Desafíos estratégicos

de la contratación pública

para una sociedad inclusiva y sostenible

Santiago Salvador Gimeno
(Director)

Teresa Roa Martínez
(Coordinadora)



Dykinson

Desafíos estratégicos de la contratación pública para una sociedad inclusiva y sostenible

DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA UNA SOCIEDAD INCLUSIVA Y SOSTENIBLE

SANTIAGO SALVADOR GIMENO
(Director)
TERESA ROA MARTÍNEZ
(Coordinadora)

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase *www.dykinson.com/quienes_somos*

Esta publicación se realizó con el apoyo financiero de la Xunta de Galicia.
El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva
de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la Xunta de Galicia

Esta publicación es parte del Proyecto TEJICEC financiado por la Xunta de Galicia en el marco de la Orden de 15 de mayo de 2025 para proyectos de investigación y la creación de grupos de investigación en cooperación para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030 (Nº Expte: PR815A-202500000004-00), y del Proyecto de Investigación titulado «Desafíos estratégicos de la contratación pública en la era de la 4ª Revolución Industrial: Sostenibilidad, gobernanza e inteligencia artificial» (2021-2024), financiado por el Gobierno de España, Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref: PID2020-117707RB-I00). También se benefició de las ayudas a GPC de la Xunta de Galicia al grupo AGAF. Los capítulos contenidos en esta obra fueron sometidos a revisión previa por pares con sistema doble ciego.

© De los textos: los autores
Primera edición

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 – (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.com

ISBN: 979-13-7047-185-9
Depósito Legal: M-10297-2026
DOI: https://doi.org/10.14679/4922

ISBN electrónico: 979-13-7006-752-6

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES: DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL CONCIERTO SOCIAL Y DESCONCIERTO COMPETENCIAL..... 13

Ana Belén Casares Marcos

1. INTRODUCCIÓN..... 13
2. FUERZA CENTRÍPETA: EL DIFÍCIL ENCAJE DE LAS PIEZAS DEL PUZZLE COMPETENCIAL 16
3. FUERZA CENTRÍFUGA: EL DESCONCIERTO OCASIONADO POR LA IRRUPCIÓN DEL CONCIERTO SOCIAL.. 34
4. EN SUMA, Y PARA CONCLUIR… 48
5. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA..... 51

FUNDAMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA NECESARIA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS..... 55

Francisco Puerta Seguido

1. EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN..... 56
2. EL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL, LAS PREVISIONES DE LA LCSP RELACIONADAS CON LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A TERCEROS 61
3. UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA I: LA NECESARIA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 196 DE LA LCSP PARA IMPONER LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRATANTE EN LOS SUPUESTOS CONSOLIDADOS POR LA JURISPRUDENCIA E IGNORADOS POR EL LEGISLADOR..... 69

4. UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA II: LA NECESARIA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 196 DE LA LCSP PARA IMPONER LA RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRATANTE ANTE LA INSOLVENCIA PATRIMONIAL DE LOS CONTRATISTAS RESPONSABLES DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 78

5. BIBLIOGRAFÍA 92

GESTIÓN INTELIGENTE DE RESIDUOS MUNICIPALES: CLAVES JURÍDICAS DE LA CONTRATACIÓN Y DESAFÍOS DE PRIVACIDAD EN MODELOS DE ALTA EFICIENCIA 95

Itziar Sobrino García

1. INTRODUCCIÓN 95

2. COMPETENCIAS LOCALES, MODELOS DE RECOGIDA EFICIENTE Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: CUESTIONES PRELIMINARES 98

3. EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES EN LOS SISTEMAS DE RECOGIDA DE RESIDUOS: ¿CÓMO SE VE AFECTADA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA? 105

4. REFLEXIONES FINALES 112

5. BIBLIOGRAFÍA 114

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA FRENTE A LA POBREZA ENERGÉTICA. RETOS Y DESAFÍOS 117

Santiago Salvador Gimeno

1. POBREZA ENERGÉTICA Y RESPUESTAS POLÍTICO-NORMATIVAS. AVANCES, LÍMITES Y OPORTUNIDADES 117

2. BREVE REFERENCIA CONTEXTUAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA 120

3. LAS DIFICULTADES PARA INCLUIR LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA COMO CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN 121

4. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA APOYAR LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS ORIENTADAS HACIA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 126

5. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA PARA MITIGAR LA POBREZA ENERGÉTICA 133

6. CONCLUSIONES 137

7. REFERENCIAS 138

ÚLTIMAS TENDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE REEQUILIBRIO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 143

Antonio Miño López

1. INTRODUCCIÓN 143

2. REDEFINICIÓN DE LA DOCTRINA DE LA FUERZA MAYOR 144

3. REDEFINICIÓN DE LA CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS* 147

4. REDEFINICIÓN DE LA DOCTRINA DEL RIESGO IMPREVISIBLE 152

5. REEQUILIBRIO DE LOS CONTRATOS AFECTOS POR LAS CRISIS INFLACIONARIAS 156

6. REEQUILIBRIO DE LOS CONTRATOS AFECTADOS POR INCREMENTOS SALARIALES 159

7. CONCLUSIONES 161

8. BIBLIOGRAFÍA 162

PRÓRROGA FORZOSA Y CONTRATOS PÚBLICOS: DOCTRINA RECIENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO Y NOTAS SOBRE UNA REFORMA LEGAL PENDIENTE 165

Germán Bouso Darriba

1. PREÁMBULO 165

2. CONTEXTO QUE ANALIZA LA SENTENCIA 167
3. ADMISIÓN E INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN..... 169
4. ASPECTOS DESTACADOS DE LA DECISIÓN DE LA SALA 170
5. LA APLICACIÓN DE LOS RAZONAMIENTOS DE LA SENTENCIA EN EL CONTEXTO DE LA LCSP 172
6. MIENTRAS LLEGA LA REFORMA PENDIENTE, EL SUPREMO PROVEERÁ..... 174
7. OTROS PROBLEMAS QUE GENERAN INCERTIDUMBRE 179
8. CONCLUSIÓN..... 187
9. BIBLIOGRAFÍA..... 188

LA UTILIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA BÚSQUEDA Y ANÁLISIS DE PLIEGOS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA 189

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo

1. INTRODUCCIÓN..... 189
2. PLIEGOS PARTICULARES VERSUS PLIEGOS GENERALES. PREVALENCIA..... 190
3. CONCEPTO DE PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS..... 191
4. CLASES DE PLIEGOS 191
5. CONTENIDO Y ESTRUCTURA 193
6. RELACIÓN ENTRE PCAP Y PPT..... 195
7. ELABORACIÓN DE LOS PLIEGOS..... 195
8. INFORMES A LOS PLIEGOS 195
9. APROBACIÓN DE LOS PLIEGOS..... 196
10. EXPOSICIÓN DE LOS PLIEGOS 197
11. LA IMPUGNACIÓN DE LOS PLIEGOS..... 197

12. REFLEXIONES RESPECTO A LA ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PLIEGOS 198
13. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y PLIEGOS..... 200
14. NORMATIVA EUROPEA..... 203
15. ALBANIA..... 205
16. NORMATIVA ESTATAL. AESIA..... 206
17. NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL 208
18. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLIEGOS BAJO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL..... 211
19. BIBLIOGRAFÍA 216

CONTRATACIÓN PÚBLICA E INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: TENSIONES ENTRE GOBERNANZA ÉTICA Y RIESGOS DE CAPTURA DEL INTERÉS PÚBLICO..... 219

Lady Juliana Guevara Flórez

INTRODUCCIÓN 219
1. GOBERNANZA ÉTICA Y SUS ELEMENTOS FUNDAMENTALES 221
2. CAPTURA DEL INTERÉS PÚBLICO, CONFLICTO DE INTERESES Y LOBBY 226
3. MECANISMOS PARA GARANTIZAR PROCESOS ÍNTEGROS, TRANSPARENTES Y ORIENTADOS AL INTERÉS PÚBLICO..... 233
REFLEXIÓN CONCLUSIVA 238
REFERENCIAS 239

A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ESTRATÉGICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS 243

Isabel Celeste M. Fonseca / João Amadeu Araújo Da Silva

1. PREMISSA CENTRAL 243

2. DENSIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL E CONTRATUAL DA SUSTENTABILIDADE AQUISITIVA 244
3. OUTROS DESENVOLVIMENTOS E PERSPETIVAS DE FUTURO 255
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 256

PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES: DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL CONCIERTO SOCIAL Y DESCONCIERTO COMPETENCIAL[1]

Ana Belén Casares Marcos

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de León

Sumario: 1. Introducción. 2. Fuerza centrípeta: el difícil encaje de las piezas del puzzle competencial: 2.1. Jurisprudencia constitucional sobre la materia asistencia social. 2.2. ¿Sobre qué piedra angular debe descansar el sistema de servicios sociales? 3. Fuerza centrífuga: el desconcierto ocasionado por la irrupción del concierto social: 3.1. Catálogo de fórmulas de gestión para la provisión de servicios sociales. 3.2. El desconcierto del concierto social y el desánimo del ánimo de lucro en la gestión de los servicios sociales. 4. En suma, y para concluir… 5. Bibliografía utilizada.

1. INTRODUCCIÓN

Mi interés por la prestación de los servicios sociales y, en concreto, por el desconcierto ocasionado, pese a su nombre, por el denominado concierto social trae causa, fundamentalmente, de mi aproximación al Anteproyecto de Ley de Condiciones Básicas para la Igualdad en el Acceso y Disfrute de los Servicios Sociales[2], que si bien no se ha traducido en la aprobación y posterior tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, sigue siendo una prioridad gubernamental como expresó el Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, en su comparecencia ante la Comisión del mismo nombre, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento[3].

1 Agradezco a la dirección y organización del Seminario conclusivo del proyecto de investigación «Desafíos estratégicos de la contratación pública en la era de la 4ª Revolución Industrial: sostenibilidad, gobernanza e inteligencia artificial», en especial, a los Profesores Patricia Valcárcel Fernández y Rafael Fernández Acevedo por su invitación para participar en él, por su cercanía y, sobre todo, por su amistad.

2 A raíz, en concreto, de un trabajo conjunto que desarrollé a lo largo de 2023 con el Profesor Fernando Rey, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, a solicitud de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre el entonces anteproyecto que había iniciado su tramitación el 24 de enero de 2023.

3 En sesión celebrada el 9 de mayo de 2024, DSS, nº 106, de la misma fecha.

La preocupación estatal por la cuestión, expuesta explícita y descarnadamente en la exposición de motivos del anteproyecto[4], contrasta, sin embargo, con la estela seguida en líneas generales por nuestras Comunidades Autónomas, que de forma sucesiva y cada vez más numerosa han ido incorporando la figura del concierto social, como novedad destacada y con contornos propios[5], al elenco de fórmulas para la prestación indirecta de los servicios sociales que se integran en su sistema territorial respectivo[6]. Aprovechan con

4 Aunque afirma «el valor y la importancia de los servicios sociales en España y su papel esencial para cumplir con el mandato constitucional», sostiene también que «hay que reconocer igualmente que es el sistema de protección menos desarrollado de nuestro Estado del Bienestar», denunciando la existencia de «unos servicios sociales precarizados y debilitados, tensionados por la presión asistencial y en el que los niveles de satisfacción, tanto de los y las profesionales como de las personas usuarias, son susceptibles de mejora». Constata, asimismo, «recursos muy rígidos y fragmentados» para su prestación, «intervenciones excesivamente estandarizadas, poco personalizadas y menos eficaces», haciendo hincapié en que la burocracia en materia de servicios sociales ha redundado en «respuestas demasiado lentas para lo que demandan situaciones complejas o de emergencia, o en barreras de acceso injustificables. La sobrecarga del personal, la poca personalización de los servicios y la burocracia excesiva redundan a que las propias personas usuarias de los servicios sociales pueden llegar a lamentar un trato estigmatízame, poco humano o respetuoso". Critica, además, que «los distintos ritmos de desarrollo, las diferentes prioridades políticas y la ausencia de un estándar común mínimo de lo que deben hacer los servicios sociales, han desembocado en una gran diversidad territorial», que si bien deseable en parte, implica en la práctica «una protección diferenciada de los derechos incluidos en el título tercero de la Constitución Española».

5 LAZO VITORIA, X. (2016). *La figura del «contrato social» tras las Directivas europeas de contratación pública* [Comentario en Observatorio de Contratación Pública], advierte tempranamente sobre el «importante "movimiento" legislativo autonómico encaminado a redefinir las fórmulas de prestación de los servicios sociales», centrando su atención en la nueva legislación de servicios sociales madrileña en (2022). Fórmulas de gestión indirectas (contractuales y no contractuales) en la nueva Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Primera regulación legal del «concierto social» en Madrid. *Revista Administración & Cidadanía*, 17, 299 y ss. DARNACULLETA GARDELLA, M. (2021). Les noves modalitats de gestió de serveis a les persones a la legislación autonómica de serveis socials: especial referencia a l'acció concertada. *Revista Catalana de Dret Públic*, 62, 44, refiere, en esta misma línea, las dos modalidades no contractuales de concertación social reguladas por el decreto-ley catalán, el concierto social y la gestión delegada, para colegir que, en una visión de conjunto, el panorama resultante ofrece un mosaico confuso, de difícil interpretación y totalmente contrario al principio de seguridad jurídica. Cabe citar, sobre las particularidades de regulaciones autonómicas concretas, CARAZA CRISTÍN, M. M. (2020). *El singular modelo de gestión de los servicios sociales en Andalucía: «el concierto social»*. IAAP; PIZARRO NEVADO, R. (2020). El concierto social en la legislación andaluza de servicios sociales, en S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ (Coords.), *El derecho de las políticas sociales e igualdad de Andalucía*. IAAP, 61 y ss.; así como, en especial, las diversas contribuciones sobre la acción concertada social y las fórmulas no contractuales alumbradas por las Comunidades Autónomas para la provisión de servicios de atención a la persona incluidas en la obra colectiva FORNS i FERNÁNDEZ, M. V., GARRIDO JUNCAL, A. y FUENTES i GASÓ, J. R. (eds.) (2025). *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona en el Estado español*. Tirant lo Blanch.

6 Vid., en orden cronológico, Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de Cantabria, en su versión actualmente vigente tras sus sucesivas modificaciones; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y Decreto 168/2023, de 7 de noviembre, por el que se regulan el régimen de concierto social y los convenios en el Sistema Vasco de Servicios Sociales; Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears y Decreto 48/2017, de 27 de octubre, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales en Illas Balears; Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales; Decreto-Ley catalán 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública; Ley 8/2016, de 8 de julio, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia; Ley arago-

ello el marco especial y más flexible dispuesto por las directivas europeas de contratación de 2014 para la licitación de servicios sanitarios, sociales y educativos en los Estados miembros. De algún modo ha supuesto la mutación de la figura tradicional de colaboración privada con el sistema público de servicios sociales y el alumbramiento, en muchas ocasiones, de una modalidad novedosa, acuñándose una nueva categoría, nominada concierto social, que se superpone a aquella otra admitida para la reserva o vinculación de su prestación, en términos de exclusividad o preferencia, a entidades sin ánimo de lucro[7]. Si la primera carece de regulación alguna en la LCSP, la segunda cuenta, en cambio, con una «incompleta e inacabada»[8], mimbres que se antojan, sin duda, insuficientes para augurar el buen trenzado prestacional en una materia de indudable trascendencia.

Se vislumbran así, a mi modo de ver, dos fuerzas de signo opuesto, una centrípeta y otra centrífuga, que pugnan por abrirse paso y que obligan a reflexionar sobre los desafíos planteados al respecto en un ámbito nuclear para la realización y garantía de nuestro Estado Social. De un lado, el difícil encaje

---

nesa 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario; Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía; Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales; Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social; Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018, y, con posterioridad, 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020, por las que se modifica sucesivamente la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura; Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias; Decreto 52/2021, de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha; Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia; Decreto 3/2022, de 17 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico del concierto social en determinados ámbitos del Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública de Castilla y León; y, Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

7 Sobre la prestación de servicios a las personas y su gestión por entidades sin ánimo de lucro, vid. LAZO VITORIA, X. (2023). Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato? *REALA*, 20, 35 y ss., quien profundiza en los sucesivos pronunciamientos del TJUE al respecto, en particular, las SSTJUE de 17 de junio de 1997, C-70/95, caso *Sodemare*; de 11 de diciembre de 2014, C-113/13, caso *Spezzino*; y, de 28 de enero de 2016, C-50/14, caso *Casta*. Asimismo, sobre la adjudicación directa de la gestión de estos servicios a entidades sin ánimo de lucro como supuesto de exclusión de la normativa de contratación pública, DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. (2019). Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de Contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. *RGDA*, 50, 29; GIMENO FELIU, J. M. (2019). Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la ley de contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios sociales, en J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*. Wolters Kluwer, 689 y ss.; y, MARTÍN EGAÑA, A. (2021). Los servicios a las personas: La adjudicación directa como alternativa al concierto social. *Gabilex*, 25, 15 y ss.

8 En expresión de GARRIDO JUNCAL, A. (2021). La contratación reservada y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva, en J. M. GIMENO FELIU (Dir.) y C. DE GUERRERO MANSO (Coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*. Aranzadi, 222.

de las piezas que rigen el reparto competencial en materia de servicios sociales. De otro, el desconcierto ocasionado por una nueva forma de prestar esos servicios que no siempre se antoja tan inédita o novedosa, sino que, en ocasiones, tan solo parece revestir con nuevo disfraz fórmulas ya conocidas y ensayadas[9].

2. FUERZA CENTRÍPETA: EL DIFÍCIL ENCAJE DE LAS PIEZAS DEL PUZZLE COMPETENCIAL

2.1. Jurisprudencia constitucional sobre la materia asistencia social

El ámbito «asistencia social» puede, según el art. 149.1.20 CE, ser de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas si estas así lo recogen en sus respectivos Estatutos de Autonomía, lo cual han hecho todas. Pero esto no impide al Estado adoptar medidas de protección social porque «no toda medida de este tipo constituye de por sí asistencia social en sentido competencial» por cuanto «todos los poderes públicos (también el Estado central en virtud de la cláusula del Estado social del art. 1.1 CE) han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social» (STC 18/2017, de 2 de febrero). Además, el Estado central cuenta con la habilitación del art. 149.1.1 CE: la competencia sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

En este sentido, los escenarios de conflicto más importantes planteados ante la jurisprudencia constitucional son dos. Por una parte, la delimitación entre la competencia sobre seguridad social, que es estatal, y sobre asistencia social, que es autonómica; por otra, el deslinde de la prevalencia de la competencia de asistencia social, autonómica (art. 149.1.20 CE), y de la competencia sobre condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, estatal (art. 149.1.1 CE). Se han debatido, en concreto, la actividad subvencional del Estado central, así como los conflictos competenciales derivados de las respuestas de emergencia frente a la crisis financiera de 2007 y la provocada por la COVID-19, o la identificación

9 No solo por remitir en ocasiones a fórmulas propiamente contractuales, sino por representar, hasta cierto punto, como bien señala LAZO VITORIA, X. (2023). Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato?, op. cit., p. 38, la vuelta a un modelo anterior marcado por la colaboración más o menos estable de la Administración pública con entidades privadas con clara preferencia de las entidades sin ánimo de lucro para la prestación de servicios sociales y sanitarios principalmente. Vid., a tal efecto, VILLAR ROJAS, F. (2005). Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios. *DA*, 271-272, 389 y ss.

de la competencia preferente en casos donde tanto el Estado central como la Comunidad Autónoma disponían de títulos competenciales.

Cabe apreciar dos momentos diversos en la evolución de esta doctrina constitucional. Uno primero, hasta la citada STC 18/2017, de 2 de febrero, en el que el TC se ha inclinado usualmente, aunque no solo, a favor de las Comunidades Autónomas, embridando el título competencial estatal *ex* art. 149.1.1 CE, y otro posterior a aquella resolución en el que se constata cierto giro «estatalista» con una interpretación ciertamente expansiva del art. 149.1.1 CE[10]. Cabe trazar, en todo caso, un panorama general de esta jurisprudencia constitucional a partir de los temas que aborda.

Como se sabe, el mayor número de SSTC (más de 70) versan, en primer lugar, sobre si el Estado central tiene competencias en materia de subvenciones estatales en asistencia social. El *leading case* al respecto es la STC 70/2013, de 4 de marzo, aunque muchas SSTC siguen remitiéndose al FJ 8 a) de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que distingue, a su vez, diversas situaciones:

a) Si la Comunidad ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, el Estado sólo puede transferir fondos a la Hacienda autonómica.

b) Si el Estado tiene un título genérico de intervención que se superpone a una competencia autonómica sobre la materia, el Estado puede consignar subvenciones de fomento hasta donde le permita su competencia, pero siempre dejando un margen a la Comunidad para complementar la gestión que le correspondería.

c) Si el Estado tiene competencias legislativas y la Comunidad de ejecución, se puede actuar como en el caso anterior, pero el Estado puede extenderse en la regulación, admitiéndose que pueda ser más detallista.

A lo largo de toda esta línea jurisprudencial el TC ha venido dando la razón a las Comunidades Autónomas que invocaban su competencia exclusiva sobre asistencia social frente a las subvenciones estatales. La doctrina al respecto resultaba clara: el art. 149.1.1 CE no es un título competencial suficiente para justificar dichas subvenciones, «no puede operar como una especie de título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (por todas, STC 70/2013, de 4 de marzo). O también, «el art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales – legislación autonómica de desarrollo» (entre otros, STC 27/2017, de 16 de febrero, FJ 5). No se

10 Vid., a tal efecto, el voto particular de la magistrada Asúa Batarrita, que habla expresamente de «una concepción expansiva del título competencial reconocido en el art. 149.1.1 CE».

niega que el Estado pueda subvencionar en ejercicio del art. 149.1.1 CE, pero para ello «se debe apreciar en cada caso concreto la conexión directa de las ayudas con la promoción de la igualdad» (STC 33/2014, de 27 de febrero). Es decir, interpretación estricta, exigente, del art. 149.1.1 CE.

La última resolución destacable al respecto es la STC 134/2020, de 23 de septiembre, que resuelve una impugnación del bono térmico (ayudas dirigidas a paliar la pobreza energética de personas en situación de vulnerabilidad establecidas por el RDLey 15/2018, de 5 de octubre) por parte del Gobierno vasco. El Tribunal falla a partir del criterio de que en materia de subvenciones corresponde al Estado la regulación de los aspectos centrales y a la Comunidad Autónoma los de gestión, concluyendo que diversos elementos de la norma (no muchos, por cierto) invadían la competencia autonómica (la fijación del pago en un momento único en el primer trimestre del año, por ejemplo).

En segundo lugar se sitúan las SSTC sobre regulaciones, tanto estatales como autonómicas, adoptadas para hacer frente a la crisis financiera (2007) y de salud pública a causa de la pandemia (2020). En este punto destacan las siguientes:

a) STC 158/2021, de 16 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno catalán contra diversos preceptos del RDLey 20/2020, de 29 de mayo, del ingreso mínimo vital. Concluye que el Estado es competente para dictarlo porque pertenece a la materia «seguridad social», de competencia básica estatal, y no a la de «asistencia social» de competencia autonómica. Destaca el voto particular de la magistrada Balaguer Callejón, al que se adhiere el magistrado Xiol Ríos, subrayando cómo en España diversas Comunidades habían regulado ya las prestaciones de renta mínima apoyándose en la competencia de asistencia social[11]. Por ello sostiene que hubiera sido necesario que el Tribunal reconsiderara los límites entre la seguridad social estatal y la asistencia social autonómica. Propone, basándose en la jurisprudencia, distinguir una «asistencia social interna» al sistema de seguridad social, de competencia estatal, y una «asistencia social externa» al sistema de seguridad social que puede ejercerse por la Comunidad Autónoma bajo el amparo del art. 148.1.20 CE. El ingreso mínimo vital está en el primer grupo; las rentas autonómicas de inserción, en cambio, en el segundo. Así «hubiera quedado claro que las rentas autonómicas no tienen por qué desaparecer del sistema de protección» siempre que «actúen de forma complementaria al sistema universal».

11 Entre ellas, Cataluña, con dos leyes, de 1997 y 2017, y cuyo EA las reconoce como derecho social estatutario.

El deslinde entre una asistencia social «interna», que correspondería al Estado también, y otra de carácter «externo», propia de las Comunidades, es extraordinariamente difícil. De él se habla en la STC 36/2022, de 10 de marzo, en la que el Tribunal viene a sostener la validez (en lo esencial) de la creación por las Cortes catalanas de la Agencia catalana de protección social (impugnada por el Gobierno central por la sospecha de que, en realidad, era un sistema de seguridad social encubierto).

En realidad, la jurisprudencia constitucional en este punto hace suyo el método que tenemos en España para determinar qué actividad está comprendida dentro de la acción protectora del sistema de la seguridad social, en definitiva, lo que disponga el legislador estatal. Porque el fundamental art. 42 LGSS establece, en su apartado cuarto, que forma parte de dicho sistema cualquier prestación pública que persiga complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la seguridad social. Eso sí, añade, aunque de un modo más ritual o formal que real, que «sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que en el ejercicio de sus competencias puedan establecer las Comunidades Autónomas».

La doctrina constitucional define la «acción social» por contraposición a la «seguridad social» de un modo que no es cualitativo. Asistencia social es lo que no está bajo el paraguas de la seguridad social. Cabe citar, por todas, la STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 3, conforme a la que la acción social es una política específica de acción positiva en beneficio de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad, de carácter básicamente prestacional, que lideran las administraciones públicas junto con agentes del tercer sector. La asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la seguridad social, con caracteres propios, para situaciones de necesidad específica por grupos de población a los que no alcanza el sistema de la seguridad social. En este fundamento jurídico se concreta, además, que esta técnica de protección es diferente del de la seguridad social porque su sostenimiento se produce al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios (lo cual es rigurosamente falso porque, como se lee en el art. 42 citado y se sostiene con razón por multitud de SSTC, la Seguridad Social comprende también prestaciones no contributivas). La jurisprudencia del TC también suele señalar, aunque cada vez menos, que la asistencia social se caracteriza porque es dispensada por entes públicos, lo que la distingue de la beneficencia, «en la que hunde sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo).

b) STC 21/2019, de 14 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno contra varios preceptos de la ley

aragonesa de emergencia en relación con el sistema público de servicios sociales y vivienda. Un precepto señalaba que dichas prestaciones autonómicas no eran subvenciones. Pero esto, a juicio del TC, vulnera el art. 2 LGSu, que define el concepto de subvención para todas las Comunidades Autónomas y, por consiguiente, esta ley básica estatal es aplicable a Aragón.

c) STC 2/2018, de 11 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social de Extremadura, que declaraba inembargables ciertas ayudas de apoyo social. Fue declarado inconstitucional por invadir la competencia exclusiva estatal sobre «legislación procesal» del art. 149.1.16 CE.

d) SSTC relativas a la crisis económico-financiera de 2007. Así, STC 179/2016, de 20 de octubre, en la que se plantea el asunto de la ley de presupuestos del Estado que suspendía la aplicación de algunos artículos de la Ley de dependencia con el efecto de que dejaba de aportar fondos. El Tribunal no lo consideró inconstitucional porque eso no obligaba a la Comunidad Autónoma a aportarlos y la ley no tenía contenido novatorio, sino «sólo» de suspensión. La STC 36/2016, de 3 de marzo, es semejante a la anterior, sólo que en este caso se trataba de Navarra. Se afirma que la regulación de la dependencia es competencia básica del Estado y se utiliza el art. 149.1.1 CE. Es un claro precedente, en este sentido, del giro posterior de la STC 18/2017, de 2 de febrero. En la STC 27/2017, de 16 de febrero, se declaró, a su vez, la constitucionalidad de tres nuevas tasas creadas por la Comunidad Valenciana como fórmulas de copago de algunos servicios de la dependencia.

Existen, por otra parte, materias en las que es dudoso, en tercer lugar, el deslinde entre competencias estatales y autonómicas. Por ejemplo, el régimen de las empresas de inserción laboral: ¿es asistencia social autonómica o legislación laboral estatal? El TC se inclinó por esta última en la STC 228/2012, de 29 de noviembre. La STC 47/2013, de 28 de febrero, optó por considerar, a su vez, la etapa educativa de preescolar inserta en el título relativo a la educación, o sea, competencia estatal, y no asistencia social autonómica. La función de asistencia de víctimas del Consejo para la promoción de la igualdad étnica, regulado por la Ley estatal 62/2003, de 30 de diciembre, se falla nuevamente en favor del Estado, subrayando que no se ha creado estructura administrativa nueva sino tan solo desarrollado una Directiva europea (STC 104/2013, de 25 de abril).

Es llamativa, por otra parte, la STC 82/2020, de 15 de julio, porque responde a la impugnación por varios diputados del grupo popular de la Ley valenciana 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos, ya que

consideraban que la norma lesionaba en este caso la autonomía constitucional de las provincias en la medida en que la coordinación que el gobierno autonómico pasaba a ejercer de las diputaciones provinciales podía reputarse excesiva. El Tribunal sostuvo la constitucionalidad de casi toda la ley.

En todo caso, reviste especial interés a nuestros efectos la STC 18/2017, de 2 de febrero, que versa, en principio, sobre un asunto menor, la regulación de las tarjetas de estacionamiento para discapacitados, si bien el Tribunal aprovecha, paradójicamente, para hacer doctrina y reivindicar la densidad de los poderes estatales *ex* art. 149.1.1 CE. Se trata de un conflicto de competencia planteado por el Gobierno vasco contra varias disposiciones del Real Decreto 1956/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Alegaba que esa materia era asistencia social y que, por tanto, el Estado habría invadido sus competencias. El TC va a fallar, sin embargo, a favor del Estado central.

Observa que la regulación estatal no era nueva, sino que las Comunidades Autónomas, entre ellas la vasca y en dos ocasiones, habían establecido ya régimen al respecto[12]. Se trata, por tanto, de «una alteración normativa que procede de una administración distinta de la que venía regulando con normalidad una materia, con el consiguiente mandato de acomodación de las disposiciones anteriores en el tiempo a las nuevas prescripciones, que pretenden homogeneizar las distintas regulaciones territoriales» (FJ 2). El Gobierno vasco no discutía las competencias estatales para regular una autorización administrativa especial para personas con discapacidad en todo el territorio nacional, pero impugnaba que la regulación estatal establecía un régimen jurídico completo de las tarjetas de estacionamiento en estos casos.

El Tribunal constata que esta materia es asistencia social, aunque señala que «las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social […] no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que, más bien, todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social» (FJ 3). De aquí surge la idea de que asistencia social no equivale a toda la protección social que también corresponde al Estado.

Enfrentado a la cuestión de si hay algún título competencial del Estado que haga inclinar la balanza a su favor introduce, sorprendentemente, una interpretación robusta de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (FJ 4). Utiliza al efecto algunas afirmaciones que ya había acuñado en SSTC anteriores, pero nunca antes todas juntas. En concreto:

12 En la última norma, además, adecuándolo a la normativa europea.

— El art. 149.1.1 CE es una competencia transversal, finalista, al servicio de la igualdad, que, por tanto, no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo).

— No se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias (STC 61/1997, de 20 de marzo, *leading case*).

— Más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite el art. 149.1.1 CE es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

— La regulación de un derecho por la vía del art. 149.1.1 CE puede extenderse a las condiciones básicas que afecten a su contenido primario, pero también al ámbito material de facultades, al marco organizativo, a los criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con tales condiciones.

— El legislador estatal tiene un cierto margen de apreciación pero ha de hacer un «uso prudente» de él. No puede establecer el régimen completo de una materia o de un derecho que en realidad corresponda ordenar a otro poder público.

Con carácter específico para la materia «asistencia social» destaca:

— El art. 149.1.1 CE puede prestar cobertura para el fomento estatal de políticas de asistencia social siempre que tengan conexión directa con la promoción de la igualdad. Así lo ha observado la jurisprudencia en relación con las personas mayores (art. 50 CE) o con las personas con discapacidad (art. 49 CE) toda vez que los principios rectores del Capítulo III del Título I CE pueden ponerse en conexión directa con la regla del art. 149.1.1 CE (STC 33/2014, de 27 de febrero). La competencia estatal del art. 149.1.1 CE es precisamente el título que ha invocado el Estado para actuar en el ámbito de las personas con discapacidad y de las personas en situación de dependencia como garantía de igualdad en todo el territorio.

«La imposición» de una regulación estatal *ex* art. 149.1.1 CE posterior a las regulaciones autonómicas (como esta y como podría ocurrir caso de retomarse el citado anteproyecto) «puede ser consecuencia de las disparidades

regulatorias autonómicas resultantes cuando estas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a este propósito».

Y recuerda la STC 173/1998, de 23 de julio, que «si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas estas entran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estas últimas quedarían automáticamente desplazadas por aquellas». Bien es cierto que se trataba en ese caso de una materia compartida por Estado y Comunidades Autónomas, el régimen de las asociaciones, no de una materia exclusiva, aunque según la jurisprudencia del TC las «condiciones básicas» del art. 149.1.1 CE no tienen que ver con la legislación «básica» sino que son otra cosa.

Aplicando esta doctrina al caso concreto, la STC estima la validez de la regulación estatal menos en dos puntos muy concretos relativos al modo y lugar en que debía ponerse el permiso dentro del coche y a la prórroga de la validez de la tarjeta mientras se tramitaba la nueva.

Se puede concluir que, a la vista de la jurisprudencia constitucional, incluso teniendo en cuenta su giro reciente en favor de la competencia estatal sobre asistencia social, no hay nada que permita entender que el art. 149.1.1 CE es suficiente título competencial para que el Estado pueda entrar a regular con carácter general la materia asistencia social por medio de una ley. A mi juicio, sin perjuicio de que el Estado central sí podría regular determinadas materias que afectan a la «asistencia social» (por ejemplo, sobre información y estadística, sobre ejercicio de los derechos reconocidos en una Comunidad en todo el territorio estatal y, por supuesto, sobre la mejora organizativa de las conferencias sectoriales afectadas), una ley estatal general sobre servicios sociales invadiría el ámbito competencial autonómico. No en vano, son enormes las diferencias entre esta normativa, que afectaría a la materia «asistencia social» por completo, de competencia exclusiva autonómica según el tenor literal del art. 149.1.20 CE, y aquel permiso regulado en vía reglamentaria al que se enfrenta la STC 18/2017, de 2 de febrero. Además, respecto de este último caso concreto, no hay que olvidar que el Estado central tiene, además, una potente competencia de regulación de los derechos de los discapacitados *ex* art. 14 CE.

2.2. ¿Sobre qué piedra angular debe descansar el sistema de servicios sociales?

Pese a que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor invoca expresamente la supletoriedad de muchos de sus preceptos

respecto a los dictados por las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social, la propia evolución del Estado autonómico ha cerrado el paso a esta posibilidad. Tanto los antecedentes legislativos estatales[13]

13 Si bien los pronunciamientos legislativos estatales en la materia son hasta el momento sectoriales, en tanto ninguno aspira a una regulación general del sistema de los servicios sociales, resulta de interés, sin duda, ponderar los títulos competenciales esgrimidos en cada uno de esos casos por el legislador estatal para proceder a su aprobación. Considero de interés relacionarlos, pese a su extensión, haciendo constar, asimismo, de forma sucinta, la habilitación competencial invocada en cada caso por el legislador. En orden cronológico:

1.- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del CC y de la LEC, su DF 21ª desgrana los títulos competenciales habilitantes de la LO: parte de su articulado es legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social; otros se dictan al amparo del art. 149.1, apartados 2, 5 y 6 CE; y los restantes preceptos no orgánicos de la ley, así como las revisiones al CC contenidas en la misma, se dictan al amparo del art. 149.1.8 CE y se aplicarán sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil, Foral o Especial.

2.- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas: su DF 1ª se ampara en el art. 149.1, apartados 1, 7 y 17 CE (exceptuando los arts. 11 a 16 que resultan solo de aplicación directa en el ámbito de la AGE).

3.- LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: su DF 2ª se ampara en el art. 149.1, apartados 1, 5, 6, 7, 8, 17, 18 y 30 CE.

4.- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia: su DF 8ª se ampara en el art. 149.1.1 CE.

5.- LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de habilitación competencial compleja. Su DF 1ª se ampara en el art. 149.1.1 CE en relación con ciertos preceptos; otra parte importante del texto es legislación básica de acuerdo con los arts. 149.1, apartados 16, 17, 18, 27 y 30. Ciertos preceptos constituyen legislación laboral de aplicación en todo el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.7 CE o son legislación de aplicación directa en todo el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.6 y 8 CE. Algunas DDAA se dictan en ejercicio de las competencias sobre legislación procesal, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE; y el resto de los preceptos son de aplicación a la AGE.

6.- RDLeg 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el TRLGDPD: su DF 1ª se ampara en el art. 149.1.1 CE, si bien la sección 2ª del Capítulo II del Título II se dicta, además, al amparo de la competencia del Estado en materia de legislación procesal, conforme al art. 149.1.6 CE y el Capítulo II del Título III se declara solo de aplicación a la AGE.

7.- LO 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia: su DF 4ª se ampara en la competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida al Estado por el art. 149.1.8 CE, salvo el art. 2, la DT única, la DF 1ª y la DF 3ª, que se dictan al amparo del art. 149.1.6 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación procesal.

8.- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia: al igual que la LO anterior, su DF 15ª se ampara, asimismo, en la competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida al Estado por el art. 149.1.8 CE, salvo el art. 4, la DT 1ª y la DF 1ª, que se dictan al amparo del art. 149.1.6 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación procesal. Además la DF 2ª tiene la condición de básica, de conformidad con el art. 149.1.1 y 16 CE; la DF 3ª se dicta al amparo del art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación laboral; la DF 4ª se dicta al amparo del art. 149.1.18 CE, constituyendo bases del régimen estatutario de los funcionarios, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas que ya disponen de competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas y especialidades derivadas de la organización administrativa y funcionarial propias de las Comunidades Autónomas; y, la DF 5ª se dicta al amparo del art. 149.1.1, 7 y 17 CE.

9.- Ley 43/2015, 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social por la importancia cuantitativa y cualitativa de la colaboración de las entidades del Tercer Sector en la prestación de servicios sociales: su DF 2ª se ampara en el art. 149.1.1 CE, excepto el segundo párrafo de la DA 2ª que se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.31 CE que atribuye al Estado la competencia en materia de Estadística para fines estatales.

como, sobre todo, la propia evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de asistencia y servicios sociales permiten constatar el destierro definitivo de cualquier invocación en nuestro ordenamiento al art. 149.3 CE tras las SSTC 118/1996, de 27 de junio, sobre la LOTT, y 61/1997, de 20 de marzo, sobre el TRLS 1992.

No en vano, al amparo del art. 148.1.20 CE las Comunidades Autónomas han asumido las competencias sobre el particular, calificadas estatutariamente de exclusivas[14], sin que el art. 149.1 haya reservado al Estado, en cambio, la legislación básica en la materia o, señaladamente, la coordinación al respecto[15]. Conviene destacar que conforme a la jurisprudencia constitucional antecitada la regla de supletoriedad no constituye una regla universal atributiva de

10.- RDLey 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, disposición actualmente derogada: su DF 9ª se ampara en el art. 149.1.1, 13, 14, 17 y 18 CE. Ha sido sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, cuya DF 10ª invoca idénticos títulos a los citados por la norma de que trae causa.

11.- LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia: su DF 18ª se ampara en el art. 149.1.1, 2 y 18 CE, si bien los Capítulos II, III, VII y IX del Título III de esta LO se entenderán sin perjuicio de la legislación que dicten las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de política familiar, asistencia social y deporte y ocio. Algunos preceptos se dictan al amparo de las competencias que corresponden al Estado en materia de administración de justicia y legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el art. 149.1.5 y 6 CE. Las DDFF se dictan al amparo de las competencias del Estado sobre legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo previsto por el art. 149.1.6 CE, así como de las que el mismo apartado atribuye al Estado sobre legislación penitenciaria o penal o de las atribuidas por otros apartados del mismo art. 149.1 CE, así, el 5 sobre administración de justicia, el 7 sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; el 8 sobre legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; el 16 sobre bases y coordinación general de la sanidad, respetando, en todo caso, las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en este ámbito por sus respectivos Estatutos de Autonomía; el 17 sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social; el 27 sobre las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas; el 29 sobre seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica; y, el 30 sobre normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE.

14 FERNÁNDEZ, R., KUPS, S. y LLENA-NOZAL, A. (2022). Tecnologías de la información para los servicios sociales en España: reforma del marco nacional de prestación de servicios sociales en España. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 277, 14, han destacado las «importantes diferencias regionales en la definición del concepto, el alcance y la asignación de competencias de los servicios sociales establecidos por los estatutos regionales», haciendo hincapié en las diferencias estatutarias, la diversa división geográfica en el contexto de los servicios sociales según la Comunidad Autónoma y la falta de «una taxonomía común».

15 Refiere el Dictamen 8/2023 del Consejo Económico y Social sobre el ya citado Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales, p. 2, cómo «la confluencia de distintos niveles competenciales ha determinado asimismo el heterogéneo desarrollo de los servicios sociales», subrayando la aprobación de leyes autonómicas en la materia en diferentes etapas «con distintos enfoques y características, dando lugar a una importante diversidad».

competencias en favor del Estado, en tanto otra cosa sería «una vulneración del orden constitucional de competencias». Ningún título autoriza al Estado, una vez superada «la situación embrionaria del Estado de las autonomías», a «integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas».

Cabe apreciar también, de otro lado, la habitual concurrencia en los pronunciamientos legales en la materia de otros títulos competenciales del Estado además del particular concretado por el art. 149.1.1 CE[16], en principio insuficiente, a mi modo de ver, para habilitar por sí mismo una ley estatal general y omnicomprensiva en la materia. Es cierto que la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del art. 149.1.1 CE ha ido evolucionando, pero no lo es menos que el ámbito de la asistencia social es amplio, que no se agota en un contenido material previamente determinado o determinable.

Al igual que en el ámbito urbanístico la competencia autonómica en la materia es exclusiva, pero se encuentra afectada por e interconectada a otras competencias estatales en materias diversas. Ambos sectores comparten también la incidencia directa en cada uno de ellos de otros derechos, principios rectores, límites y deberes públicos expresamente enunciados por la CE, de ahí el interés del FJ 7 de la mencionada STC 61/1997 que delimita la competencia estatal del art. 149.1.1 CE desde una doble perspectiva. De un lado negativa, en tanto no se puede identificar el art. 149.1.1 CE con otros preceptos constitucionales como el 138.2 o 139, que son expresión de otros límites, derechos o principios, pero no títulos competenciales estatales. Tampoco cabe reconducir esas condiciones básicas a mero sinónimo de contenido esencial del derecho, en este caso, de igualdad, o a legislación básica en la materia, sino que corresponderá en todo caso al legislador competente (estatal o autonómico), respetando siempre el contenido esencial de ese derecho, así como, en su caso, aquellas condiciones básicas predeterminadas por el Estado, establecer su régimen jurídico de acuerdo con el orden constitucional competencial. Y, de otro, positiva, dado que las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predican, conforme a la STC 61/1997, de 20 de marzo, de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que se insertan. En tal sentido, sostiene el TC que «el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la CE reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que

16 Subraya DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2024). La protección social en el Estado autonómico. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales-Journal of Self-Government*, 39, 160, cómo en nuestro modelo de descentralización territorial la jurisprudencia constitucional ha realizado una interpretación amplia de los títulos competenciales reconocidos constitucionalmente al Estado con fundamento en la caracterización de nuestro Estado como social y, en definitiva, del principio del Estado social y democrático de Derecho del art. 1.1 CE.