

# PRIMERA PARTE

## LOS PILARES DE LA ORDENACIÓN NORMATIVA GENERAL DE LA LEY DE DEPENDENCIA

### UNA APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL A LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES DE LA LEY DE DEPENDENCIA \*

Fernando Valdés Dal-Ré\*\*  
Universidad Complutense

**SUMARIO:** 1. Introducción –2. Los títulos competenciales a contraste. 2.1. El art. 149.1.1ª CE: su invocación legal como título competencial único. 2.2. Los títulos competenciales autonómicos en presencia. –3. La adecuación entre el contenido de la Ley de Dependencia y el título competencial expresamente invocado como título habilitante. 3.1. El objeto de la Ley de Dependencia. 3.2. El contenido de la Ley de Dependencia. A. Las prestaciones. B. El marco organizativo 3.3. Una observación final –4. Bibliografía.

---

#### RESUMEN

*Una de las más relevantes y, de seguro, controvertidas cuestiones que la Ley de Dependencia ha planteado desde el momento de su aprobación, e incluso ya antes, es la relativa al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El presente artículo pretende aproximarse a este problema desde un doble y estrecho plano, analizando, de un lado, el fundamento constitucional de las competencias legalmente reconocidas y, de otro, el grado de adecuación de las reglas legales establecidas al sistema constitucional de reparto de competencias.*

#### ABSTRACT

*One of the most relevant and, sure, controversial questions that the Law of Dependence has placed right from the moment of its approval, and even before, has been the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities. This article tries to examine this problem from a double and close point of view, analyzing, on the one hand, the constitutional foundation of competences legally recognized and, on the other hand, the degree of adequacy of established legal rules to the constitutional system of distribution of competence.*

---

\* Recibido el 30 de septiembre de 2014, aceptado el 10 de octubre de 2014.

\*\* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

**Palabras clave:** reparto de competencias, poderes normativos, condiciones básicas, legislación básica, asistencia social.

**Key words:** distribution of competences, rule-making competence, basic conditions, underlying law, social assistance.

## 1. INTRODUCCIÓN

1. La elaboración y tramitación parlamentaria, primero, y la aprobación, más tarde, de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia, en adelante) merecieron juicios favorables, procedentes de los más variados sectores de la sociedad: fuerzas políticas, interlocutores sociales, doctrina científica, medios de comunicación y movimientos sociales, por citar acaso los más significativos. Más aun, no me parece aventurado afirmar que pocas disposiciones legales lograron alcanzar, en el curso del presente siglo, un mayor nivel tanto de consenso político como de aceptación social.

Es esta una aseveración que puede ilustrarse con abundantes documentos y declaraciones de la época. Me limitaré a evocar el dictamen del Consejo Económico y Social de ámbito estatal (CES), al que puede atribuírsele, habida cuenta del pluralismo de su composición, una notable legitimidad social. La aprobación y puesta en funcionamiento de la Ley de Dependencia –dejará escrito este alto órgano consultivo del Gobierno– “representa un avance fundamental en el proceso de modernización del sistema español de protección social”. Y es que, en última instancia y como la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2006 declara, el establecimiento y funcionamiento “de un sistema integral de dependencia”, organizado de manera global y “con la activa participación de toda la sociedad” contribuye a consolidar la propia configuración del Estado Social.

Los organizadores del presente Congreso no han requerido mi participación en el mismo, sin embargo, a fin de dotar de consistencia argumentativa las unánimes valoraciones positivas de las que fue objeto en su momento la aprobación de la Ley de Dependencia, procediendo de seguido a examinar algunos de los problemas sustantivos u organizativos que han venido acompañando la ejecución y puesta en práctica de esa expresión de ciudadanía social en que consiste el Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD). El objeto de la amable invitación cursada y, por consiguiente, de la presente exposición se instala en una secuencia reflexiva en buena medida anterior a la que vengo de enunciar, pues afecta al ejercicio de los poderes normativos en relación con la ordenación del propio sistema o, en otras y más concisas palabras, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas (CC.AA.).

Cualquier aproximación, por superficial que sea, al tema expresado, y ésta de seguro lo será por razones de economía de tiempo, requiere plantear y dar la debida respuesta a dos cuestiones, en apariencia diferenciadas pero que mantienen una estrecha conexión.

En primer lugar y en atención a la estructura constitucionalmente compleja del Estado español, será preciso conocer el título competencial que ha amparado el dictado por Estado central de la Ley de Dependencia así como aquellos otros títulos que, en su caso, habilitan a las CC.AA. el ejercicio de unas competencias que, desde la propia rúbrica asignada a esta exposición, ya se manifiestan como reconocidas y, por tanto, no se discuten. Una vez resuelta esta primera cuestión, será igualmente necesario analizar el modo como la mencionada norma legal ha procedido a repartir entre ambos poderes, los del Estado y los de la Comunidades autónomas, las competencias de titularidad de uno y de otras.

Por lo demás –y es ahí donde se encuentra el enlace entre los dos aspectos a examen–, esta segunda cuestión no puede centrarse solo ni principalmente en el análisis del reparto de competencias efectuado por la Ley de dependencia; el foco de atención primero y esencial ha de tener una naturaleza constitucional. Precisamente, este enfoque metodológico es el que permitirá verificar en qué medida el desarrollo normativo de las situaciones de dependencia llevado a cabo por la Ley 39/2006 ha sido o no respetuoso con el marco competencial diseñado en la Constitución Española (CE).

## 2. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES A CONTRASTE

### 2.1. El art. 149.1.1ª CE: su invocación legal como título competencial único

2. Ateniéndome a la sistemática que se viene de señalar, comenzaré por examinar el título que ha amparado, al menos en su más estricta literalidad, la aprobación de la Ley de Dependencia, cuya condición de norma estatal no requiere más argumentación que el mero recordatorio.

La respuesta al interrogante que se viene de formular se encuentra resuelto en la Disposición Final Octava que, intitulada “fundamento constitucional”, reza del tenor 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 149.1.1ª de la Constitución”.

Durante el proceso de elaboración de la Ley de Dependencia, diversos informes y estudios de distintas instituciones del sector público expresaron algunos reparos respecto de la opción de buscar como único amparo constitucional el que brinda el aquél pasaje, destacando de manera señalada, a la luz del objeto de regulación, su insuficiente cobertura. En tal sentido y por lo pronto, el ya citado dictamen del CES, tras llamar la atención sobre la “parquedad” del fundamento constitucional ofrecido, entendía que la futura norma debía acogerse, en razón de que el anteproyecto remitido a consulta entra a regular otras materias también de competencia estatal, a un título “claro y sólido”, evitando así eventuales conflictos de carácter competencial. De su lado, el dictamen del Consejo de Estado, una vez declarado que el art. 149.1.1ª CE expresa “con suficiente claridad la vocación o pretensión que, respecto a las competencias autonómicas se le atribuye”, manifiesta, no obstante, sus dudas sobre la correcta cobertura de ese título en relación con ciertas materias igualmente objeto de tratamiento normativo.

Dando de lado las sugerencias expresadas sobre la conveniencia de fortalecer la cobertura de la regulación de las situaciones de dependencia con la ayuda de otras reglas constitucionales también habilitadoras de poderes normativos a favor del Estado, el legislador decidió finalmente mantener un único título competencial, coincidente con el formulado en el anteproyecto de ley; esto es, el ya citado art. 149.1.1ª CE. En las reflexiones que siguen se centrará la atención en la aludida habilitación, poniendo de relieve los diversos problemas que suscita esta opción de política legislativa desde una perspectiva constitucional.

3. El recurso por el legislador estatal al art. 149.1.1ª CE como título competencial del ejercicio de competencias legislativas ha venido respondiendo en la experiencia, al menos hasta el presente, a un doble criterio. En primer lugar –y se trata del supuesto más frecuente –, la invocación de este precepto se ha utilizado como medio de refuerzo de otro título competencial igualmente atribuido al Estado; por ejemplo, como apoyo a otras reglas del art. 149.1, como la 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y sobre contratos y concesiones administrativas y responsabilidad patrimonial del estado), la 27ª (normas básicas de los medios de comunicación) o la 30ª (condición de obtención, expedición y homologación de títulos académicos). En estos casos, la suficiencia o insuficiencia de la competencia estatal viene determinada, fundamentalmente, por la competencia principal, que es la que, finalmente, se somete a contraste con las competencias auto-

nómicas, normativas o ejecutivas, en presunta situación de conflicto. Por otra parte, el art. 149.1.1ª CE se ha utilizado no ya como título secundario sino como título único o exclusivo. Así se hizo, por ejemplo, con la ya no vigente Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

La Ley de Dependencia se inscribe dentro de este segundo capítulo, al que es dable calificar, en la experiencia legislativa de carácter estatal, como excepcional. Esta concreta opción de política competencial lleva aparejada importantes consecuencias, de entre las que, y en lo que ahora importa destacar, resulta de plena aplicación y sin reserva alguna la jurisprudencia constitucional pronunciada al respecto, cuyo *leading case* es la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada con ocasión del conocimiento y sustanciación de diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En verdad, la citada resolución comportó un relevante giro en la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.1ª CE.

Intentando sintetizar al máximo, no me parece aventurado afirmar que la citada STC procedió a la elaboración de una doctrina general sobre la primera de las reglas competenciales enunciadas en el art. 149.1 CE, efectuando sobre la misma diferentes delimitaciones negativas y positivas.

Por lo pronto y desde la vertiente negativa, la sentencia objeto de comentario establecerá los tres siguientes criterios. En primer lugar, dirá que el art. 149.1.1ª CE no puede entenderse como un simple trasunto o reiteración de otros preceptos, como, por ejemplo, los arts. 14 o 139.1 del mismo texto constitucional, que pueden actuar como límites de tratos divergentes por parte del legislador autonómico. Por otra parte, declarará que las competencias para el dictado de las “condiciones básicas” enderezadas a garantizar la igualdad de todos los españoles, a las que alude aquella regla, no pueden equipararse con la aprobación de la “legislación básica”, las “bases” o las “normas básicas”. El art. 149.1.1ª CE no atribuye al Estado el establecimiento de bases para asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y libertades constitucionales susceptibles de desarrollo por las CC.AA. Finalmente, señalará que “las condiciones básicas” tampoco pueden identificarse con el “contenido esencial de los derechos” (art. 53.1 CE); esto es, el precepto a examen no enuncia una garantía constitucional que opere, a diferencia de lo que acontece con este otro pasaje, como un límite infranqueable por el legislador en el ejercicio de sus poderes normativos.

En lo que concierne a la delimitación positiva, resulta igualmente pertinente traer a colación tres aspectos. De un lado y apartándose de la línea jurisprudencial sostenida con anterioridad, la STC 61/1997 definió con notable claridad la naturaleza de la tan mencionada regla, configurándola como un título competencial “autónomo, positivo y habilitante”, constreñido al ámbito normativo; esto es, impeditivo de la intervención del Estado en las secuencias de ejecución de la regulación legal. Por consiguiente, la función del art. 149.1.1ª CE ni es la de actuar como canon hermenéutico para la integración de otros títulos competenciales, ni tampoco puede entenderse como una cláusula de cierre del sistema constitucional de atribución de competencias. Es, como ya se ha hecho constar, un título específico y propio, que no consiente su absorción o dilución por ninguno otro. En segundo lugar, el TC identificó con similar claridad la materia sobre la que ha de recaer el ejercicio por el Estado de su competencia legislativa; esta se encuentra constituida por los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados y no en relación con el sector material en el que esos derechos y deberes se insertan. De ahí, la falta de idoneidad del art. 149.1.1ª CE para operar como título horizontal, capaz de hacerse presente y habilitar el dictado de disposiciones legales sobre cualquier materia o sector. Por último, la sentencia comentada hizo constar que las “condiciones básicas” hacen referencia al contenido primario del derecho o deber constitucional; o por enunciar la tesis con sus propias palabras: “a las posiciones jurídicas fundamentales: facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas o presupuestos previos”. En suma, las condiciones básicas han de ser “las imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad”. Una inteligencia distinta, que entendiéndose como condición básica cualquier condición sustantiva, produciría dos efectos constitucionalmente inadmisibles: de un lado, un solapamiento con otros títulos competenciales,

quedando privado el art. 149.1.1ª CE de un contenido propio, y, de otro –“y ello sería peor”, en palabras de la referenciada STC –una invasión de competencias autonómicas.

Procurando resumir las consideraciones que se vienen de exponer: la regulación de las condiciones básicas permite al Estado instituir un marco genérico, bien que íntegro, de las “posiciones jurídicas fundamentales” de los derechos y deberes objeto de tratamiento normativo; pero impide llevar a cabo una ordenación completa y acabada del régimen jurídico del derecho o deber normado. El precepto no autoriza al Estado a garantizar una posición uniforme en todo el territorio nacional, sino, más limitadamente, a establecer unos principios o reglas generales, destinados a asegurar una igualdad básica.

## 2.2. Los títulos competenciales autonómicos en presencia

4. Conforme se acaba de argumentar, la Ley de Dependencia no persigue otra finalidad, en principio y formulado el juicio a la luz del título competencial expresamente invocado para su aprobación, que definir las condiciones básicas de un concreto derecho de ciudadanía, denominado como promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. A partir de esta configuración legal, a su vez interpretada en un sentido acorde a la doctrina constitucional, el interrogante que de inmediato surge y al que es preciso dar respuesta puede enunciarse del modo siguiente: en la medida en que la competencia del Estado se agota en la determinación de las condiciones básicas, y solo de ellas, ¿cuál o cuáles son los títulos competenciales que habilitan a las CC.AA. a participar en la regulación de las “condiciones no básicas” y, en su caso, en la ejecución de unas y de otras; de las básicas y de las no básicas?

La lectura de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006 no se limita a ofrecer posibles pistas para intentar contestar al interrogante; de manera más directa, suministra la respuesta. El título habilitante para el desempeño por las Comunidades autónomas de las competencias mencionadas en los derechos de dependencia lo brinda la “asistencia social” al que se refiere el art. 148.1.20ª del texto constitucional.

No es mi intención, y el momento tampoco me lo permitiría, efectuar un análisis no ya acabado sino, con menor ambición, somero del citado título competencial; la “asistencia social”. No obstante ello, me parece obligado efectuar una doble observación con vistas a proporcionar de la debida fundamentación al análisis que se llevará a cabo en próximo epígrafe, en el dedicado a abordar los complejos problemas de distribución competencial de la dependencia entre el Estado y las Comunidades autónomas.

5. Dos son los grandes ejes sobre los que se ha construido y desarrollado el modelo español de protección social: la Seguridad Social y la Asistencia Social. Desde una perspectiva constitucional, que es la única que ahora interesa examinar, el problema primero y esencial que ha venido suscitando esta dualidad de ejes es el trazado, desde una óptica sustantiva o material, de sus fronteras. La razón de la atribución a este problema de la condición de problema principal es de enunciado rápido. La seguridad social es una materia competencialmente compleja, ya que, conforme al art. 149.1.17ª CE, al Estado corresponde una competencia normativa de doble faz: exclusiva, en lo relativo al régimen económico, y compartida en lo concerniente a la “legislación básica”. O formulada la regla desde el ángulo autonómico, las Comunidades autónomas ostentan una competencia normativa de desarrollo de la legislación básica, “así como la ejecución de sus competencias”, de los de la seguridad social. De su lado, la asistencia social constituye una competencia exclusiva, tanto en su vertiente normativa como ejecutiva, de las CC.AA., tal y como establece el ya citado art. 148.1.20ª CE.

No es mi propósito entrar en el debate que ha venido manteniendo nuestra doctrina científica acerca del deslinde entre ambos ejes, entre una y otra materia. A los efectos que aquí me interesa resaltar, bastará recordar que, de conformidad a una jurisprudencia consolidada, la competencia estatal en seguridad social consiente la integración, en su ámbito objetivo, de

prestaciones de carácter asistencial. De este modo y por decirlo en los términos de la STC 239/2002, de 11 de noviembre, “una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir la existencia de una asistencia social ‘interna’ al sistema de seguridad social y otra ‘externa’, de competencia exclusiva de las CC.AA”. Por este lado y en suma, el campo objetivo de la asistencia social es la cobertura de las situaciones de necesidad que no son atendidas o lo son de manera insuficiente por la seguridad social.

Esta jurisprudencia constitucional se encuentra en la base de una orientación doctrinal según la cual las fronteras entre seguridad social y asistencia social dependen de la mayor o menor densidad prestacional que el legislador estatal, titular de la competencia sobre seguridad social, atribuya en cada momento a esa “asistencia social externa”, de modo que, al límite, una integración en el sistema de seguridad social de todas las situaciones de necesidad imaginables terminaría absorbiendo o diluyendo por completo las competencias normativas de las CC.AA sobre la asistencia social.

No es ésta, sin embargo, una tesis que deba de ser compartida y que, en todo caso, yo no hago mía. En mi parecer, la hipotética expansión de la asistencia social externa queda sujeta al enjuiciamiento de los cánones de constitucionalidad, no resultando admisible una interpretación irrazonable o desproporcionada de las competencias estatales en materia de seguridad social, determinante no ya de la invasión de competencias autonómicas sino, con mayor incidencia, de su supresión o liquidación.

Lo anterior razonado –y entro en el desarrollo de la segunda observación–, la totalidad de los Estatutos de las CC.AA. enuncia la asistencia social en el capítulo de competencias exclusivas, en el doble plano normativo y ejecutivo. Y ello, al margen de que algunos Estatutos utilicen expresiones más complejas o, incluso, alternativas a la de asistencia social, como “asistencia social y servicios sociales”, “servicios sociales” o, en fin, “régimen jurídico de los servicios sociales”.

Sin detenerme en examinar el alcance de este lenguaje normativo, no estará de más dejar constancia que, a pesar de su equivocidad, la noción de “servicios sociales” no puede configurarse como una modalidad alternativa o complementaria de la asistencia social; se trata –y ello es bien diferente– de una técnica instrumental de protección social que integra las prestaciones no económicas.

### 3. LA ADECUACIÓN ENTRE EL CONTENIDO DE LA LEY DE DEPENDENCIA Y EL TÍTULO COMPETENCIAL EXPRESAMENTE INVOCADO COMO TÍTULO HABILITANTE

6. En anterior epígrafe, se ha tenido oportunidad de analizar el título que, *ex* Disposición Final Octava, ha invocado el legislador estatal para dictar la Ley de Dependencia así como el título o los títulos que podrían haber habilitado a las CC.AA. a participar eventualmente tanto en la regulación de las condiciones no básicas relativas al derecho de ciudadanía social ahí normado como en la ejecución de las situaciones de dependencia. Concluido el primer tema integrado, como ya fue anticipado, en el contenido de la presente exposición, en el presente apartado se abordará el segundo eje temático igualmente enunciado, referente a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en la materia a examen.

Conforme al menos ya fue apuntado, el desarrollo de este segundo eje podría en principio atenerse a un doble juicio o método analítico. De un lado, a un juicio de legalidad, centrado en describir, con mayor o menor énfasis crítico, la regulación que la Ley de Dependencia lleva a cabo en relación con el reparto competencial. De otro, a un juicio de constitucionalidad, orientado no tanto a dar cuenta de la distribución competencial que ese texto legal efectúa, cuanto a verificar si la distribución efectivamente concretada es o no conforme a la doctrina constitucional aplicable. En este segundo método, el tratamiento de la ordenación legal carece del atributo objetivo de finalidad en si misma; tiene, antes al contrario, una dimensión instrumental, siendo el medio para enjuiciar el ajuste constitucional de la propia normativa estatal.

De estas dos posibles aproximaciones metodológicas, he optado por atenerme a la segunda, siendo bien consciente, no obstante, que semejante elección me impedirá efectuar un examen completo, aunque fuere sumario, de la entera y compleja regulación legal.

Dentro del eje temático constitutivo del presente apartado, el primer interrogante que conviene despejar es el relativo al ajuste entre los contenidos normados por la Ley 39/2006 y el título expresamente invocado por esta disposición legal como título habilitante para el ejercicio por el Estado de una competencia normativa sobre las situaciones de dependencia. Ofrecer respuesta al problema formulado exige, sin embargo, un desdoblamiento del juicio de adecuación, analizándole, de un lado, en relación con el objeto regulado por la Ley de Dependencia y, de otro, respecto de la concreta regulación de ese objeto materializada por la propia ley.

### 3.1. El objeto de la Ley de Dependencia

7. Conforme ya se ha hecho notar, el art. 149.1.1ª CE confiere al Estado una competencia legislativa exclusiva 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. Dando de lado el examen del elemento finalista de la presente regla competencial, la identificación del objeto de la actividad normadora del Estado se enuncia con una notable y loable claridad; este objeto no es otro que la ordenación “de las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales”. Dejando para más adelante el análisis de la noción condiciones básicas, alusiva no al objeto sino al contenido de la mencionada regla, la competencia normativa atribuida por el citado pasaje de nuestra Carta Magna, distanciándose de la mayoría de las otras reglas competenciales, carece de proyección externa, ya que no afecta a una determinada materia (por ejemplo, “sistema monetario”, 11ª), actividad pública (por ejemplo, “defensa y fuerzas armadas”, 4ª) o, en fin y sin ánimo exhaustivo, sector del ordenamiento jurídico (por ejemplo, “legislación laboral”, 7ª). Dotado de una remarcable singularidad, formulado el juicio en razón de estrictos criterios comparativos, el ámbito objetivo de la competencia legislativa instituida por el art. 149.1.1ª CE tiene, antes al contrario, una indiscutible dimensión interna, pues recae sobre derechos y deberes constitucionales. Las normas legales dictadas por el Estado con la cobertura de este precepto no pueden regular, pues, cualquier derecho o deber, sino exclusivamente aquellos derechos o deberes que cuenten con una base o fundamentación de matriz constitucional. Por consiguiente y centrando la atención en el componente objetivo de esta competencia, el interrogante que de inmediato se hace presente y al que es preciso responder es el de determinar si las situaciones de dependencia, constitutivas del objeto de la Ley 39/2006, entran o no en la categoría de derecho constitucional.

Con ocasión del dictado de la ya citada sentencia 61/1997, el TC dijo que el art. 149.1.1ª CE “solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución consagra”. A partir de semejante formulación, una primera corriente doctrinal defendió la tesis de que la noción “derecho constitucional” había de ser interpretada en un sentido estricto, comprensivo exclusivamente de los derechos enunciados en el Capítulo II del texto constitucional (arts. 14-38 CE).

No es esta, sin embargo y en mi opinión, la comprensión del precepto a examen que cuente con mejores argumentos. Dos son, en síntesis, las razones que militan a favor de una inteligencia amplia, inclusiva de todo derecho proclamado por la CE, al margen y con independencia de su ubicación. La primera es de orden sistemático: en aquellos supuestos en los que el texto constitucional desea restringir el sentido y alcance del término “derecho”, lo enuncia de manera expresa. Así lo confirma la literalidad, entre otros pasajes constitucionales, de los arts. 10.2 (“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce <...>”), 53.1 (“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título <...>”), 53.2 (“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo Segundo <...>”), 81.1 (“Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas <...>”) o, en fin, 86.1 (“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá

dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar <...>, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I <...>”).

Adicionalmente a lo que se viene de alegar, puede argüirse una segunda razón de índole teleológica. La finalidad, el elemento finalista, del art. 149.1.1ª CE consiste en garantizar la igualdad de la regulación de las condiciones básicas de los derechos constitucionales, no resultando razonable situar extramuros de la competencia formulada en aquella regla la ordenación de otros derechos que poseen igualmente un fundamento constitucional. En concreto, en este apartado se encontraría la integridad de aquellos principios contenidos en el Capítulo III del Título I y expresamente enunciados no como mandatos a los poderes públicos sino como derechos bien de todos los ciudadanos, sin diferenciación, bien de ciertos colectivos. Tal es la estructura, entre otros, de los arts. 42 (“El Estado velará por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de trabajadores españoles en el extranjero <...>”), 43.1 (“Se reconoce el derecho a la protección de la salud”) o 45.1 (“Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado <...>”). Por lo demás, también ha sido ésta la interpretación admitida por el TC en alguna ocasión, resultando significativa de esta orientación jurisprudencial la STC 32/1983, de 28 de abril.

8. Lo anterior razonado, no me parece atrevido afirmar que la concreta identificación de los derechos constitucionales cuyas condiciones básicas han sido regulados por la Ley de Dependencia no se presta a una respuesta ni fácil ni rápida. La Exposición de Motivos de la Ley 39/2006 cita los arts. 49 y 50 CE, pero la cita no ofrece un argumento decisivo pues la finalidad de la evocación de esos preceptos no es la de establecer un enlace con el art. 149.1.1ª CE sino, con bastante menor ambición, recordar que tales artículos aluden a la atención de personas con discapacidad (art. 49) y personas mayores (art. 50).

El problema que entonces se plantea es el de elucidar si los tan reseñados arts. 49 y 50 CE reconocen o no derechos que habiliten al Estado a establecer unas condiciones básicas. Por lo pronto, una interpretación literal no favorece una respuesta afirmativa a esa cobertura. No lo consiente respecto del art. 50 CE, cuyo segundo inciso impone a los poderes públicos la promoción, a favor de los ciudadanos de tercera edad, de políticas de bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos “de salud, vivienda, cultura y ocio”. Y tampoco puede sostenerse de una lectura del art. 49 CE la consagración de derechos de “prevención, tratamiento, rehabilitación e integración” de titularidad de “los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”. En suma, de la mera dicción de estos dos pasajes de la Carta Magna parece difícil extraer conclusiones afirmativas firmes en relación con la determinación de los derechos constitucionales objeto de desarrollo por la Ley de Dependencia.

Pero al margen de una inteligencia meramente literal de los arts. 49 y 50 CE, no resulta un ejercicio irrazonable explorar la idoneidad de otras vías interpretativas, susceptibles de dotar de la necesaria cobertura constitucional a la Ley de Dependencia; al menos, de las dos siguientes.

La primera la ofrece el derecho europeo. En concreto, el art. 25 de la Carta de Niza –norma cuya eficacia vinculante se encuentra actualmente reconocida, tras el Tratado de Lisboa, por el art. 6º del Tratado de la UE– consagra el derecho de “las personas mayores a llevar una vida digna e independiente”, objetivos estos en parte atendidos en la protección de las situaciones de dependencia. De su lado, el art. 10.2 CE confiere a los textos internacionales debidamente ratificados o aplicables en España la condición de canon hermenéutico. Sin embargo, el enlace interpretativo entre ambos preceptos tropieza con un obstáculo no menor. En la medida, en efecto, que las situaciones de dependencia no toleran su naturaleza de derecho fundamental, el recurso al art. 10.2, al reservar aquella condición a los derechos fundamentales y libertades instituidos por el propio texto constitucional, quedaría desactivado; sin margen jurídico de operatividad.



La segunda vía, basada en razones de carácter teleológico, permitiría establecer conexiones entre los arts. 149.1.1<sup>a</sup>, de un lado, y 9.2, 10.1, 14 y 15, todos ellos del texto constitucional. Por este lado, el dictado de la Ley de Dependencia podría apoyarse en la competencia del Estado para regular genéricamente las condiciones básicas del principio de igualdad. Pero como la anterior, tampoco esta alternativa se encuentra libre de obstáculos, pues algunas de aquellas conexiones —al menos y de manera expresa una de las más relevantes, la del art. 14 CE— han sido expresamente descartadas por la jurisprudencia constitucional, habiendo señalado la STC 61/1997, ya citada, la imposibilidad de calificar la regla competencial como mero trasunto de otros preceptos constitucionales, señaladamente del art. 14 CE.

A partir de las anteriores consideraciones, algunos sectores de la doctrina científica —no laboralista sino constitucionalista y administrativista— han negado a la Ley de Dependencia la pertinente cobertura constitucional. Una conclusión semejante, aunque no se encuentre privada de razonabilidad, puede ser contrarrestada, entendiendo que los arts. 49 y 50 CE enuncian de manera implícita unos derechos de asistencia especializada en favor de ciertos colectivos de ciudadanos, las personas con discapacidad y las personas mayores o pertenecientes a la tercera edad, cuya materialización constituye derivación directa de la vigencia del Estado social (arts. 1.1 y 9.2 CE).

En última instancia, todo este debate probablemente se podría haber evitado si el legislador de la Ley de Dependencia hubiese atendido las propuestas que en su momento se le formularon por diferentes órganos consultivos y hubiera procedido a reforzar el título competencial con el recurso a otros títulos habilitantes, señaladamente el que brinda la regla 17<sup>a</sup> del art. 149.1 CE. Y es que, como bien razonara el profesor Monereo Pérez, el art. 149.1.1<sup>a</sup> es “un título débil e impreciso”.

### 3.2. El contenido de la Ley de Dependencia

9. Admitiendo pues, aunque con muy serios reparos, la competencia del Estado para regular, con base en el art. 149.1.1<sup>a</sup> CE, ese derecho de ciudadanía social que instrumenta la protección a las situaciones de dependencia, conviene ahora verificar si la Ley de Dependencia ha respetado o no las facultades de actuaciones derivadas de ese pasaje constitucional.

Conforme fue razonado con anterioridad, el Alto Intérprete de la Constitución ha tenido la oportunidad de ir elaborando y consolidando, a lo largo de su ya no corto período de funcionamiento, una doctrina en relación con el título competencial relativo al dictado de las condiciones básicas destinadas a garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En lo que ahora importa recordar de dicha doctrina, la regulación de las mencionadas condiciones básicas garantizadoras de la igualdad tiene un carácter limitado, formulado este juicio desde una perspectiva material; esto es, el poder normativo conferido en el art. 149.1.1<sup>a</sup> CE no habilita al Estado a dictar una ordenación jurídica completa o suficiente, capaz de cubrir todos y cada uno o, al menos, la mayoría de los elementos (subjetivos, objetivos, temporales o modales, por citar algunos significativos) que conforman esa ordenación. El reseñado precepto constitucional, en suma, confiere una facultad normativa exclusiva pero no plena; es decir, consiente el establecimiento de un modelo, no uniforme, sino plural.

Lo anterior rememorado, la tesis que argumentaré —que ya anticipo— es que el tratamiento jurídico llevado a cabo por la Ley de Dependencia ha sobrepasado con creces, tanto desde un doble plano cuantitativo como desde otro cualitativo, los límites de ejercicio de las facultades normativas que el tan citado art. 149.1.1<sup>a</sup> CE atribuye al Estado. O enunciada la misma idea desde otro ángulo, la consecuencia primera y principal de este exceso ha resultado ser, a mi juicio, la invasión por la Ley de Dependencia de las competencias autonómicas en materia de Asistencia Social reconocidas en el art. 148.1.20<sup>a</sup> del texto constitucional. Pero a este primer reproche puede aún añadirse un segundo, de contenido inverso.

La opción de la Ley de Dependencia, conforme más adelante habrá ocasión de razonar, de atribuir a un órgano de composición mixta, un Consejo Territorial, un papel protagonista en la puesta a punto, desarrollo y funcionamiento del propio Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) comporta unos efectos manifiestamente contradictorios. En algunas materias, en efecto, el Estado no ha procedido a apurar los márgenes que le confiere su poder normativo destinado a asegurar la igualdad de todas las personas en situación de dependencia en el territorio nacional; o, en otras y más breves palabras, la Ley de Dependencia no ha instrumentado con la debida corrección el enunciado establecido en el art. 149.1.1<sup>a</sup>. Pero en otras ocasiones, el Estado, careciendo de toda competencia normativa y ejecutiva, ha logrado intervenir en materia de Asistencia Social a través, precisamente, de su participación en el proceso de toma de decisiones del mencionado Consejo Territorial.

Por lo demás, y tampoco me parece lo de menos, el ejercicio por el Estado de la competencia normadora de las condiciones básicas de las situaciones de dependencia ha llevado a cabo un desplazamiento del propio título competencial. O, en otros y más precisos términos, la Ley de Dependencia responde, tanto en su contenido como en la técnica normativa empleada, a otros títulos competenciales propios del binomio legislación básica/legislación autonómica de desarrollo. En tal sentido, las situaciones de dependencia son a menudo tratadas no como un derecho –que es lo que fundamenta la competencia ex art. 149.1.1<sup>a</sup> CE– sino, y ello es bien diferente, como una materia o sector. En esta lógica se inscribe el Título II, arts. 34 a 47 de la Ley 39/2006, que se abre con la rúbrica “calidad y eficacia del SAAD”, sin más excepciones acaso que los arts. 40 y 41 del texto legal. Adicionalmente, el ejercicio del “derecho” de las situaciones de dependencia es abordado a veces conforme a la técnica de las bases, en lugar de con arreglo a la noción de “condiciones básicas”. El art. 25, sobre “valoración de la situación de dependencia”, ilustra de manera ejemplar esta configuración. Así, su número 1, tras deferir en su primer inciso a las CC.AA. la determinación de los órganos de valoración de la situación de dependencia, establece, en el segundo inciso, que el Consejo Territorial es el órgano encargado de acordar los criterios comunes de composición y actuación de esos órganos de valoración. De su lado, el art. 37.2 también atribuye a éste órgano la muy relevante tarea de acordar el baremo que delimita el grado y los niveles de dependencia a efectos de su valoración y cuyo contenido básico se especifica en núms. 3 y 4 de ese mismo pasaje legal. Este baremo, en fin, es aprobado por el Gobierno.

Efectuadas estas observaciones, cualquier intento por mi parte de llevar a cabo un análisis de contraste de todo el complejo contenido de la ley a examen estaría fuera de lugar; resultaría un desatino. Por consiguiente, centraré la atención en el contenido normativo de la Ley de Dependencia que fundamenta y concreta las conclusiones que se vienen de anticipar.

En esta dirección, prestaré atención, bien que de manera limitada, a dos cuestiones: de un lado, a las prestaciones de ese derecho subjetivo de ciudadanía social en que consiste la dependencia y que es el que ha amparado el dictado de la Ley 39/2006 y, de otro, al marco organizativo así como a la gestión del SAAD.

#### *A. Las prestaciones*

10. La primera idea es de enunciado rápido: el contenido prestacional de las situaciones de dependencia no queda enteramente determinado, como por otra parte no puede acontecer de otro modo, en la Ley 39/2006, remitiéndose su cierre a la intervención de las Administraciones públicas, tanto la central como las autonómicas. No obstante, la mencionada ley formula diversos criterios que habrán de ser tenidos en cuenta en esa tarea de completar el régimen jurídico de las prestaciones.

Desde luego, algunos preceptos legales pueden inscribirse sin esfuerzo alguno en la categoría de “condiciones básicas”. En tal sentido y por ejemplo, el art. 4<sup>o</sup> enuncia el estatuto jurídico básico de las personas en situación de dependencia, el art. 5<sup>o</sup> define las condiciones de reconocimiento del derecho en todo el territorio nacional o, en fin, el art. 26 formula los elementos comunes para la valoración del derecho.

Lo anterior razonado, resulta de todo punto pertinente proseguir reflexionando desde la perspectiva apenas abierta, verificando si otras reglas jurídicas entran con parecida facilidad en esa noción, en la de condiciones básicas. En concreto, centraré ahora la atención en la determinación de la intensidad y cuantía de las prestaciones, bloque normativo éste de una muy indiscutible relevancia pues, como con acierto argumenta la profesora Silvia Díez, la “clave de la igualdad” en el ejercicio y disfrute del derecho de dependencia pivota en el establecimiento de unas previsiones comunes sobre financiación. En relación con esta materia, la Ley de Dependencia instituye un doble orden de previsiones, concernientes, la una, al soporte financiero público de las prestaciones y, la otra, a la participación de los beneficiarios en el coste económico de los servicios sociales prestados.

a) Es de sobra sabido que la Ley de Dependencia enuncia tres niveles de protección. En el primero, el Estado fija unilateralmente la cuantía mínima del derecho, que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE). El tercer nivel, de su lado, se fija de forma unilateral por cada Comunidad autónoma, que igualmente lo financia a través de sus propios recursos. Los problemas se centran en derredor del segundo nivel.

Desde luego, puede afirmarse con razonable seguridad que la configuración del primer nivel de protección como una condición básica ex art. 149.1.1ª CE no impediría que a este mismo género formara parte el segundo nivel. Pero su concreta regulación no parece que se ajuste a las exigencias constitucionales que impone la pertenencia de una singular regulación jurídica a esa categoría, a la de condición básica.

Con vistas a verificar la naturaleza de las previsiones normativas que ordenan el segundo nivel de protección, conviene señalar que dos son las reglas legales que han de ser tenidas en cuenta. Por lo pronto, la Ley de Dependencia dispone que la financiación de este segundo nivel se fije entre el Estado y cada Comunidad autónoma, aun cuando se prevé que la aportación anual de esta última debe de ser de igual valor, al menos, que la aquél otro. Por otra parte, la articulación de esta colaboración se efectúa a través de convenios, los cuales han de ajustarse a las determinaciones formuladas por el Consejo Territorial. Sin embargo y en la medida en que la intervención de este órgano mixto es muy intensa, los márgenes para la negociación bilateral son muy estrechos. O en otras palabras, los convenios entre Estado y Comunidad autónoma se convierten de hecho en simples instrumentos de ejecución de la cooperación interadministrativa encauzada a través del Consejo Territorial. El carácter pactado de este segundo nivel ya no permite, sin mayores argumentaciones, su calificación como condición básica, siendo evidente que si el Estado lo fija con cada Comunidad autónoma declina la igualdad en todo el territorio nacional. En suma, la intervención del legislador estatal en la regulación de este segundo nivel no se atiene a la cobertura que presta el art. 149.1.1º CE.

b) En lo que respecta a la segunda previsión, la Ley de Dependencia enumera una serie de principios en relación con la participación de los ciudadanos (art. 33), reenviando al Consejo Territorial el establecimiento de los concretos criterios para su aplicación, los cuales, adicionalmente, vincularán a los convenios bilaterales celebrados entre el Estado y las diferentes Comunidades autónomas.

Sin duda alguna, las reglas del copago deben ser calificadas como condiciones básicas; pero la regulación legal es de una criticable parquedad, dejando en manos del Consejo Territorial la elaboración de los principios sobre tan relevante cuestión. Por este lado, la ley de Dependencia activa una institución, el Consejo Territorial, para ejercer una competencia que corresponde de manera exclusiva al Estado.

### *B. El marco organizativo*

11. La Ley de Dependencia establece abundantes y muy diversas previsiones sobre aspectos organizativos, de entre los que la constitución y ordenación del denominado Consejo Territorial del SAAD adquiere una especial relevancia.

La composición del Consejo es, como ya se anticipó, mixta, pues hay representantes del Estado y de las Comunidades autónomas. El art. 8.2 de la Ley 39/2006 confiere a este órgano numerosas e importantes funciones, entre otras las de definir el marco de cooperación interadministrativa entre las Administraciones públicas, establecer la intensidad de la protección a las personas en situación de dependencia o, en fin, fijar las condiciones y cuantía de las prestaciones, para su posterior aprobación por el Gobierno.

El art. 149.1.1ª CE no veda, desde luego, la constitución de estructuras organizativas siempre que, como ha hecho constar el TC, la garantía de igualdad así lo requiera y se respeten las exigencias constitucionales de esa regla de competencia. La regulación del Consejo Territorial llevada a cabo por la Ley de Dependencia suscita importantes dudas acerca de la concurrencia de estos requisitos constitutivos. En fórmula comprimida, esta tacha trae causa en que al mencionado órgano mixto se le han atribuido como propias el ejercicio de muy diversas competencias, cuya naturaleza no es siempre, al menos desde una perspectiva sustantiva y no meramente formal, ejecutiva. Esta configuración contraviene, a mi juicio, las reglas de reparto de competencias de titularidad tanto estatal como autonómica.

Sin entrar a fondo en su desarrollo, una mejor comprensión de las anteriores aseveraciones exige algunas, breves, consideraciones. Con criterios de normalidad constitucional, la constitución de órganos mixtos, Estado/Comunidades Autónomas, a los que se atribuya el ejercicio de competencias suscita muy diversos y complejos problemas, atinentes a su legitimidad, al control de su actividad y a la responsabilidad derivada del mismo. Pero al margen de esta densa problemática, la doctrina científica acepta la creación de esta categoría de instituciones, siempre que concurra una doble condición. De un lado, que dicha creación cuente con fundamento en el bloque de constitucionalidad o, en su defecto, que las partes puedan recuperar el ejercicio separado de sus competencias. De otro, que su actuación venga impuesta para un ejercicio adecuado del reparto de competencias, constitucionalmente establecido.

En el caso a examen, la cooperación no es voluntaria sino obligatoria y la misma, adicionalmente, carece de apoyo en el bloque de constitucionalidad. Además, la intervención del Consejo Territorial no puede en modo alguno calificarse como necesaria para el correcto ejercicio por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas de sus respectivas competencias.

Y es que, en última instancia, la creación del Consejo Territorial comporta, de un lado, el que las Comunidades autónomas participen en la identificación y establecimiento de condiciones básicas para el ejercicio igual del derecho de protección de las personas en situación de dependencia. Y, de otro, que unas Comunidades autónomas intervengan en la forma de ejercitar la competencia de Asistencia Social por otras Comunidades Autónomas. Por este lado y en suma, la Ley de dependencia introduce una notable tergiversación del modelo competencial.

### **3.3. Una observación final**

12. Antes de poner punto final a la presente exposición, me parece pertinente efectuar una última observación. Nada más aprobarse, la Ley 39/2006 fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por las Comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. No obstante, ambos recursos, poco tiempo después de su interposición, fueron objeto de desistimiento, admitido por el TC. Al día de hoy y en lo que me consta, en este Alto Tribunal no hay pues recursos pendientes, sin que hasta el presente se hayan presentado ni por el Estado ni por alguna Comunidad autónoma conflictos de competencia contra los muy numerosos reglamentos de desarrollo de aquella ley. Y tampoco se han promovido cuestiones de inconstitucionalidad por los órganos judiciales.

Cuál ha podido ser la razón última de la, hasta el momento, pacífica aplicación de la Ley de Dependencia, es interrogante abierto a la especulación. Pero creo no alejarme de la realidad de las cosas, al afirmar que este dato puede haberse debido a, y estar muy influido con, la relevancia de la protección de las situaciones de dependencia en el proceso de maduración del Estado Social.

La pregunta que entonces emerge es la de discernir si el Estado Social puede fortalecerse a costa de debilitar el Estado autonómico. Aceptando que este último interrogante desafía o puede desafiar intensas convicciones sociales, mi opinión circula por la senda negativa. Entre otras razones, por una, a mi juicio, decisiva: el dilema entre protección de las situaciones de dependencia o vacío normativo es rigurosamente falso. Al margen del sistema articulado por la Ley 39/2006, la tutela de las situaciones de dependencia pudo y puede ser instrumentada a través de otras opciones de política legislativa más respetuosas con el modelo constitucional de distribución de competencias, opciones éstas que, sin embargo, fueron expresamente descartadas.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN CARACUEL, M.R. (2007): "Cuestiones competenciales en la Ley de Dependencia", *Temas Laborales* (TL) núm. 89, pp.125-148

BAÑO LEÓN, J.M. (1988): *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid (INAP)

BARNES VÁZQUEZ, J. (2004): *Problemas y perspectivas del art. 149.1.1ª CE*, Barcelona (IEA)

CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (2007): "La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas a partir del art. 149.1.1ª CE", en AA.VV., *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Barcelona (IEA), pp. 38-11

DÍEZ SASTRE, E. (2012): "La Ley de Dependencia en el sistema constitucional de reparto competencial entre el estado y las Comunidades Autónomas. En especial, la prohibición de administración mixta", en Rodríguez de Santiago, J.M./Díez Sastre, E. (Coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Madrid (Marcial Pons), pp. 15-58

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. (2009): "El complejo equilibrio de competencias entre Estado y las Comunidades Autónomas en materia de atención a la dependencia", *TL* núm. 100/1, pp. 329-361

LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007): "La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: una reflexión desde la perspectiva constitucional", *REAF* núm. 4, pp 129-158

MONEREO PÉREZ, J.L. (2009): "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", *TL* núm. 100/1, pp. 295-327

PEMÁN GAVIN, J. (2008): "La cláusula de igualdad en las condiciones básicas", en Casas Baamonde, M.E./Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, M. (Dirs), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid (Wolters-Kluwer), pp. 2264-2275

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. (2007): "La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de dependencia", en Roqueta Buj, R. (Coord.), *La protección de la dependencia. Comentarios a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención las Personas en situación de dependencia*, Valencia (Tirant lo Blanch), pp. 21-71

RODRÍGUEZ CARDO, I.A. (2011): "El concepto de asistencia social: un foco de permanente tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en AA.VV., *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Fundación La Caixa-Tirant lo Blanch), pp. 797-816

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2007): “Los objetivos generales de la protección de las personas en situación de dependencia”, **TL** núm. 89, pp. 27-46

SAENZ ROYO, E. (2009): “Derechos de protección social y estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del estado y de las CC.AA.”, en Embid Irujo, A. (Dir.), *Derechos económicos y sociales*, Madrid (Iustel- Gobierno de Aragón), pp. 24-66

SAENZ ROYO, E. (2004): “Prestaciones no contributivas y Comunidades Autónomas. Un comentario crítico a las STC 239/2002, de 11 de diciembre”, *REP* núm. 124, pp. 265-276

SUÁREZ CORUJO, B. (2006): *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Madrid (Iustel)