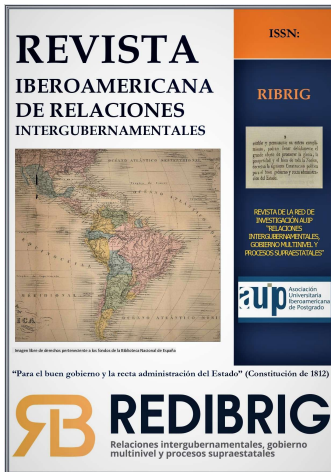


COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

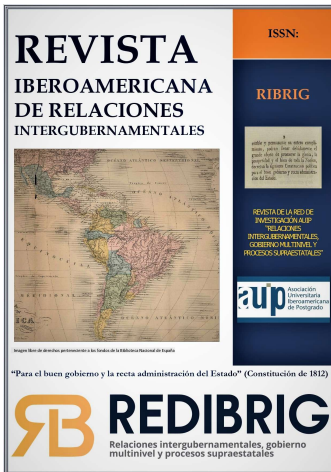
Saida Ayala García
Doctora en Ciencias Sociales
Directiva de Entidad del Tercer Sector
saida.ayala@gmail.com



SUMARIO: 1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES. 2. LA EVOLUCIÓN Y DISPARIDAD DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. 3. DELIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS COMPETENCIAS. 4. LA FRONTERA ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ASISTENCIA SOCIAL. 5. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO COMPETENCIA DE LOS ENTES LOCALES. 6. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN: EL PLAN CONCERTADO Y LOS ÓRGANOS SECTORIALES. 7. EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 149.1.1 CE COMO TÉCNICA DE IGUALACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN INTERGUBERNAMENTAL. 8. CONCLUSIONES.

Para citar: S. Ayala García, “Cooperación intergubernamental en materia de servicios sociales en España”, *RIBRIG*, 5, 2024, 1-29.

RESUMEN: Este artículo analiza la complejidad del modelo de cooperación intergubernamental en materia de servicios sociales en España, un pilar fundamental para la eficacia del Estado social. A través del examen del marco constitucional, se aborda el tenso reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, caracterizado por la asimetría terminológica y protectora de los diferentes Estatutos de Autonomía. Asimismo, se profundiza en el papel crítico de los entes locales, que actúan como primera línea de atención bajo los principios de proximidad y suficiencia financiera. El estudio destaca cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha operado como un vector de equilibrio normativo ante la rigidez del diseño competencial; de manera muy significativa, se incorpora el análisis de la reciente STC 43/2025, de 12 de febrero, relativa a las competencias de primera acogida de menores extranjeros no acompañados. Finalmente, el trabajo evalúa los instrumentos de coordinación vigentes,

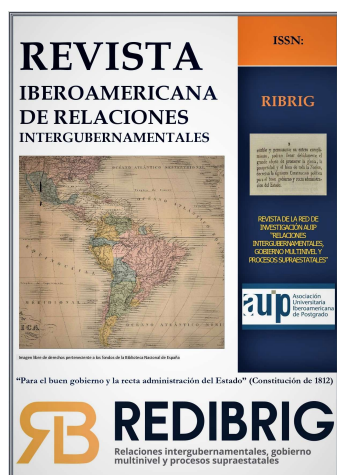


como el Plan Concertado y el Consejo Territorial, y el uso transversal del artículo 149.1.1 CE como técnica de igualación estatal para garantizar estándares mínimos de protección ciudadana en todo el territorio nacional

PALABRAS CLAVES: SERVICIOS SOCIALES; RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES; COOPERACIÓN; ESPAÑA; COMUNIDADES AUTÓNOMAS; ENTES LOCALES.

ABSTRACT: This article analyzes the complexity of the intergovernmental cooperation model in the field of social services in Spain, a fundamental cornerstone for the effectiveness of the Welfare State. Through an examination of the constitutional framework, it addresses the tense distribution of powers between the State and the Autonomous Communities, which is traditionally characterized by the asymmetrical terminology and protective scopes found across different Autonomy Statutes. Furthermore, it delves into the critical role played by local governments, which serve as the frontline of social assistance under the core principles of proximity and financial sufficiency. The study highlights how the jurisprudence of the Constitutional Court has operated as a vector for regulatory balance in the face of structural rigidities; most significantly, it incorporates the analysis of the recent Ruling 43/2025, of February 12, regarding the legal powers for the initial reception of unaccompanied alien minors. Finally, the paper evaluates current coordination mechanisms, such as the Concerted Plan and the Territorial Council, alongside the cross-cutting application of Article 149.1.1 of the Spanish Constitution as a state-level equalization technique to guarantee minimum standards of citizen protection throughout the national territory.

KEY WORDS: SOCIAL SERVICES; INTERGOVERNMENTAL RELATIONS; COOPERATION; SPAIN; AUTONOMOUS COMMUNITIES; LOCAL ENTITIES.



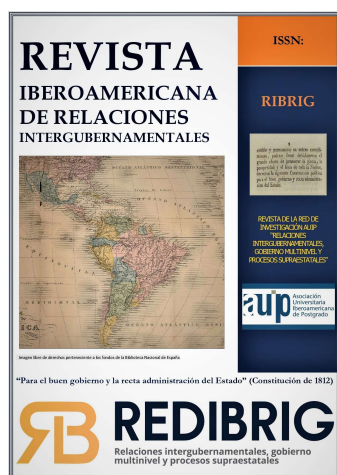
La teoría de las relaciones intergubernamentales encuentran en la materia de servicios sociales un contenido fundamental para la eficacia del Estado social. La cooperación intergubernamental en materia de servicios sociales ha sido objeto de impulso político reciente del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), siendo objeto de última consideración jurisprudencial por parte de la STC 43/2025, de 12 de febrero, que se ha incorporado a este artículo en su última actualización. En este artículo se analiza el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el ámbito competencial de los entes locales, finalizando con unas conclusiones que valoran el actual estado de la cuestión.

1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

3

La delimitación del reparto competencial constituye un elemento esencial para la definición del Estado de las Autonomías. Consiste en el conjunto de técnicas que permite distinguir los poderes que corresponden a las comunidades autónomas (CCAA) de los que son titularidad de las instituciones centrales del Estado.

Este reparto se determina en los artículos 148 de la Constitución Española (CE) —que detalla las funciones y materias susceptibles de incorporarse a los Estatutos de Autonomía (EA)— y 149 CE —que establece las competencias exclusivas del Estado—. El artículo 148 expone aquellas materias sobre las que las CCAA «podrán asumir competencias». Esto implica, según Fernández Segado, que algunas materias de dicho artículo pueden ser



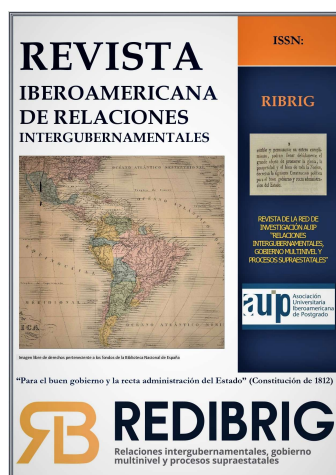
asumidas en competencia exclusiva por las CCAA, mientras que otras han de ser compartidas con el Estado¹. Por el contrario, el artículo 149 otorga «competencia exclusiva» al Estado en las materias recogidas en su seno.

Atendiendo a esta arquitectura, se distinguen las siguientes posibilidades:

- Competencias exclusivas estatales (absolutas y relativas).
- Competencias exclusivas autonómicas (que pueden ser no excluyentes)
- Competencias compartidas y concurrentes: materias en relación con las cuales, en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, tanto el Estado como las CCAA ostentan funciones en distintos niveles. En las compartidas, el Estado legisla y aprueba los reglamentos de desarrollo, mientras que la comunidad autónoma ejecuta y aprueba los reglamentos organizativos; o bien el Estado aprueba la ley básica y la comunidad autónoma aprueba la ley de desarrollo y sus reglamentos ejecutivos.

4

¹Fernández Segado, F. (1994). Distribución de competencias en la Constitución Española. *Rev. derecho (Valdivia)*, 5, pp.39-51. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100005&script=sci_arttext (Consultado: 13 junio de 2014); Álvarez Cortés, J.C. (1999). *La competencia de las CCAA en materia de protección social*, TL, 51, pp. 214 -216. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=103657> (Consultado: 13 junio de 2014).



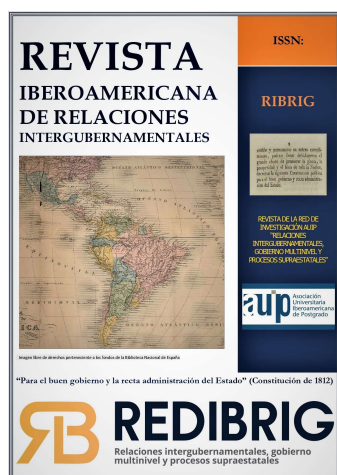
En desarrollo de la norma suprema y de los Estatutos de Autonomía, a partir de 1982 se fueron promulgando las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales, y entre los años 1983 y 1985 se ejecutaron las primeras transferencias de servicios y medios materiales. Con el paulatino desarrollo del sistema autonómico, se han aprobado las diecisiete leyes de servicios sociales que han implantado el Sistema Público de Servicios Sociales en las comunidades autónomas. Este sistema pone a disposición de las personas y de los grupos en que se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como para la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación². Ello incluye los servicios sociales de atención primaria y los servicios sociales de atención especializada en el ámbito de las personas sin hogar, estructurados a partir de los catálogos y carteras de prestaciones y servicios de las comunidades autónomas.

5

2. LA EVOLUCIÓN Y DISPARIDAD DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Este desarrollo autonómico ha sido desigual en terminología y régimen jurídico, principalmente tras las reformas estatutarias de las comunidades de Valencia, Cataluña y Andalucía en los años 2006 y 2007. Los Estatutos de Autonomía que no fueron actualizados en el periodo 2006-2011 utilizan una calificación menos moderna; de

²De la Villa Gil, L.E. *El modelo constitucional de protección social*, Aranzadi Social, 3, 2004, pp. 60-62.; Vida Soria, J., *Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española*, *Revista de Trabajo*, 1, 1968, pp. 54-55.



ahí la referencia a la materia de «gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO³, o la previsión, como contenido de esa labor asistencial, de la «creación de centros de protección, re-insersión y rehabilitación⁴.

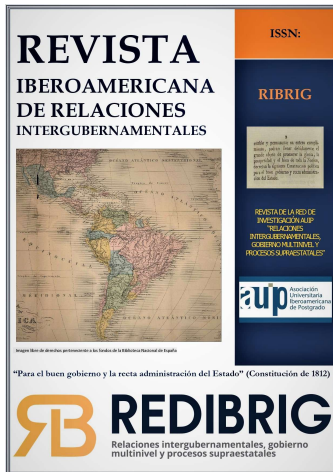
En otros Estatutos de Autonomía se permite a la comunidad autónoma asumir la competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales destinados al «desarrollo comunitario» (art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cantabria); a la promoción y atención de la familia, la infancia, la juventud y la tercera edad (art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia); o a la «prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social» y a la «protección y tutela de menores» (art. 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

6

Mientras algunos Estatutos de Autonomía se refieren exclusivamente a la «asistencia social» —que parece concentrarse en la protección económica— (art. 10.12 del Estatuto del País Vasco; art. 27 del Estatuto de Galicia; art.

³Como ejemplo véase el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 12 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; art. 28 del Estatuto de Autonomía de Madrid; art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; art. 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

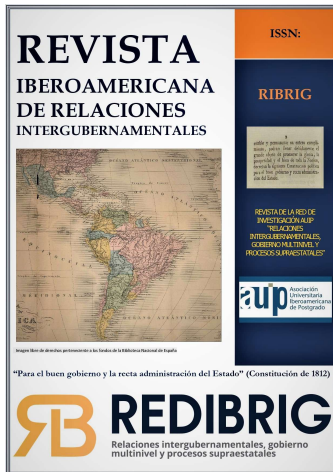
⁴Véase en el art. 31.1. 20º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.



21.1.18 de los Estatutos de Ceuta y Melilla), otros contemplen los «servicios sociales» —que teóricamente proporcionan prestaciones de carácter técnico y en especie— sin mencionar la asistencia social (art. 49 del Estatuto de la Comunidad Valenciana). En otros casos se alude conjuntamente a la «asistencia social y servicios sociales» (art. 30 del Estatuto de Canarias); al «bienestar» (art. 7 del Estatuto de Extremadura); a la «cohesión social» o a la tutela de «las personas que padezcan marginación, pobreza o exclusión social» (art. 16 del Estatuto de Baleares y art. 10 del Estatuto de la Comunidad Valenciana); o al fin de erradicar las «causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social» (art. 23 del Estatuto de Aragón).

Incluso, como se apuntaba en el Capítulo 4, algunos Estatutos de Autonomía aluden de forma genérica a expresiones como «acción social» o «acción y bienestar social» (art. 30.15 del Estatuto de Baleares). Estas fórmulas omnicomprensivas tratan de englobar todas las medidas dirigidas a la «protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial» (art. 71.34 del Estatuto de Aragón), de «reinserción social» (art. 10 del Estatuto del Principado de Asturias), al «sistema público de servicios sociales» (arts. 23.1 y 61 del Estatuto de Andalucía) o a «prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública» (art. 166 del Estatuto de Cataluña).

Además, existen casos en los que el Estatuto de Autonomía entra en el terreno del límite competencial entre



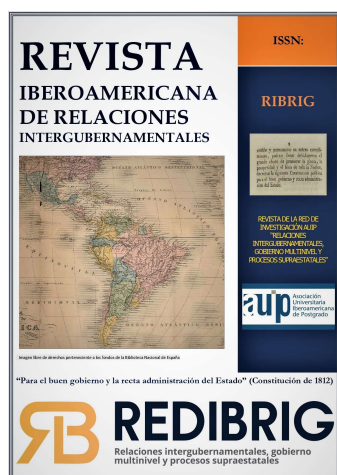
la asistencia social y la Seguridad Social, como ocurre con la competencia respecto de los «complementos de la Seguridad Social no contributiva» de los artículos 30.15 y 70.4 del Estatuto de Autonomía de Baleares.

3. DELIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS COMPETENCIAS

El alcance de la intervención estatal en competencias exclusivas autonómicas. A pesar de tratarse de una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional ha determinado que el Estado puede intervenir bajo ciertas condiciones. En la STC 146/1986, de 25 de noviembre, se afirmó que: «El Estado puede intervenir si existen problemas de gravedad o de planteamiento global, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la comunidad autónoma».

A tal fin, es premisa exigida que el Estado invoque siempre un título competencial genérico o específico que justifique la gestión centralizada (STC 13/1992 y STC 78/2014, FJ 7). Esta postura queda refrendada por el *Informe del Defensor del Pueblo de Andalucía sobre Servicios Sociales*, el cual plasma que la competencia estatal se habilitaría para políticas de asistencia social que solo tengan sentido si están referidas al país en su conjunto, con el fin de garantizar la igualdad de disfrute de las medidas de fomento en todo el territorio nacional⁵.

⁵Defensor del Pueblo Andaluz. (2006). *La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía: Informe especial al parlamento*. Defensor del Pueblo Andaluz, p. 46.



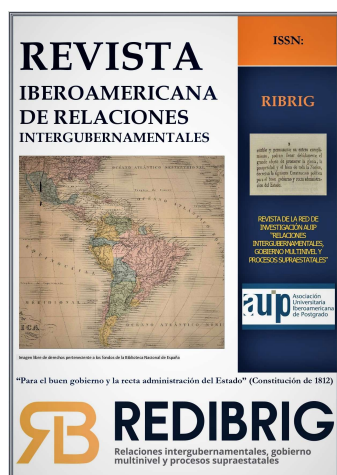
La jurisprudencia constitucional (STC 146/1986, FJ 5) sostiene que, en una materia tan compleja y central en un Estado social como la acción y protección social (artículos del Capítulo III del Título I CE), las competencias exclusivas autonómicas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión absoluta del Estado frente a problemas específicos que requieran un ámbito supracomunitario. El Tribunal Constitucional defiende que los títulos de los artículos 149.1.1 y 149.1.2 CE suponen una importante matización a la exclusividad autonómica.

4. LA FRONTERA ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ASISTENCIA SOCIAL

Existe una clara distinción doctrinal y jurisprudencial entre ambos sistemas. Aunque posiciones minoritarias situaban los servicios sociales dentro de la Seguridad Social, el sector mayoritario y el propio Tribunal Constitucional (STC 76/1986, FJ 6) sostienen que los servicios sociales suplen las carencias de la Seguridad Social, configurándose como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas para poblaciones a las que no alcanza el sistema contributivo⁶.

9

⁶Quintero Lima, M. G., y Barcelón Cobedo, S. B. (2006). “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social”. *Revista Del Ministerio De Trabajo e Inmigración*, (60), 13-34. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/detacadas/revista/numeros/60/Est01.pdf (Consultado: 03 de mayo 2015).



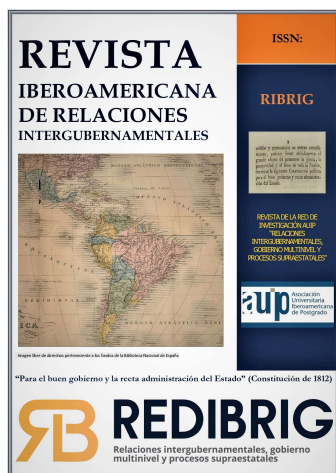
La problemática histórico-normativa surge porque la Constitución de 1978 no reservó un espacio material definido en exclusiva a la asistencia social, mientras que la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) de 1974 incluía técnicas de «asistencia social interna» (servicios y auxilios económicos condicionados a la demostración de carencia de recursos). Esta se diferenció de la «asistencia social externa», configurada horizontalmente para contingencias no previstas por la Seguridad Social y verticalmente como prestaciones complementarias.

Como ha afirmado Rojo, las prestaciones no contributivas se consideran parte de la Seguridad Social por el fundamento del artículo 41 CE y por decisión legislativa para completar el sistema de pensiones, y no por su naturaleza asistencial⁷. Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), por necesidades de unificación doctrinal, atribuye naturaleza de prestación de Seguridad Social a lo que el derecho estatal considera asistencia social (asuntos *Päivikki*, C-333/00, y *Martínez Sala*, C-85/96).

Por consiguiente, quedan fuera del ámbito protector de la Seguridad Social las prestaciones públicas autonómicas que complementen las pensiones no contributivas

10

⁷Rojo Torrecilla, E. (1996). “Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)”. *Seguridad Social y Protección Social, Temas De Actualidad*, 93-138. López López, J., (Coord.) (1996), *Seguridad Social y Protección Social. Temas de Actualidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 130-131.



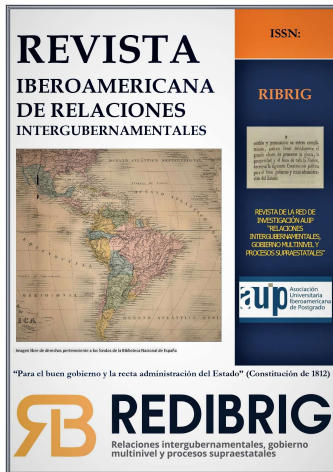
o las ayudas netamente asistenciales basadas en el artículo 148.1.20 CE. No obstante, Pemán Gavín advierte sobre el carácter expansivo de la Seguridad Social derivado del artículo 41 CE, el cual obliga a mantener un régimen público universal ante situaciones de necesidad, otorgando al Estado un gran margen de maniobra que reduce potencialmente el espacio de la asistencia social clásica.

El artículo 38 de la vigente LGSS también refleja esta separación al distinguir la asistencia social de la técnica instrumental de los servicios sociales dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, desarrollándolas en capítulos diferenciados del Título I. En términos competenciales, el artículo 149.1.17 CE comprendería la asistencia y servicios sociales «internos» al sistema de Seguridad Social, mientras que el artículo 148.1.20 CE abarcaría los «externos» (STC 78/1986 y STC 239/2002).

11

Los servicios sociales no constituyen una materia «de segunda» respecto a la Seguridad Social⁸. Según la doctrina consolidada (STC 31/2010 y STC 78/2014, FJ 6) establece que las competencias exclusivas autonómicas no cierran el paso a las estatales del artículo 149.1

⁸Pemán Gavín, J. (2003). “Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y comunidades autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial”. *Revista De Administración Pública*, (161), p. 250. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/Publicaciones/Revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=159&IDA=24501>(Consultado: 10 de mayo de 2015).

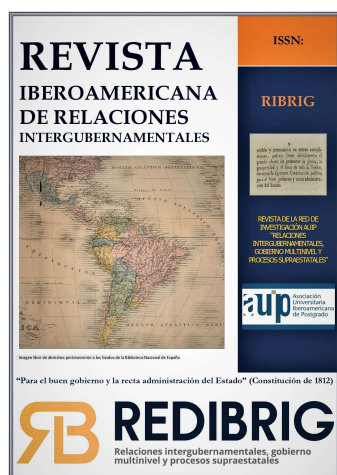


CE, las cuales actúan como límites infranqueables. Así, el Estado mantiene la capacidad de poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social a través de la ley de presupuestos (STC 26/2013), correspondiendo a la comunidad autónoma la regulación de detalle y la ejecución de tales ayudas.”⁹

Si atendemos a un criterio no formalista, desvinculado del mero *nomen iuris* de los Estatutos, se debería hablar de competencias concurrentes o, incluso, de competencias indistintas, dada la necesaria complementariedad entre las intervenciones del Estado y de las CCAA. Como

12

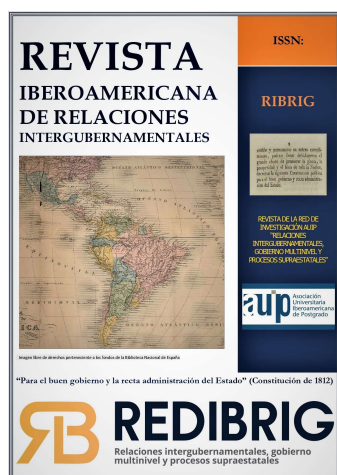
⁹STC 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011). BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2013, pp. 258 a 277 (19 págs.). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/26/pdfs/BOE-A-2013-2176.pdf> (Consultado: 16 mayo de 2025).



señala la STC 18/2017, de 2 de febrero (FJ 3), las comunidades autónomas no tienen el patrimonio exclusivo de las acciones de índole social, sino que todos los poderes públicos y el tercer sector deben ejercer sus funciones formales de contenido benefactor con sentido social, protegiendo a los colectivos en situación de desventaja que quedan fuera de la Seguridad Social (STC 146/1986 y STC 13/1992).

Conflictos competenciales sectoriales específicos:

- Adopción internacional y protección de menores: La STC 36/2021, de 18 de febrero (FJ 4), delimitó los títulos aplicables con motivo de la Ley de Adopción Internacional. El Tribunal avaló que la regulación del derecho a conocer los orígenes biológicos y las fases del proceso corresponden a las competencias exclusivas del Estado en legislación civil (art. 149.1.8 CE), relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y condiciones básicas de igualdad (art. 149.1.1 CE), sin perjuicio de las competencias autonómicas de ejecución en servicios sociales y derechos civiles forales.
- Proyección exterior en servicios sociales: La doctrina constitucional (STC 165/1994 y STC 46/2015) aclara que la competencia estatal en relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) no prohíbe a las CCAA realizar actividades con proyección exterior dentro de sus competencias sectoriales. En la fase administrativa de las

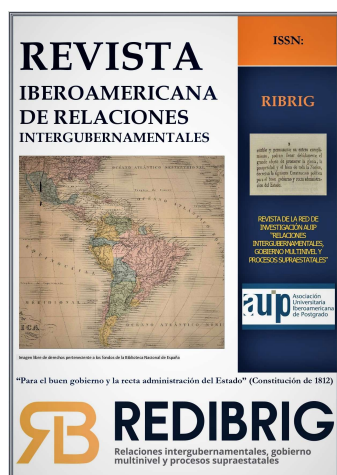


adopciones internacionales, la competencia autonómica presenta una proyección exterior legítima, pero coordinada y dirigida por el Estado para evitar perjuicios a la política exterior de la nación.

- Hacienda general y régimen local: La STC 78/2014, FJ 5 descarta que el Estado pueda amparar subvenciones de contenido social bajo el artículo 149.1.14 CE (Hacienda general) o el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas). El carácter bifronte del régimen local no habilita al Estado a otorgar subvenciones directas a los ayuntamientos saltándose la mediación y las competencias de asistencia social de las comunidades autónomas.

- Dependencia: En el caso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre), el Estado fundamenta legítimamente su intervención en el artículo 149.1.1 CE para garantizar condiciones básicas de igualdad, descartándose los títulos de los artículos 149.1.13 y 149.1.17 CE al tratarse materialmente de asistencia social (STC 99/2016 y STC 18/2016).

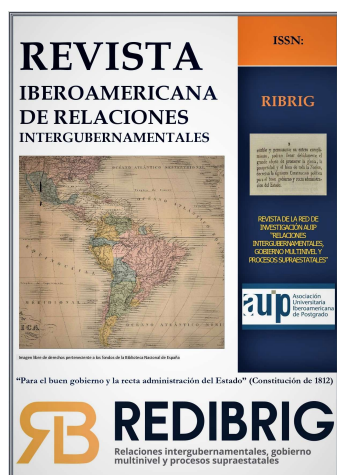
- Inmigración e integración social: La STC 78/2014 y la STC 26/2013 establecen que la entrada y residencia de extranjeros entran en la competencia estatal de extranjería (art. 149.1.2



CE). Sin embargo, las ayudas destinadas a la integración de inmigrantes, la inclusión social y la convivencia local constituyen materias de asistencia social exclusivas de las CCAA. No cabe invocar de forma generalizada el artículo 149.1.1 CE para centralizar programas de integración de inmigrantes, al no tratarse estrictamente de la igualdad de derechos de «todos los españoles» (STC 227/2012, FJ 4).

- Menores extranjeros no acompañados (MENAS): En la reciente STC 43/2025, de 12 de febrero (FJ 3), el Tribunal Constitucional abordó el conflicto sobre las actuaciones de recepción y primera acogida de menores extranjeros en los momentos inmediatamente posteriores a su localización. El Tribunal reiteró que la competencia estatal en extranjería (art. 149.1.2 CE) comprende el establecimiento del «estatuto del extranjero» (derechos extendidos y condiciones de extranjería), pero no puede anular las competencias sectoriales de las CCAA. La «primera acogida» constituye la denominación que adopta la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de asistencia social y protección de menores (como los arts. 144.1 y 147.2 del Estatuto de Canarias) cuando incide sobre las necesidades de la población extranjera (STC 31/2010, STC 87/2017 y STC 36/2022).

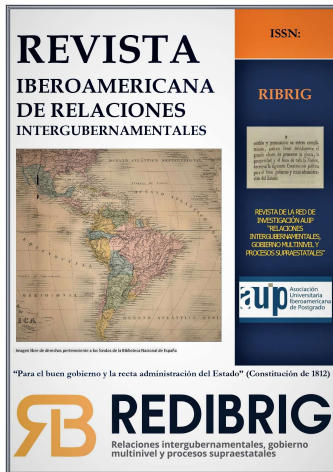
En materia de extranjería, el F.J. 3 C a) de la STC 43/2025, de 12 de febrero, se refiere a la importante



cuestión de las actuaciones de recepción y primera acogida de estos menores extranjeros, justo en los “momentos inmediatamente posteriores a su localización”. En este caso, los títulos competenciales a considerar son, por una parte, el art. 149.1.2 CE que atribuye al Estado competencia en materia de “inmigración” y “extranjería”, y, por otra, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de “asistencia social” del art. 148.1.20 CE, de la que forman parte, tal y como reconoce la representación del Gobierno canario, las competencias en materia de “protección de menores” (art. 147.2 EA-Can) y “acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados” [art. 144.1 d) EACan].

Pues bien, el Tribunal Constitucional “se ocupó por primera vez de la relación entre ambos títulos competenciales en la STC 31/2020, de 28 de junio, FJ 83, donde afirmó que:

“la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las comunidades autónomas de carácter sectorial, pues algunos de ellos, en especial los relativos a ‘determinados servicios sociales’ y a ‘las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.)’ tienen incidencia evidente en la población extranjera”; y reiteramos que “la entrada y residencia de extranjeros en España



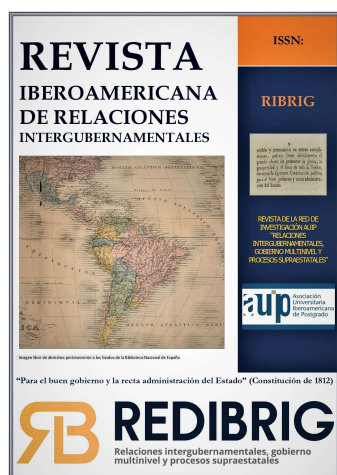
se ‘inscribe en el ámbito de la inmigración y extranjería’, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la ‘asistencia social’ en cuanto ‘mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas’ (SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4; 26/2013, de 31 de enero, FJ 5, 154/2013, de 10 de septiembre)” (STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 3)¹⁰.

También en la STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 4¹¹, se profundizó en el contenido de la competencia estatal sobre extranjería *ex art.* 149.1.2 CE, y sintetizando ahora lo que en ella dijimos, señalamos que dicha competencia comprendería el establecimiento por el Estado del “estatuto del extranjero”, delimitado fundamentalmente dos aspectos: (i) “la determinación [...] de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”; y (ii) “la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales”.

17

¹⁰ STC 31/2020, de 28 de junio, cit. FJ 83, STC 43/2025, de 12 de febrero, el F.J. 3 C a). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-5740

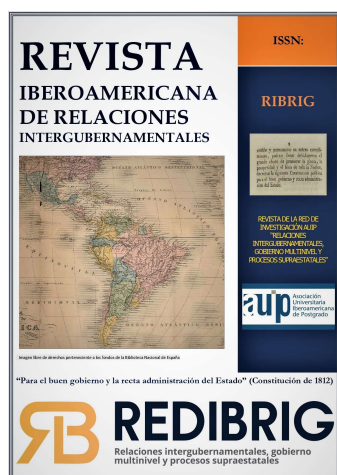
¹¹ STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 4. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-8472>



En esta sentencia se afirmó que la competencia de ‘primera acogida’ no es otra cosa “que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la [comunidad autónoma] en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera”. Y como se reiteró en la STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 4, se incardina en la materia de “asistencia social” del art. 148.1.20 CE, como “un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social”¹².

Por otra parte, en el caso de la Ley de Dependencia y su Sistema Nacional de Dependencia, regulado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reguladora de prestaciones gestionadas por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales como “asistencia social, el Estado regula su competencia exclusiva con el fundamento del art. 149.1.1 CE: “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”. Como dispone el FJ 4 de la STC 99/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159 de 02 de julio de 2016) y el FJ 7b) de la STC 18/2016, la Ley 39/2006 encaja materialmente en el ámbito de la “asistencia social”, “lo que nos lleva a descartar la aplicación de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 17 CE, y a encuadrar la regulación estatal en el art. 149.1.1 CE”, por considerar que “proporciona un título competencial más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer

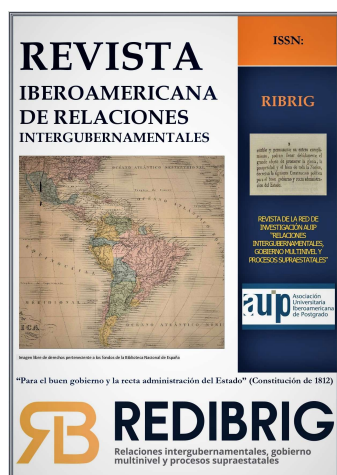
¹²STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 4. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/27927>



derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia”. Así pues, es a la delimitación de competencias en materia de asistencia social en relación con dicho título competencial estatal [STC 18/2016, FJ 7 b)] a la que debemos atenernos en la resolución de la controversia planteada (en el mismo sentido, STC 36/2016, de 3 de marzo, FJ 2).

-Subvenciones y régimen de gasto: La STC 21/2019, de 14 de febrero, dictaminó que la competencia estatal para regular el procedimiento común de las subvenciones (art. 149.1.18 CE) incluye el concepto mismo de subvención. Una norma autonómica no puede exceptuar del concepto de subvención a las prestaciones de servicios sociales para eludir las reglas estatales de control fiscal. Asimismo, se reitera la invalidez de los preceptos autonómicos que declaren la inembargabilidad de las prestaciones sociales (STC 5/2019) o pretendan suspender lanzamientos hipotecarios y desahucios vulnerando las competencias estatales en legislación civil y procesal.

-Pobreza energética: La STC 80/2018, de 5 de julio, declaró inconstitucional la obligación impuesta por leyes autonómicas a las empresas comercializadoras de gas y electricidad de solicitar un informe previo a los servicios sociales municipales antes de proceder a un corte de suministro. Aunque el fin de protección al consumidor vulnerable es legítimo, el Estado ya fijó un procedimiento básico unificado amparado en los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE (Real Decreto-ley 7/2016 y Real Decreto 897/2017) que no puede ser alterado por normativas autonómicas.



5. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO COMPETENCIA DE LOS ENTES LOCALES

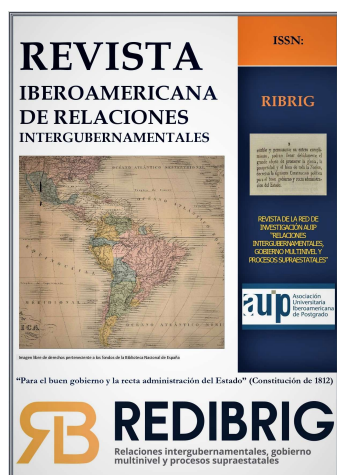
La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), consagra el principio de proximidad de los servicios sociales. El artículo 25.2.k establece que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social. El artículo 26.1.c fija la obligatoriedad de la prestación de servicios sociales en municipios con población superior a 20.000 habitantes, y el artículo 36 asigna a las diputaciones provinciales las competencias de prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal.

20

Estos servicios se articulan en dos niveles:

1. Nivel de atención e inserción primario: Gestionado por los servicios sociales municipales (atención inmediata, evaluación e información).
2. Servicios sociales especializados (segundo nivel): Programas de urgencias, emergencias sociales y atención a sectores con problemáticas específicas (personas sin hogar, drogodependencias, etc.).

El artículo 27 de la LBRL regula la delegación de competencias del Estado y las CCAA en los municipios para mejorar la eficiencia y eliminar duplicidades, con una duración mínima de cinco años y la obligatoria reserva

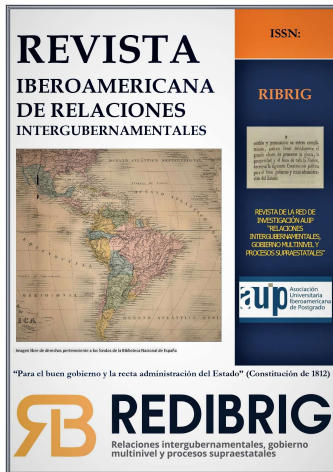


de los medios financieros correspondientes. En el caso de Andalucía, al delegar en varios municipios de una misma provincia, deben seguirse criterios homogéneos, pudiendo recurrirse a las diputaciones provinciales o a entidades comarcales (como la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar) para la coordinación y racionalización local.

Esta normativa debe interpretarse a la luz de la doctrina jurisprudencial de la STC 41/2016, de 3 de marzo, que analizó la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). La sentencia recordó que los servicios sociales y la atención primaria de salud corresponden competencialmente a las CCAA (art. 148.1.20 y 21 CE) ¹³. La LRSAL modificó la consideración de estos servicios como competencias «propias» automáticas de los ayuntamientos para evitar

21

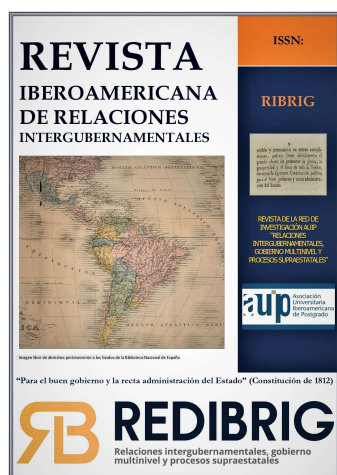
¹³STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, competencias sobre hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación, establecen el régimen transitorio de asunción autonómica de las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades de municipios; interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación. *BOE* núm. 85, de 8 de abril de 2016, páginas 24988 a 25048 (61 págs.). Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407> (Consultado: 27 de marzo de 2016).



competencias impropias y asegurar la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), determinando que si los municipios los ejecutan por resistencia de la comunidad autónoma a asumirlos, esta última debe sufragar íntegramente su coste. Con todo, la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» se mantiene como servicio mínimo obligatorio para municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c LBRL). Los ayuntamientos, al ser la primera puerta de entrada de las demandas ciudadanas, suelen verse desbordados e insuficientemente dotados de medios económicos. Para mitigar esta vulnerabilidad y garantizar la financiación local en Andalucía, se promulgó la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).

Por su parte, la STC 82/2020, de 15 de julio, avaló la constitucionalidad de la Ley de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunidad Valenciana (Ley 3/2019), señalando que la fuerte presencia de intereses generales y el principio de igualdad real (art. 9.2 CE) justifican una incisiva potestad de coordinación de las comunidades autónomas sobre las diputaciones provinciales y ayuntamientos. Esta coordinación debe estar predeterminada legalmente, realizarse mediante planes sectoriales con participación local (art. 59 LBRL) y respetar el principio de suficiencia financiera (art. 142 CE) garantizando los recursos necesarios para el personal de atención primaria.

Finalmente, la STC 27/2017 confirmó que las CCAA que tengan asumida la competencia exclusiva en servicios sociales (como Cataluña en el art. 166.1 EAC) osten-



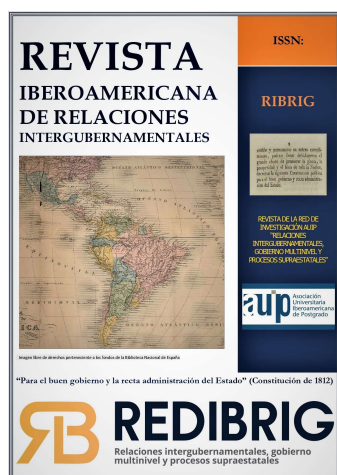
tan la potestad financiera para crear y regular tasas o sistemas de copago por la prestación de servicios del catálogo de dependencia (en línea con el art. 14.2 de la Ley 39/2006), diferenciándose netamente de las competencias compartidas de gestión económica de la Seguridad Social (art. 165 EAC), las cuales se supeditan al principio estatal de unidad económico-patrimonial (art. 149.1.17 CE).

6. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN: EL PLAN CONCERTADO Y LOS ÓRGANOS SECTORIALES

La distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno exige mecanismos intergubernamentales que doten de coherencia al Sistema Público de Servicios Sociales. En esta línea, la STC 32/2019, de 28 de febrero (FJ 6) reconoció la obligación de incorporar medidas ágiles de coordinación y cooperación entre los responsables de vivienda y servicios sociales autonómicos y locales para prevenir la exclusión residencial y optimizar la comunicación judicial en los desahucios.

6.1. El Plan Concertado

Aprobado en 1988 por iniciativa del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales* nació para articular la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas, colaborando con los entes locales en la consolidación de una red de gestión local. El plan se renueva anualmente y cubre prestaciones básicas como la «información, orientación y valoración» y la «preven-



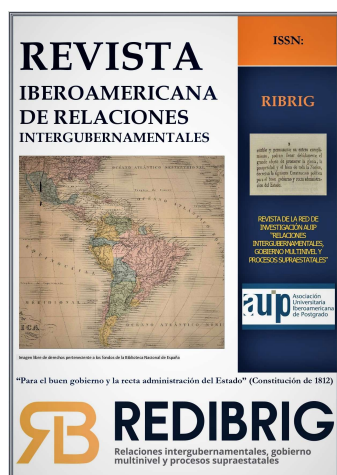
ción de la marginación e inserción social». Ante situaciones de interinidad gubernamental (como la acontecida en 2016 con resoluciones en 2017), se han utilizado relaciones certificadas de proyectos para dar continuidad a la financiación del apoyo a la familia, la infancia y la integración del pueblo gitano.

6.2. Las Conferencias Sectoriales: El Consejo Territorial

Bajo el marco de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el órgano principal de cooperación es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este órgano está coordinado por el ministerio competente en materia de derechos sociales —actualmente el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030— y compuesto por los consejeros del ramo de las comunidades autónomas.

Sus funciones, reguladas en el artículo 8 de la Ley 39/2006, incluyen:

- Acordar el marco de cooperación interadministrativa y fijar los criterios de intensidad de protección de los servicios.
- Establecer la cuantía de las prestaciones económicas para su posterior aprobación por Real Decreto y determinar los criterios de copago del beneficiario.
- Adoptar el baremo unificado de valoración de la dependencia (art. 27 de la Ley



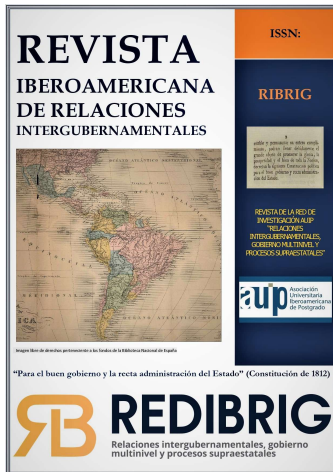
39/2006) y las características de los órganos de valoración.

- Informar la normativa estatal de desarrollo, singularmente el nivel mínimo de protección garantizado (art. 9.1 de la Ley 39/2006), cuya dotación económica se consigna anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

7. EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 149.1.1 CE COMO TÉCNICA DE IGUALACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN INTERGUBERNAMENTAL

El artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre 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», opera como un título transversal de homogeneización.

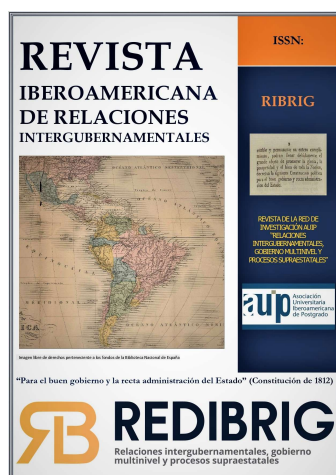
En el ámbito de la dependencia, las SSTC 99/2016 y 18/2016 (FJ 8) dictaminaron que la fijación estatal de un calendario de implantación progresiva de las prestaciones constituye una condición básica legítima. Este calendario asegura una ordenación unitaria del sistema, evitando divergencias temporales entre territorios que perjudiquen el derecho sustantivo. Asimismo, encuentra justificación en las indudables necesidades de suficiencia y sostenibilidad financiera del déficit público (STC 162/2013, sobre el calendario educativo).



En el sector de la protección social de la discapacidad, la STC 18/2017, de 2 de febrero (FJ 3) extendió la cobertura del artículo 149.1.1 CE a la regulación básica de las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad. El Tribunal vinculó el mandato de amparo del artículo 49 CE y la remoción de obstáculos del artículo 9.2 CE con el derecho fundamental a la libre circulación (art. 19 CE), justificando que el Estado fije unos requisitos organizativos homogéneos para el uso y estacionamiento de vehículos especiales.

La STC 18/2017 (FJ 4) aclaró que estas condiciones básicas de igualdad pueden ser establecidas por el Estado *a posteriori*, es decir, con posterioridad a las normativas aprobadas por las comunidades autónomas. Si la regulación estatal posterior entra en contradicción con las leyes autonómicas vigentes, estas últimas quedan automáticamente desplazadas (STC 173/1998, FJ 9), considerándose legítima la inclusión de cláusulas temporales de acomodación normativa.

Con todo, el artículo 149.1.1 CE no establece una reserva material exclusiva y absoluta a favor del Estado. Como advierten las SSTC 207/2013 y 148/2012, este título faculta al Estado a introducir condicionamientos normativos vinculantes tanto en el contenido primario del derecho como en los criterios organizativos inmediatos que sean absolutamente necesarios para la igualdad, pero su uso debe ser prudente para no alterar el reparto constitucional de competencias ni vaciar la capacidad de ordenación que legítimamente corresponde a las comunidades autónomas.



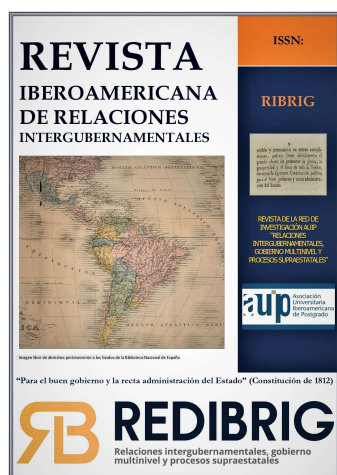
Como conclusión, este marco evidencia que el régimen de distribución competencial presenta indisimulables rigideces técnicas. Ello ha obligado a reconducir al amparo del artículo 149.1.1 CE materias complejas como la dependencia para posibilitar una dirección estatal mínima, restando aún pendiente una delimitación legislativa más nítida y definitiva entre las fronteras del Sistema de Seguridad Social y el Sistema de Servicios Sociales.

8. CONCLUSIONES

Cinco conclusiones nos permiten finalizar el análisis sobre las relaciones intergubernamentales en materia de servicios sociales en España.

Primera. El Sistema Público de Servicios Sociales en España adolece de una rigidez técnica estructural derivada de un reparto competencial complejo que, históricamente, no previó un espacio material unificado. Mientras las comunidades autónomas ostentan la competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE), el desarrollo asimétrico y la disparidad terminológica de los diferentes Estatutos de Autonomía han generado un mapa protector fragmentado que compromete la homogeneidad del sistema a nivel nacional.

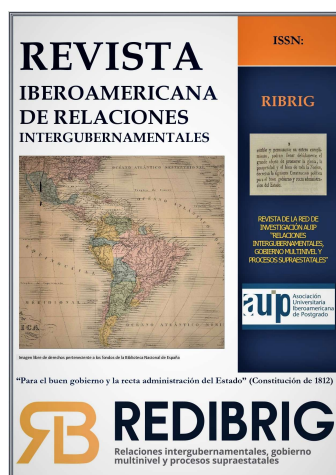
Segunda. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha actuado como un elemento modulador indispensable para mitigar la atomización del sistema. A través de una interpretación dinámica, el alto tribunal ha delimitado de forma nítida la frontera entre la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y la asistencia social externa, consolidando la doctrina de que las competencias exclusivas de



las comunidades autónomas no blindan de forma absoluta estos sectores frente a las directrices estatales. El Estado mantiene una legítima capacidad de intervención y ordenación básica cuando concurren problemas de gravedad, planteamientos supracomunitarios o necesidades de fomento generalizados.

Tercera. Los conflictos competenciales específicos analizados ponen de manifiesto que los servicios sociales no operan en un vacío sectorial, sino que interactúan constantemente con otros títulos del Estado. Pronunciamientos recientes, de forma muy significativa la STC 43/2025, de 12 de febrero, reafirman esta premisa al establecer que las prerrogativas estatales en extranjería o inmigración no pueden vaciar de contenido las competencias autonómicas de asistencia social y protección de menores, confirmando que actuaciones críticas como la «primera acogida» de menores extranjeros no acompañados forman parte del núcleo exclusivo de la acción asistencial de las comunidades autónomas.

Cuarta. El ente local se consolida, bajo el principio de proximidad, como la primera línea de respuesta y la puerta de entrada definitiva a las demandas de inclusión social de la ciudadanía. Sin embargo, la articulación de sus competencias propias y obligatorias se enfrenta de forma persistente al desafío de la suficiencia financiera. A pesar de los límites impuestos por reformas estatales como la LRSAL, la jurisprudencia constitucional ha avalado que las comunidades autónomas ostentan una incisiva potestad de coordinación sobre los municipios y diputaciones provinciales, siempre que esté legalmente predeterminada y se acompañe de las debidas garantías



presupuestarias para la sostenibilidad de la atención primaria.

Quinta. Los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental, singularmente el histórico Plan Concertado y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, demuestran ser herramientas indispensables para dotar de coherencia y vertebración al sistema. El recurso transversal al artículo 149.1.1 CE por parte del Estado ha emergido como la principal técnica de igualación normativa. Al amparo de este título, el Estado puede fijar condiciones básicas homogéneas y calendarios de implantación progresiva en sectores vulnerables como la dependencia o la discapacidad. No obstante, este poder armonizador debe ejercerse con la prudencia necesaria para no vaciar la autonomía política de las comunidades autónomas ni distorsionar el equilibrio del Estado social.