las Personas en situación de Dependencia en España*, Madrid, 2005.
- JACOBZONE, S. ET AL., *Long Term Care Services to Older People, a perspective on future needs: the impact of an improving health of older persons*. París, OCDE. Capítulo XI, pág. 77, 1998.
- JACOBZONE, S.: «Le vieillissement et les soins pour les personnes âgées dépendantes: un aperçu des perspectives internationales», *OECD Labour market and social policy occasional papers*, núm. 38, 1999.
- JENSON, J y S. JACOBZONE, *Care allowances for the frail elderly people and their impact on women care-givers*. París: OCDE, 2000.
- JIMÉNEZ LARA, A. y HUETE GARCÍA, A., *La discapacidad en cifras*, MTAS-INSERSO, Madrid, 2002.
- *La discapacidad en España. Aproximación desde la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estados de Salud 1999*, MTAS- Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid, 2003.
- JOËL, M.E., *La protection sociales des personnes âgées en France*, Presses Universitaires de Frances, París, 2000.
- LAVILLE, J.L., NYSSSENS, M., SAJARDO MORENO, A., *Economía Social y Servicios Sociales*, Ciriec, Valencia, 2001.
- LEGRAND, J. ET AL. ED., *Learning from the NHS Internal Market: a Review of the Evidence*. London: Kin,s Fund, 1998.
- LEICHSENRING, K, ALASZEWSKI, A.M. (eds.), *Providing integrated nealth and social care*.
- LEICHSENRING, K., (eds.), *Providing integrated health and social care for older persons*.
- LEICHSENRING, L., «El sistema austriaco de protección social, para las personas necesitadas de cuidados», en MTAS, *Vejez y protección Social a la dependencia en Europa*.
- LÓPEZ LÓPEZ, J., «El derecho a la atención de personas dependientes en los países miembros de la Unión Europea», en LÓPEZ LÓPEZ, M.ª T (dir.), *Familia y dependencia. Nuevas necesidades, nuevas propuestas*, Cinca, Madrid, 2005.
- LÓPEZ LÓPEZ, María Teresa (Coordinadora), *Familia y Dependencia, Nuevas Necesidades, Nuevas Propuestas*, Ediciones Cinca-Fundación Acción Familiar, Madrid, 2005.
- MALDONADO MOLINA, J.A., *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2003.
- MARTÍNEZ MAROTO, A., *Gerontología y Derecho. Aspectos jurídicos y personas mayores*, Editorial Médica Panamericana, Madrid, 2001.
- MERCAT-BRUNS, M., «Âge et dépendence: un regard comparé», *DS*, núm. 12, 2003.

- MEURER, A., «Actuales avances de la previsión de la vejez en Alemania», *RL*, Tomo II, 2003.
- MINISTERIO DEL TRABAJO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Commissione di studio sulla prevenzione e sul trattamento della non autosufficienza con particolare riferimento agli anziani*. Roma, 2002.
- MIRA D'ERCOLE, M., SALVINI, A., *Towards sustainable development: the role of social protection*, OCDE, París, 2003.
- MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du sud*, Rencontres de Florence, 612 p., 1997.
- MISSOC, *Comparative Tables on Social Protection in the Member States* (Par. 1), CE, 2006.
- *La protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'Espace économique européen*. Situation au janvier, 2001.
- MONTERRAT, J., «Los costes de la protección social de la dependencia para la población mayor: gasto razonable versus gasto actual», en D. CASADO (dir.) *Respuestas a la Dependencia*. Madrid: E. CCS, 2004.
- MORAGAS, R., *El reto de la dependencia al envejecer*, Herder, Barcelona. 1999.
- MTAS, *Informe sobre la evolución del Seguro de Dependencia*, 1998.
- NOSSOSCO, *Données statistiques*, Nordic Social-Statistical Committee, 1998.
- OCDE, *Caring for frail elderly people. Policies in evolution*, París, 1996.
- OECD, *Care of the Frail Elderly*. París, 1994.
- OMS, *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*, 2.ª ed., Madrid, 1994.
- OMS, *Responsibilities for care throughout the life span: a brief look at the family and long-term care laws of Sweden, Canada and the U.S., with a particular focus on the ageing*.
- ÖSTERLE, A., *Equity Choices and Long-Term Care Policies in Europe*, Ashgate. 2001.
- PACOLET, J. ET AL., *Social Protection for Dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*. Bruselas: European Commission, 1998.
- PACOLET, J., BOUTEN, R., LANOVE, H., VERSIECK, K., *Social protection for dependency in old age. A study of the fifteen EU Member States and Norway*, Ashgate, 2000.
- PÉREZ BUENO, L.C., «La configuración de la autonomía personal y la necesidad de apoyos generalizados como nuevo derecho social», en *RMTAS*, núm. 60, págs. 35-46, 2005.
- PÉREZ MENAYO, V., «Prestaciones de dependencia: situaciones comparadas en la Unión Europea», *RMTAS*, núm. 47, 2003.
- PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, J.L., «Hacia la regulación jurídica del Seguro de Dependencia: la cobertura obligatoria a través del Assurance de Soins en Flandes (Bélgica)», *RES*, núm. 111, 2002.
- POCIELLO GARCÍA, E.C., VAREA SOLER, J., *El seguro de dependencia: una visión general*, Fundación Mapfre Estudios, Madrid, 2004, pág. 102.
- QUEREJETA GONZÁLEZ, M., *Discapacidad y dependencia. Unificación de criterios de valoración y clasificación*, MTS, Madrid, 2004.
- *Discapacidad/Dependencia. Unificación de criterios de valoración y clasificación*, IMSERSO, Madrid, 2004.

- REINHARD., H.J., «La reforma de las pensiones en Alemania», *RL*, Tomo II, 2003.
- RODRÍGUEZ, P., *El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*, Fundación Alternativas, Madrid. 2006.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., *Protección Social de la Dependencia en España*. Madrid: Fundación Alternativas, 2004.
- «Referencias europeas de la protección social de la dependencia». En D. CASADO (dir.) *Respuestas a la Dependencia*. Madrid: E. CCS, 2004.
- RODRÍGUEZ CASTEDO, *Regulación de la atención a la dependencia en la Unión Europea. Modelos comparados*. Universidad de Valencia, 2002.
- ROJAS CASTRO, M., *Seguro de cuidados de Alemania (Pflegeversicherung)*, Asociación Granada de Emigrantes Retornados, Málaga, 2002.
- ROSTGAARD, T., FRIDBERT, T., *Caring for children and older people. A comparison of european policies and practices*, The Danish National Institute Of Social Research, Copenhagen, 1998.
- ROYAL COMMISSION, *Long-term care, rights and responsibilities*, Londres: HMSO, 1999.
- SÁNCHEZ, J.L., «Protección social a las personas mayores en Francia. Retos y perspectivas», en MTAS, *Vejez y Protección Social a la dependencia*.
- SARASA URDIOLA, S., *Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores*. Fundación Alternativas, 2003.
- SINDIC DE GREUGES, *La atención a las personas mayores dependientes en Cataluña*.
- SUNDSTRÖM, G., «Care by families: an overview of trends», en OCDE, *Caring for frail elderly people. New directions*.
- UGT, *La protección de las personas dependientes y su vinculación con la creación y empleo*, Madrid, 1998.

### **Páginas de referencias en Internet:**

- [www.ceoma.es](http://www.ceoma.es) - Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA).
- [www.cermi.es](http://www.cermi.es) - Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).
- [www.cocemfe.es](http://www.cocemfe.es) - Confederación Coordinadora Estatal de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE).
- [www.falternativas.org/](http://www.falternativas.org/) - Fundación Alternativas.
- [www.feaps.org](http://www.feaps.org) - Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS).
- [www.fvi.iespana.es/](http://www.fvi.iespana.es/) - Foro de Vida Independiente (FVI).
- [www.seg-social.es/imserso/index.html](http://www.seg-social.es/imserso/index.html) - Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).
- [www.mtas.es](http://www.mtas.es) - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).
- [www.fundacionluisvives.org/rets/index.htm](http://www.fundacionluisvives.org/rets/index.htm) - Revista Española del Tercer Sector.