

# DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A PROPÓSITO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS EN MATERIA DE DEPENDENCIA

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2016, de 25 de mayo, rec. núm. 1743/2013**

**Manuela Durán Bernardino**

*Profesora Sustituta Interina. Universidad de Granada*

## 1. MARCO NORMATIVO

El título competencial en el que se fundamenta la aprobación de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LD), es uno de los aspectos de la propia ley que más controversias suscita, pues incide directamente sobre su propia fundamentación constitucional y sobre la concreta distribución de funciones efectuada entre las distintas Administraciones públicas, principalmente Estado y comunidades autónomas.

Con el objeto de eludir la conflictividad imperante en otras posibles opciones y garantizar la igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado, la [LD](#) adopta en su disposición final octava, como único fundamento competencial, el polémico artículo 149.1.1 de la [CE](#), que otorga competencia «exclusiva» al Estado para *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*, a través de la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia –SAAD– *«con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución»* (exposición de motivos), optando por un Sistema Autónomo de Protección Social Pública de la dependencia.

Sin embargo, tras varios años de aplicación y desarrollo de la [LD](#), se puede afirmar que la renuncia política a los títulos competenciales definidos en los artículos 148.1.20 y 149.1.17 de la [CE](#) no ha conseguido evitar la conflictividad latente entre las competencias estatales y autonómicas. Así se refleja en la sentencia objeto de análisis en la que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuadragésima y la disposición final octava de la [Ley](#)

2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, al considerar que con su aprobación se vulnera la competencia autonómica en materia de servicios sociales, así como el principio de lealtad constitucional o institucional y la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.

Dentro del modelo diseñado por la LD y a los efectos del supuesto aquí analizado, interesa destacar dos aspectos claves:

- a) La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se presta conforme a tres niveles: un nivel mínimo de protección establecido y financiado íntegramente por la Administración General del Estado, con el que se garantiza a cada uno de los beneficiarios del Sistema el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia; seguido de un segundo nivel acordado en régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las comunidades autónomas, mediante el que se podrá incrementar el nivel mínimo de protección fijado por el Estado. A tal fin, una vez concertado el marco de cooperación interadministrativa en el Consejo Territorial, dicho marco podrá ser desarrollado mediante convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las comunidades autónomas, donde se acordarán los objetivos, medios, recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones reconocidos en la LD, así como la financiación que corresponda a cada Administración, habiéndose introducido la previsión de que «durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración estatal establecerá anualmente en sus presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las Administraciones de las comunidades autónomas» [arts. 7.2, 8.2 a), 10 y 32.3 LD]; y un tercer nivel de protección adicional que puede establecer cada comunidad autónoma de forma opcional y con cargo a sus presupuestos, para incrementar el nivel mínimo fijado por la Administración estatal y el nivel que en su caso se haya pactado, correspondiendo también a ellas adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas (arts. 7.3 y 11.2).

Sobre esta regulación incide la ahora recurrida disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2012, a cuyo tenor se suspende la aplicación de los artículos 7.2, 8.2 a), 10 y 32.3 de la LD, en consecuencia, la norma impugnada suspende, durante todo el año 2012, las previsiones respecto al nivel de protección acordado que, como ya se ha comentado, eventualmente puede concertarse entre la Administración estatal y cada comunidad autónoma (reiterándose dicha suspensión para los años 2013, 2014, 2015 y 2016 por parte de las posteriores leyes de presupuestos generales del Estado dictadas hasta el momento).

- b) El segundo aspecto de interés a subrayar es la previsión recogida en la LD, sobre la aplicación progresiva y gradual de su contenido, estableciendo que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se ejercerá de forma gradual, conforme a un concreto calendario, que comienza a partir del 1 de enero de 2007

y en el que se va disponiendo que, en los concretos años preestablecidos, se hará efectivo el derecho, primero a los valorados en el grado III, de gran dependencia, después a los valorados en el grado II, de dependencia severa, y, por último, a los valorados en el grado I, de dependencia moderada (disp. final primera).

La ahora recurrida disposición final octava de la [Ley 2/2012](#) incide sobre estas previsiones, dando nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de la [LD](#), de forma que se paraliza el calendario de aplicación progresiva de la ley, retrasándose la efectividad del derecho para las personas valoradas con el grado I, nivel 2 de dependencia, un año más, a partir del 1 de enero de 2014.

## 2. BREVE SÍNTESIS DEL SUPUESTO DE HECHO

En la representación que ostentan, los abogados de la Generalitat de Cataluña promueven recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicional cuadragésima y final octava, de la [Ley 2/2012, de 29 de junio](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, tras el intento de un procedimiento conciliatorio infructuoso. La impugnación se fundamenta en los siguientes motivos:

- a) Se presume que el Estado se ha amparado para adoptar las disposiciones citadas en el mismo título competencial que en su día invocó para aprobar la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), dictada en virtud 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 de la [CE](#). Con base en dicha presunción, la parte recurrente considera que tales disposiciones exceden de la cobertura que pudiera proporcionar dicho precepto constitucional y, por lo tanto, comporta una *vulneración de la competencia* asumida por la Generalitat de Cataluña en materia de servicios de conformidad con el artículo 166 del [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) –EAC– así como una contravención del principio de lealtad constitucional o institucional y de la autonomía financiera de la Generalitat.
- b) La aprobación de la disposición adicional cuadragésima de la [Ley 2/2012](#) supone un grave quebranto de la lealtad constitucional y la autonomía financiera de las comunidades autónomas al entenderse que rompe con el principio de colaboración y cooperación sobre el que la [LD](#) construyó el SAAD. La [Ley 2/2012](#) al imponer de forma sorpresiva y unilateral la suspensión del nivel acordado de protección a la dependencia para todo el año 2012, aboca a las comunidades autónomas a asumir el mantenimiento del servicio prestado con sus propios fondos para así percibir los correspondientes al nivel mínimo de protección que el Estado aporta, vulnerándose el principio de lealtad institucional (art. 3 [EAC](#)). A juicio de la parte recurrente, la suspensión conculca también la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña

y de todas las comunidades autónomas ya que ahora, sin mediar convenio, se exige la necesaria aportación autonómica en una cuantía para cada año al menos igual a la aportada por el Estado en el nivel mínimo de protección, lo que ha dejado a la Generalitat prácticamente sin recursos. Consideran que dicha disposición normativa no encuentra legítimo encaje en la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1 de la [CE](#), ni tampoco en el 149.1.13 de la [CE](#) ya que, respecto a este último, no se inscribe en la planificación ni la ordenación de un sector productivo o económico, sino que su finalidad es la de reducir el gasto en políticas asistenciales.

- c) Sobre la impugnación de la disposición final octava de la [Ley 2/2012](#), por la que se da nueva redacción a la disposición final primera de la [LD](#), fijando un nuevo calendario de aplicación de las prestaciones de dependencia, los abogados autonómicos entienden que se trata de una imposición de conductas a otros entes públicos que, conforme a la doctrina constitucional, queda fuera de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 de la [CE](#), produciéndose una invasión de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña en virtud del artículo 166.1 del [EAC](#).

Partiendo de tales hechos y motivaciones, la cuestión litigiosa queda ceñida a la determinación de si la aprobación por el Estado de la disposición adicional cuadragésima y la disposición final octava de la [Ley 2/2012](#) comportan una invasión de competencias autonómicas o si por el contrario quedan dentro del marco competencial reservado al Estado para fijar y, en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas.

### 3. CLAVES DE LA POSICIÓN JUDICIAL

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra las disposiciones adicionales cuadragésima y final octava de la [Ley 2/2012, de 29 de junio](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, por presunta invasión de las competencias autonómicas.

Los argumentos jurídicos que el tribunal esgrime frente a las cuestiones planteadas y en los que se basa la decisión adoptada son los siguientes:

1. Este tribunal procede a abordar el encuadramiento de la normativa impugnada por la parte recurrente dentro del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, acudiendo para ello a la generosa cita de la jurisprudencia recogida en las SSTC [18/2016, de 4 de febrero](#) y [36/2016, de 3 de marzo](#). En dichas sentencias se indica que la [Ley 39/2006](#) encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», por lo que la regulación estatal se ha de encuadrar en el artículo 149.1.1 de la [CE](#), siendo por tanto la delimitación de competencias en

materia de asistencia social en relación con dicho título competencial estatal la que debe tenerse presente para la resolución de la controversia que aquí se plantea.

2. La primera norma impugnada es la disposición adicional cuadragésima de la [Ley 2/2012](#), por la que se suspende durante 2012 la aplicación de los preceptos relativos a la regulación del nivel de protección acordado entre la Administración General del Estado y cada comunidad autónoma. Como se ha indicado, la parte recurrente aduce que esta norma es contraria al principio de lealtad constitucional, a la autonomía financiera de la comunidad autónoma y a la competencia autonómica sobre servicio sociales.

Para dar respuesta a estas denuncias, el tribunal subraya que la disposición recurrida se limita a suprimir para 2012 la posibilidad de concertar el nivel acordado de protección, supeditado en la propia [LD](#) a la voluntad conjunta de la Administración estatal y la Administración autonómica, no incorporándose nuevas previsiones a la [Ley 39/2006](#) ni alterándose el tenor de sus preceptos. Por lo tanto, dado su contenido meramente suspensivo y no novatorio, la impugnada disposición no impone a las comunidades autónomas nuevas obligaciones sobre el reconocimiento y financiación de las prestaciones de dependencia. Los eventuales vicios de inconstitucionalidad en los que pudiera incurrir el artículo 32.3 de la [Ley 39/2006](#) no derivarían de la norma objeto del presente recurso, por lo que su análisis queda fuera del procedimiento que aquí se comenta.

Se trata de una directriz marcada por la [STC 18/2016](#), que se pronunció sobre este precepto indicando que «el artículo 32.3 de la [Ley 39/2006](#), segundo párrafo, únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos, igual a la de la Administración General del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que supone que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria, por lo que, al menos en teoría, la reducción de la aportación estatal es susceptible de producir el correlativo efecto de reducción de la aportación autonómica, sin que se produzca forzosamente un incremento de gasto autonómico».

En consecuencia, negado que de la disposición adicional cuadragésima derive el condicionamiento de los recursos propios y competencias de las comunidades autónomas, decae el principal argumento por el que se denuncia dicha disposición.

3. Por lo que respecta a la disposición final octava de la [Ley 2/2012](#), segunda norma impugnada, su finalidad es dar nueva redacción al calendario de aplicación progresiva de la [LD](#), retrasando un año la efectividad del derecho a prestaciones de las personas valoradas en el grado I de dependencia, nivel 2, que previamente tenía reconocida su aplicación a partir del 1 de enero de 2013. Como ya se ha indicado, la parte recurrente considera que se ha producido una invasión de la competencia autonómica sobre servicios sociales del artículo 166 del [EAC](#), ya que la imposición de determinadas conductas a otros entes públicos queda fuera de la competencia estatal para regular las condiciones básicas.

Esta tacha ha sido desestimada por el Tribunal Constitucional, que ya en [Sentencia 18/2016](#) señaló que «la determinación de un calendario de efectividad del reconocimiento de las situaciones de dependencia y del consiguiente acceso a las prestaciones y servicios del SAAD se configura como uno de los elementos básicos, en este caso temporales, que determina el nacimiento y la efectividad de dichas prestaciones, suponiendo un presupuesto necesario y esencial para el ejercicio del derecho que forma parte de las condiciones básicas que al Estado *ex* artículo 149.1.1 de la CE corresponde garantizar mediante, en este caso, la uniformidad temporal y, con ello, la coordinación en la aplicación de la ley. Razón por la cual esta previsión participa del objetivo de afianzar «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales» lo que justifica la apelación a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la CE, que constituye un instrumento fundamental para garantizar la homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional».

A tenor de las anteriores consideraciones, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad aquí analizado.

#### 4. TRASCENDENCIA DE LA DOCTRINA ASENTADA

La sentencia comentada presenta un interés e importancia de alto calado al pronunciarse sobre uno de los aspectos más controvertidos de la [Ley 39/2006](#), el título competencial en el que se fundamenta su aprobación y la reforma posterior de su normativa, efectuadas en el marco de reformas llevadas a cabo en los últimos años con la finalidad de garantizar la sostenibilidad y estabilidad del SAAD.

La [STC 99/2016, de 25 de mayo](#), se inscribe en una línea judicial marcada previamente, continuando con la directriz ya fijada de forma clara y precisa por las [SSTC 18/2016](#) y [36/2016](#). En su argumentación, el tribunal toma como idea de referencia que en tanto que la [Ley 39/2006](#) encaja materialmente en el ámbito de la «asistencia social», la regulación estatal ha de encuadrarse en el artículo 149.1.1 de la [CE](#), especificando a continuación, respecto a las decisiones adoptadas a nivel estatal, objeto de litigio, que estas se adoptan en virtud de la facultad que corresponde al Estado «para fijar, y en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas», en los términos analizados.

A favor de su continuidad tenemos el que se trata de un posicionamiento compartido por todos los magistrados de la sala, sin que ningún voto particular discrepe de la solución adoptada por unanimidad de los presentes respecto a los litigios aquí comentados (disp. adic. cuadragésima y disp. final octava).

En consecuencia, la consolidación de la doctrina planteada en este pronunciamiento presenta innegables visos de continuidad en futuras decisiones, no solo por la razonabilidad de los

argumentos expuestos, sino por el apoyo que despierta entre todos los magistrados del tribunal. Igualmente, es un aspecto a destacar la contundencia y claridad con la que el tribunal se pronuncia sobre un tema de especial trascendencia como es la distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas en materia de dependencia y a las consecuencias que lleva anudada su apreciación.

Ahora bien, los efectos que se derivan de las reformas son trascendentales. La aprobación de la suspensión del nivel acordado de protección y del nuevo calendario de aplicación de las prestaciones de la LD junto a las últimas reformas en materia de dependencia no solo han provocado la paralización del Sistema sino también un paulatino retroceso de su acción protectora.

En el contexto actual, de inestabilidad económica, se requiere y exige un mayor esfuerzo de los poderes públicos, el desarrollo de nuevas políticas y compromisos institucionales dirigidos a «blindar» nuestro Sistema de Protección Social, de forma que permita asegurar una socialización del riesgo y garantizar niveles de igualdad básicos para toda la sociedad y en cualquier momento, con independencia de la situación económico-financiera por la que atraviese el país, que, sin duda, fluctuará entre épocas de crecimiento económico y épocas de recesión, a tenor del ciclo económico.