CAPÍTULO TERCERO
CONVENIOS ADMINISTRATIVOS
EN EL SISTEMA DE PROMOCIÓN
DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN
A LA DEPENDENCIA

Francisco Velasco Caballero

I. INTRODUCCIÓN

1. La atención a la dependencia, una vez descartada su configuración como nuevo capítulo de prestaciones contributivas de la Seguridad Social1, se ha articulado como un catálogo de servicios y prestaciones públicas, debidas u opcionales, ordenadas por medio de una organización administrativa compleja: el Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD). Se trata de una red organizativa integrada por múltiples sujetos que actúan de forma netamente cooperativa (art. 1.2 LAPAD). Estos sujetos son tanto públicos (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios) como privados (empresas prestadoras de servicios). De esta manera, se podría describir al SAAD como un sistema de colaboración «público-público-público-privado». Utilizó aquí los términos colaboración y cooperación de forma laxa,

aunque sin cuestionar su distinción ontológica\(^2\). Esta caracterización del SAAD no es por completo novedosa. En parte recoge la experiencia cooperativa de la gestión sanitaria (en especial, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud), que inspira el actual Consejo Territorial del SAAD, y en parte también se apoya en la existencia, desde 1980, del «Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales»\(^3\). Este «plan concertado» se concreta en convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma por los que el Estado apoya económicamente los servicios sociales básicos, normalmente gestionados por los Municipios.

2. La compleja estructura cooperativa del SAAD sólo se entiende si se parte de la comprensión de la atención a la dependencia como un apartado más de los «servicios sociales»\(^4\) (en lugar de como un nuevo capítulo de la Seguridad Social). Tal y como expresamente dice el art. 16.1 LAPAD: «Las prestaciones y servicios establecidos en esta ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas (...).»

En España, los servicios sociales presentan, ya antes de la LAPAD, al menos dos notas determinantes para la erección del SAAD: En primer lugar, los «servicios sociales» son una materia de competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas, conforme a sus Estatutos. Lo cual no quita para que las propias Comunidades Autónomas, a través de sus respectivas leyes de servicios sociales, hayan atribuido la gestión de los servicios sociales básicos (la «atención primaria») a sus Municipios. Luego veremos en qué términos (infra §§ 18-22). En segundo lugar, los servicios sociales son un ámbito funcional en el que están presentes —como progresiva sustitución de las familias— numerosas entidades privadas prestadoras de servicios (residencias de ancianos, fundamentalmente) bajo el control o inspección de las Administraciones autonómicas. Esta presencia real y tradicional de las entidades privadas fue el determinante para que, desde mediados de los años ochenta, las leyes autonómicas de servicios sociales las incluyeran en la red o «sistema de servicios sociales» de cada Comunidad.

3. La exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas, en materia de servicios sociales, ha condicionado decisivamente la estructura normativa de la LAPAD y, en especial, el SAAD que de ella resulta. A

---

\(^2\) Las precisiones conceptuales, en A. MENÉNDEZ REXACH, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en Documentación Administrativa, núm. 240, 1994, pp. 11 y ss. (p. 17).


\(^4\) C. ALEMÁN BRANCHO y J. M. ALONSO SECO, «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», en Revista General de Derecho Administrativo, núm. 27, 2011, pp. 1 y ss. (pp. 6 y 17).
falta de otro título competencial estatal, la ley se ha apoyado en su integridad (Disposición final 8.ª LAPAD) sobre la competencia estatal ex art. 1491.1. CE para fijar 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». Se trata de un título competencial con grandes limitaciones intrínsecas, como ya dejó claro la STC 61/1997. De esas importantes limitaciones ha resultado un sistema artificial con tres niveles de protección (mínimo, acordado y adicional: art. 7 LAPAD) del que pudiera decirse que al menos uno de los niveles de protección (el mínimo) contiene las «condiciones básicas» para crear una sustancial igualdad mínima de todas las personas dependientes en España. Tenemos, entonces, que la estructura de protección multinivel, propia de la LAPAD, no es una opción política derivada directamente de las características intrínsecas de la atención a la dependencia sino una consecuencia del déficit competencial del Estado en relación con los servicios sociales. De otro lado, el mismo defecto competencial del Estado explica la creación por la LAPAD de una compleja supraorganización cooperativa, el SAAD. La conciencia de déficit competencial lleva al Estado a asumir que sólo puede participar en el funcionamiento del nuevo régimen legal de atención a la dependencia si impone un sistema de funcionamiento cooperativo que evite la gestión plena y autónoma de cada Comunidad Autónoma (plenitud competencial que incluye la determinación de las funciones prestadoras de sus Municipios y de los sujetos privados). Esto es precisamente el SAAD y sus dos instrumentos cooperativos fundamentales: el Consejo Territorial del SAAD, una órano mixto con funciones decisiones imperativas (arts. 8 y 10.1 LAPAD); y los convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, a través de los cuales el Estado cofinancia, con cada Comunidad Autónoma, la efectiva prestación autonómica (o municipal) de servicios a las personas dependientes (art. 10.2 y 4 LAPAD).

4. Este estudio se centra en los convenios como instrumentos cooperativos propios del SAAD. Antes de seguir adelante hay que precisar que el art. 10 LAPAD sólo contempla directamente los convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma. La ley no se refiere directamente a los convenios entre cada Comunidad Autónoma y los ayuntamientos prestadores de servicios de atención a la dependencia (fundamentalmente, la ayuda a domicilio y la teleasistencia). El Estado, carente de competencia constitucional para determinar cómo se han de gestionar las prestaciones y servicios del SAAD en cada Comunidad Autónoma, apenas si ha podido prever la genérica participación de las Entidades locales (no sólo de los Municipios) en la gestión del conjunto del sistema (art. 12.1 LAPAD). Pero queda en manos de cada Comunidad Autónoma la determinación —legal y mediante convenios administrativos— de cuál será el alcance real de la gestión municipal en el ámbito de la dependencia. Estos convenios entre
cada Comunidad Autónoma y sus Municipios, aun reconociendo que no son convenios del SAAD stricto sensu, van a ser objeto de atención destacada en este estudio. Porque, a la postre, a través de ellos se define cuál es la participación real de los Municipios en la gestión del SAAD.

II. CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Planteamiento

5. Como ya se ha esbozado más arriba, la LAPAD establece un doble nivel de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. El primer nivel es multilateral, y se concreta en el Consejo Territorial del SAAD. De ahí derivan diversos acuerdos sobre la tipología, intensidad y financiación de prestaciones y servicios de la dependencia. Una parte de esos acuerdos del Consejo Territorial del SAAD se incluye en posteriores Reales Decretos del Gobierno. Otros acuerdos vinculan a las Administraciones públicas directamente. El segundo nivel de cooperación, vinculado estrechamente al anterior, es de carácter bilateral. El art. 10 LAPAD prevé directamente la firma de convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma para concretar —en cada Comunidad— lo acordado en términos generales en el seno del Consejo Territorial del SAAD. En su regulación necesariamente abstracta, la LAPAD no define con absoluta determinación qué corresponde a cada uno de los dos niveles de cooperación, el multilateral y el bilateral. Según el art. 10.1 LAPAD, los convenios bilaterales son concreción o desarrollo del «marco de cooperación interadministrativa» acordado entre el Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo Territorial del SAAD. Dado que la LAPAD no establece con precisión qué corresponde a la cooperación multilateral (el «marco de cooperación interadministrativa») y qué a los convenios bilaterales, en la aplicación de la LAPAD cabrían también tanto un modelo markadamente multilateral como otro tendencialmente bilateral. El respeto a las competencias autonómicas exclusivas sobre servicios sociales debería conducir, en principio, hacia la cooperación multilateral; y ello porque en el seno del Consejo Territorial del SAAD las Comunidades Autónomas disfrutan de mayoría (art. 8.1 LAPAD) y porque en los convenios bilaterales (donde el Estado ofrece recursos económicos a cambio de la prestación de servicios por las Comunidades Autónomas) estas últimas carecen de una verdadera libertad convencional. Es cierto que, debido a la indeterminación de la estructura cooperativa en la ley, era posible, que, conforme al art. 10 LAPAD, los convenios bilaterales (entre cada Comunidad Autónoma y el Estado) concretaran no sólo los recursos económicos transferidos a cada Comunidad Autónoma sino, más allá, incluso los «objetivos» de la actividad autonó-
mica para la atención a la dependencia. Pero luego la realidad ha mostrado que los convenios no han alcanzado todo su posible potencial legal⁵. El llamado «marco de cooperación interadministrativo», acordado de forma multilateral en el Consejo Territorial del SAAD, ha capitalizado la mayor parte de las opciones sustantivas y cuantitativas del sistema cooperativo⁶. Como lógica consecuencia, los convenios bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma se han limitado, más bien, a actuar como título jurídico legitimador para la efectiva transferencia de fondos ya consignados en la ley anual de presupuestos del Estado. Veremos enseguida que, en puridad, los convenios bilaterales no contienen obligaciones recíprocas entre el Estado y cada Comunidad Autónoma. Y tampoco regulan el régimen de las prestaciones y servicios de atención a la dependencia. En otros términos: los convenios bilaterales son, llanamente, el instrumento jurídico-formal para la transferencia de fondos a las Comunidades Autónomas.

6. Es importante advertir, ya con carácter introductorio, que los convenios previstos en el art. 10 LAPAD son ontológicamente distintos de otros convenios varios que también sirven para la cofinanciación estatal de actuaciones en materia de atención a la dependencia.

a) Entre ellos tenemos, en destacado lugar, los convenios previstos en el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. Resulta que en el contexto de la crisis económica el Gobierno dictó el mencionado Real Decreto-Ley 9/2008 para fomentar diversos sectores de la economía, con miras a la generación de empleo⁷. Uno de los sectores promovidos es, precisamente, el de servicios de atención a las personas dependientes. La aplicación de este Real Decreto-Ley ha consistido, entre otras cosas, en la firma de convenios con las Comunidades Autónomas por los que el Estado financia concretas infraestructuras y servicios de atención a la dependencia⁸. En anexos a los diversos convenios se especifican, con

⁵ Ver un juicio prospectivo —luego desmentido— sobre ese potencial contenido en los convenios del SAAD, en F. J. Hierro Hierro, «Organización y funcionamiento del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia», en A. Montoya Melgar, La protección de las personas dependientes, Thomson-Civitas, 2007, pp. 199 y ss. (p. 239).

⁶ En general, E. Saénz Rojo, «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación interadministrativa», en AA.VV., Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 19 y ss. (p. 39); E. Granados, «Política social...», cit., p. 911.


⁸ Por ejemplo, Resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría General de Política Social, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por el que se transfieren...
detalle, cuáles son las concretas actuaciones objeto de financiación finalista estatal. No estamos, en este caso, ante los convenios de desarrollo del SAAD a que se refiere el art. 10 LAPAD. Estamos, más bien, ante convenios para la subvención finalista y coyuntural de concretas actuaciones autonómicas y locales para la creación de empleo en el ámbito de los servicios de atención a la dependencia. Eso explica que las subvenciones a cada Comunidad Autónoma deban ejecutarse precisamente con contratos con empresas privadas, al amparo de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

b) Aparte de los anteriores, el Estado y algunas Comunidades Autónomas también han firmado convenios específicos para la financiación de concretas infraestructuras destinadas a personas dependientes⁹ o para la financiación de diversas tareas administrativas relacionadas con la atención a la dependencia¹⁰. Éstos son convenios de colaboración amparados directamente en el art. 8 LRJ-PAC, pero no son los convenios de desarrollo del «marco de cooperación interadministrativa» a que se refiere el art. 10.2 LAPAD. De ellos no se trata en este estudio.

2. Financiación convencional del nivel mínimo de protección

7. Los convenios de atención a la dependencia incluyen una cláusula o apartado específico sobre la financiación del nivel mínimo de atención a la dependencia¹¹. Esto es, del nivel de protección que según el art. 9.2 LAPAD se financia íntegramente por el Estado. En esta cláusula simplemente se expresan cuáles son las cuantías que el Estado transfiere a cada Comunidad Autónoma en función del número de personas dependientes ya valoradas en cada Comunidad (y en función del grado y nivel de la

---

⁹ Como el Convenio de colaboración de 13 de diciembre de 2007, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del IMSERSO, y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la construcción de una residencia modelo en la atención de personas mayores en situación de dependencia y unidad de estancias diurnas en Almería (publicado en el BOE, núm. 31, de 5 febrero).

¹⁰ Convenio de colaboración de 19 de noviembre de 2007, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalitat de Cataluña para la evaluación del sistema de valoración de la Dependencia previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y para la financiación de los equipos de valoración de la dependencia en territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (publicado en el BOE, núm. 22, de 25 de enero).

¹¹ Ver la cláusula 3.4 del Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de 27 de diciembre de 2010, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio de 2010 (BOE, núm. 62, de 14 de marzo de 2011). La misma cláusula (aunque con distintas cuantías) se encuentra en los convenios con las Comunidades Autónomas para 2011 y en los convenios de años anteriores con todas las Comunidades Autónomas.
dependencia evaluada). En realidad, esta cláusula carece de todo contenido de manera convencional. De un lado, las cantidades transferidas por habitante-dependiente no las decide el convenio sino que resultan directamente de reales decretos del Gobierno. De otro lado, la obligación de pago, de esas cantidades por el Estado no deriva del convenio sino directamente de la Ley. Son los arts. 9.2 y 32.2 LAPAD quienes, inmediatamente, disponen que el Estado financía —en la cuantía que se determine por el Gobierno— íntegramente las prestaciones y servicios propios del nivel mínimo de protección. Justamente para el cumplimiento de este deber legal el Gobierno incluye en su proyecto de presupuesto anual un crédito específico para la financiación de ese nivel de prestaciones. Dado que la obligación financiera proviene directamente de la ley, y que el crédito presupuestario se contiene en cada ley anual de presupuestos del Estado, la transferencia de los recursos (en las cantidades que resultan de los reales decretos dictados anualmente por el Gobierno) se puede hacer sin necesidad alguna de convenio. Tratándose de una obligación legal del Estado —y reglada en su cuantía por el Gobierno— el consentimiento de la Comunidad Autónoma, expresada en el convenio, nada aporta para la transferencia efectiva de los recursos a la Comunidad. De hecho, el vigente art. 4 del Real Decreto 614/2007, de 11 de diciembre, sobre el nivel mínimo de protección del SAAD, establece que «los créditos necesarios (...) se librarán mensualmente por doceavas partes según el número de beneficiarios con derecho a prestación, a partir de la resolución [autonómica] por la que se fija el Programa Individual de Atención y se determina la correspondiente prestación, procediéndose a su regulación con carácter trimestral». Una regulación similar —aunque con dudosa fuerza normativa— se contenía ya antes en el Acuerdo anual del Consejo de Ministros por el que se aprueba el «Marco de Cooperación Interadministrativa». En consecuencia, las transferencias estatales se basan en la LAPAD y en diversos reales decretos del Gobierno y dependen de la efectiva existencia de personas dependientes con PIA aprobado por la Administración autonómica. El convenio bilateral para cada ejercicio presupuestario, que viene a firmarse a su término —no a su inicio— viene a consolidar ex post las cantidades ya legítimamente liquidadas de forma unilateral por el Estado.

8. El sentido práctico real de que los convenios bilaterales incluyan la financiación estatal del nivel mínimo de protección puede estar en su eficacia condicionante sobre el segundo nivel de protección, el «acordado»

---

entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Esto es, al articularse la financiación del primer nivel de protección mediante el convenio bilateral anual, la Comunidad Autónoma se ve indirectamente compelida a poner en marcha el segundo nivel (o nivel «acordado») de protección. Pues si la Comunidad no acuerda con el Estado el convenio para el despliegue del segundo nivel de protección (el «acordado») tampoco habrá consolidación de las cantidades liquidadas mensualmente por el Estado (conforme al art. 4 del RD 614/2007) para la financiación del nivel mínimo de protección. Hay que recordar que el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas el segundo nivel de protección (el «acordado»). Podría plantearse entonces —al menos en hipótesis— que una Comunidad Autónoma, a la vista de sus limitaciones presupuestarias, optara por no desarrollar o simplemente retardar el segundo nivel de protección (previsto en el art. 7.2 LAPAD, pero de plena competencia autonómica). En tal caso, la Comunidad Autónoma gestionaría únicamente las prestaciones y servicios financiados íntegramente por el Estado (las correspondientes al nivel mínimo de protección). De esta manera, si la Comunidad Autónoma pudiera obtener directamente los fondos financieros del Estado para el primer nivel de protección —sin necesidad de convenio—, cada Comunidad Autónoma podría decidir su propio calendario de implantación del nivel «acordado» de protección, sin riesgo de quedarse sin financiación estatal para los servicios y prestaciones del nivel mínimo. Esa posibilidad se obtura, precisamente, canalizando la financiación del nivel mínimo de protección a través del convenio bilateral necesario en el que se acuerda el despliegue autonómico del nivel «acordado» de protección.

9. De la explicación anterior se podría concluir que la canalización de los recursos financieros del nivel mínimo de protección a través de convenios bilaterales supone una injerencia o condicionamiento de la competencia exclusiva autonómica sobre servicios sociales (y entre ellos, de los servicios de atención a la dependencia). La obligación indirecta de firmar un convenio (para poder obtener la financiación del nivel mínimo de protección) estaría condicionando la competencia autonómica sobre el segundo nivel de protección (el «acordado»), definido en la LAPAD pero cofinanciado con recursos propios de cada Comunidad. Desde luego que, según lo explicado más arriba, no se puede negar la existencia real de un condicionamiento o injerencia estatal sobre el nivel de protección acordado. Estaríamos, entonces, ante uno de los supuestos de subvenciones finalistas ya enjuiciados por la STC 13/1992 (FJ 11). Dicho esto, y justamente a partir de la doctrina de la STC 13/1992, la cuestión sería determinar si el Estado dispone de algún título competencial que legitime el condicionamiento del nivel mínimo de protección a la firma de un convenio en el

---

que se pacta el despliegue del segundo nivel («acordado») de protección, en este caso cofinanciado por cada Comunidad Autónoma. En esta situación, si se acepta que la estructura de tres niveles escalonados de protección (art. 7 LAPAD), está correctamente amparada por el art. 149.1.1 CE, habría que concluir que el Estado dispone también de competencia suficiente para condicionar la financiación del primer nivel a la firma de convenios en los que se acuerde el despliegue del segundo nivel de protección. El estudio específico sobre esta controversia competencial —en la que en principio veo serios argumentos contrarios a la competencia estatal— se encuentra en el capítulo primero de este libro.

3. Financiación convencional del nivel «acordado» de protección

10. El art. 32.2 LAPAD parecería asignar al convenio bilateral una amplia función conformadora en relación con el «nivel acordado» de prestaciones y servicios de dependencia. Dice el art. 32.2 LAPAD que a través del convenio las partes determinarán las «obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del sistema» y que dichos convenios «recogerán criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores...». Ello no obstante, los convenios realmente suscritos en los últimos años presentan una intensidad ordenadora sensiblemente inferior a la aparentemente anunciada por la ley para el nivel «acordado» de atención a la dependencia.

11. En puridad, los convenios suscritos ni vinculan la actividad futura del Estado y de cada Comunidad Autónoma ni son el fundamento inmediato del grueso de las transferencias de fondos del Estado a cada Comunidad Autónoma para la financiación del llamado «nivel acordado de protección». Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la distribución entre Comunidades Autónomas de los créditos del «nivel acordado» no se contienen en cada convenio sino de manera detallada en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el «Marco de Cooperación Interadministrativa» para cada año o —desde 2010— para el trienio 2010-2013. Y ese mismo Acuerdo del Consejo de Ministros impone el pago
casi inmediato —sin previo convenio— de la cantidad que corresponde a cada Comunidad Autónoma: «el 75 por 100 dentro del mes siguiente a la aprobación del presente marco de cooperación interadministrativa por el Consejo de Ministros, previa manifestación explícita de voluntad por parte de las Comunidades Autónomas, de formalizar con la Administración General del Estado el convenio a que se refiere el punto anterior, en los términos previstos en este acuerdo. El 25 por 100 restante a la firma del convenio» 17. Se extrae de aquí, con claridad, que el convenio bilateral sólo es la causa directa del pago para el 25 por 100 de la transferencia debida. Para el resto de la cantidad adeudada (el 75 por 100) la firma del convenio bilateral es sólo condición resolutoria iuris de una liquidación o transferencia unilateral (acto administrativo unilateral) del Estado. De esta manera, cuando hacía el final del ejercicio económico el Estado y cada Comunidad Autónoma firman el convenio bilateral correspondiente al año que concluye, y en ese convenio se incluyan las «aportaciones» del Estado, estaremos ya ante cantidades en su mayor parte liquidadas. Del convenio no deriva, entonces, la obligación de pago de esa cantidad (el 75 por 100 de la cuota asignada a cada Comunidad). El convenio será entonces, el fundamento jurídico sobrevenido de las transferencias estatales ya realizadas. A partir de la firma del convenio, la transferencia realizada se rige por las cláusulas del convenio. Se somete, por tanto, al régimen de justificación de gastos a posteriori que incluye el propio convenio y a la vigilancia sobre la ejecución que corresponde a la «Comisión de Seguimiento» creada por cada convenio.

12. Como ya se ha dicho, en el «nivel acordado» de protección el Estado transfiere recursos económicos a cada Comunidad Autónoma para el concreto fin de atención a la dependencia. Bien antes de la firma del convenio de colaboración, bien como consecuencia del convenio. De esta forma, el Estado financia de forma selectiva o finalista el ejercicio de una competencia autonómica exclusiva: los «servicios sociales» de atención a la dependencia. Se trata ahora de ver en qué consisten realmente los condicionamientos que van ligados a la transferencia de recursos. Estos condicionamientos resultan, precisamente, de los convenios (bien ex ante, bien ex post). En todos los convenios se exige que las cantidades liquidadas por el Estado se destinen precisamente a los servicios y prestaciones propias del SAAD. Como forma de comprobación elemental de este destino de los fondos, los convenios incorporan un formulario (Anexo I) en el que cada

---

17 Apartado IV.5 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2011 (citado en la nota anterior).
Comunidad Autónoma debe informar al Estado —obviamente *ex post facto*— sobre cuál es el destino que la Comunidad da a los fondos del Estado. El formulario (Anexo I) sólo exige sucinta información cuantitativa sobre los grandes grupos de prestaciones y servicios (teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, servicios residenciales). El condicionamiento de la actividad autonómica de atención a la dependencia es, a la vista de los convenios, relativamente bajo. A partir de esta primera constatación empírica corresponde realizar una valoración jurídica sobre la legitimidad de esta forma de condicionamiento estatal de la actividad autonómica.

13. Es claro, en primer lugar, que en el denominado «nivel acordado» la financiación estatal está ligada a una condición finalista. La actividad autonómica *no deriva de una obligación legal* a la que el Estado contribuya mediante una transferencia consignada en un convenio. En el «nivel acordado» de protección la actividad prestacional de la Comunidad es voluntaria, y el Estado promueve precisamente esta actividad ofreciendo su financiación parcial. Este condicionamiento de la actividad autonómica mediante la financiación estatal es objeto de compleja valoración en nuestro sistema constitucional. Como es sabido, la financiación condicionada es, por principio, una *excepción en el sistema autonómico español*. Tal y como quedó sistemáticamente declarado en la STC 13/1992, FJ 8, las transferencias condicionadas a las Comunidades Autónomas (por medio de determinaciones directas en las leyes anuales de presupuestos, o por medio de convenios y resoluciones administrativas que aplican los créditos presupuestarios) sólo son admisibles en la medida en que el Estado disponga de algún título competencial que le permita, precisamente, una determinación finalista sobre los recursos transferidos a la Comunidad Autónoma. El grado del posible condicionamiento depende, de forma directamente proporcional, de la densidad de la competencia estatal. Cuanto más intensa sea la competencia estatal en una materia *concurrente o compartida* con la Comunidad Autónoma, mayor será el posible grado de condicionamiento de la competencia autonómica (compartida, o exclusiva pero concurrente con una competencia estatal).

14. A partir de aquí hay que valorar en qué medida la competencia estatal *ex art. 149.1.1 CE* (que es la que invoca la Disposición final 8.ª para amparar la Ley 39/2006) *permite* el condicionamiento de la política autonómica de servicios sociales. La competencia estatal de «condiciones básicas», por sus propias limitaciones intrínsecas, no permite una injerencia intensa del Estado en el ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas sobre «servicios sociales». Ya quedó dicho en la STC 13/1992 que una competencia compartida o concurrente del Estado sólo autoriza injerencias limitadas sobre la actividad autonómica. Pues bien, a la vista de los convenios existentes hasta hoy, se puede afirmar que el Estado *no se*
ha excedido en injerencia o condicionamientos a las Comunidades Autónomas. Téngase en cuenta, en primer lugar, que el convenio no es la causa directa del grueso (el 75 por 100) de la transferencia a cada Comunidad Autónoma. Junto a ello, el convenio con cada Comunidad Autónoma no impone finalidades detalladas a las que destinar los fondos transferidos. Más bien, y tal y como resulta del anexo I adjunto a los convenios, en cada convenio se informa de cuáles son los gastos que la Comunidad realiza en cada uno de los tipos de servicios y prestaciones previstos en la LAPAD. De esta forma, aunque la transferencia de recursos a la Comunidad Autónoma es en sí misma condicionada (porque necesariamente se ha de destinar a la atención a la dependencia) no detalla destinos específicos dentro de aquel fin general. Téngase en cuenta, por último, que dada la práctica real de que el convenio se firma a la terminación del ejercicio presupuestario, la relación de gastos que contiene el anexo I de cada convenio tiene más valor informativo (cúales son los gastos verdaderamente realizados, por tipos de servicios) que valor prescriptivo (destino detallado y preceptivo de los fondos estatales). A partir de estas consideraciones se puede concluir, entonces, que la regulación financiera del «nivel acordado» de protección en cada convenio Estado-Comunidad Autónoma se encuentra dentro de lo autorizado por la STC 13/1992 (FJ 8) y, por tanto, es conforme con la Constitución. Cuestión distinta, que no es objeto directo de este capítulo, es si verdaderamente el art. 149.1.1 CE ampara una regulación estatal sobre los servicios de atención a la dependencia (ver supra capítulo primero). Sólo en el caso de que esta respuesta sea afirmativa tiene sentido, en un segundo nivel de análisis, la consideración de si esa competencia estatal permite o no la injerencia convencional del Estado en la financiación y condicionamiento del «nivel acordado» de protección a la dependencia.

III. CONVENIOS CON AYUNTAMIENTOS

1. Introducción y planteamiento

15. Junto a los convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, el SAAD también incluye numerosos convenios entre cada Comunidad Autónoma y distintos Municipios de su territorio. Aunque en este caso no son convenios estructurales del sistema (como los que configura la LAPAD) y dependen de en qué medida los Municipios vinieran desarrollando ya, antes de 2006, servicios y prestaciones hoy integradas en el SAAD. En este estudio se han analizando convenios con Municipios en tres Comunidades Autónomas: Castilla-La Mancha, Madrid y Cataluña. En cada Comunidad Autónoma los convenios con Municipios suelen responder a una misma estructura y contenido. Esto nos permite simplificar la exposición centran-
donos en los convenios de tres Municipios: Alcázar de San Juan (Castilla-La Mancha), Madrid (Comunidad de Madrid) y Santa Coloma de Gramanet (Cataluña). A partir de los convenios de estos tres Municipios se pueden ofrecen algunos rasgos relevantes para un posterior análisis jurídico.

2. Caracterización jurídica de los convenios municipales de dependencia

A) Los convenios de dependencia como convenios de servicios sociales

16. En primer lugar, los convenios municipales donde se incluyen los servicios y prestaciones del SAAD son genéricos *convenios de servicios sociales*. Los Municipios medianos y pequeños contaban, ya con anterioridad a la LAPAD, con convenios a través de los cuales la correspondiente Comunidad Autónoma colaboraba en la financiación de los servicios sociales municipales (por ejemplo de «centros de día» municipales para personas con discapacidad intelectual; o de servicios municipales de ayuda a domicilio para personas con movilidad reducida). Téngase en cuenta que desde 1980 el Estado venía transfiriendo fondos a las Comunidades Autónomas precisamente para estos servicios de gestión municipal. Estos convenios se enmarcaban en las leyes de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. Esto explica que los convenios municipales actuales incluyan, en un mismo texto, servicios que hoy forman parte del SAAD (como la ayuda a domicilio o la teleasistencia) junto a otros servicios ajenos al SAAD (como la atención a familias desestructuradas, a drogodependientes o a inmigrantes). Desde luego, y en lo que importa para este estudio, los servicios del SAAD más presentes en los convenios municipales son los de acogida en centros de día (en los casos en que los Municipios contaban ya con estos centros de su titularidad) y los servicios de ayuda a domicilio (al que frecuentemente se asocia el de teleasistencia).

17. La preexistencia de los convenios municipales de servicios sociales, respecto de la creación sobrevenida del SAAD, explica la *dualidad de estipulaciones* en parte de los convenios municipales celebrados a partir de 2006. En efecto, en algunos convenios municipales se contempla, de forma diferenciada, la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma para un genérico servicio municipal de ayuda a domicilio y, de otro lado, la colaboración financiera autonómica para la ayuda a domicilio de las personas dependientes (y en cuyo PIA se incluya precisamente el servicio de ayuda a domicilio). En los convenios catalanes (en realidad, en las «fichas» anuales de acción social) se distingue entre un «servicio de ayuda domiciliaria» que se denomina «social» y otro que se adjetiva como «dependencia», si bien está distinción es sólo organizativa porque para todos
B) **Competencias sobre servicios sociales y convenios de dependencia**

18. Para analizar y valorar el contenido de los convenios municipales de dependencia es necesario atender, antes de nada, a cuáles son las competencias sobre servicios sociales (y, en especial, sobre servicios de atención a la dependencia) de cada Comunidad Autónoma y de sus correspondientes Municipios. Una competencia autonómica extensa e intensa sobre asistencia social puede dar lugar a convenios con fuerte injerencia autonómica en la gestión de servicios sociosanitarios de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la autonomía de las Comunidades Autónomas sobre atención a la dependencia se singulariza un tipo de sujeto receptor del servicio de ayuda a domicilio (la persona dependiente de la LAPAD). Esta dualidad de competencias autonómicas tendrían escasos límites legales.

19. Del lado de las Comunidades Autónomas la competencia sobre atención a la dependencia es clara. Se trata de una competencia excluyente. El hecho de que el Estado pueda imponer ciertas «condiciones básicas» de igualdad para la atención a la dependencia en toda España no quiebra la idea de la exclusividad autonómica sino que, más bien, afirma la concurrencia de la competencia exclusiva autonómica con una de «gualalización básica» del Estado.

20. Algo más compleja es la identificación de las competencias municipales sobre atención a la dependencia. Como es sabido, nuestra Constitución no atribuye directamente competencias a los Municipios. Simplemente garantiza la autonomía local (art. 137 CE). Esto es, garantiza ámbitos de poder suficientes y reconocibles para los Municipios en materias de interés local. A falta de precedente jurisprudencial en la materia, no resulta fácil precisar ahora si algún servicio o prestación social, por sus características intrínsecas (por ser de marcado interés local), está garantizado inmediatamente por la Constitución como ámbito competencial de los Municipios, vinculando así a las leyes autonómicas sobre servicios sociales. Tampoco las leyes del Estado atribuyen concretas competencias sobre atención a la dependencia a los Municipios. Dado que la asistencia social es un servicio sociosanitario que se enmarca en materias exclusivas de las Comunidades Autónomas, la legislación básica de régimen local, del Estado, no puede funcionar independentemente de las leyes autonómicas.

Personas dependientes del SAAD es superior (once euros) al coste financiable de hora de ayuda a personas dependientes ajenas al SAAD (diez euros veinticinco céntimos).
B) Competencias sobre servicios sociales y convenios de dependencia

18. Para analizar y valorar el contenido de los convenios municipales de dependencia es necesario atender, antes de nada, a cuáles son las competencias sobre servicios sociales (y, en especial, sobre servicios de atención a la dependencia) de cada Comunidad Autónoma y de sus correspondientes Municipios. Una competencia autonómica extensa e intensa sobre asistencia social puede dar lugar a convenios con fuerte injerencia autonómica en la gestión de servicios municipales de atención a la dependencia (por ejemplo, de atención domiciliaria). Y, por oposición, una competencia municipal amplia sobre servicios sociales puede impedir la existencia de ciertas cláusulas de control —o incluso cogestión autonómica— sobre los servicios municipales. En última instancia, si se concluyera que los Municipios de una Comunidad Autónoma carecen de competencia sobre atención a la dependencia, los convenios entre la Comunidad Autónoma y el Municipio habrían de calificarse como convenios de delegación o, en su caso, como encargos o encomiendas de gestión (y en ese caso los controles o injerencias autonómicas tendrían escasos límites legales).

19. Del lado de las Comunidades Autónomas la competencia sobre atención a la dependencia es clara. Se trata de una competencia exclusiva. El hecho de que el Estado pueda imponer ciertas «condiciones básicas» de igualdad para la atención a la dependencia en toda España no quiebra la idea de la exclusividad autonómica sino que, más bien, afirma la concurrencia de la competencia exclusiva autonómica con una de «igualación básica» del Estado.

20. Algo más compleja es la identificación de las competencias municipales sobre atención a la dependencia. Como es sabido, nuestra Constitución no atribuye directamente competencias a los Municipal. Simplemente garantiza la autonomía local (art. 137 CE). Esto es, garantiza ámbitos de poder suficientes y reconocibles para los Municipios en materias de interés local. A falta de precedente jurisprudencial en la materia, no resulta fácil precisar ahora si algún servicio o prestación social, por sus características intrínsecas (por ser de marco «interés local»), está garantizado inmediatamente por la Constitución como ámbito competencial de los Municipios, vinculando así a las leyes autonómicas sobre servicios sociales. Tampoco las leyes del Estado atribuyen concretas competencias sobre atención a la dependencia a los Municipios. Dado que la asistencia social o los servicios sociales son materias exclusivas de las Comunidades Autónomas, la legislación básica de régimen local, del Estado, no puede

personas dependientes del SAAD es superior (once euros) al coste financiable de hora de ayuda a personas dependientes ajenas al SAAD (diez euros veinticinco céntimos).

atribuir competencia alguna a los Municipios. A lo más que ha podido
llegar el Estado es a identificar los servicios sociales como una materia en
la que la ley sectorial (autonómica) necesariamente ha de atribuir competencias
suficientes a los Municipios [art. 25.2 k) LBRL] e, incluso, a calificar los servicios sociales como obligatorios para los Municipios de más de
20.000 habitantes [art. 26.1 c) LBRL]. Sentado esto, es claro que las compétencias municipales sobre atención a la dependencia resultan de cada
ley autonómica de servicios sociales.

21. Las leyes autonómicas de servicios sociales atribuyen, ciertamente,
compétencias a los Municipios. Pero se trata de competencias amplíamen-
te compartidas con la propia Comunidad Autónoma. Esto es, las leyes au-
onómicas atribuyen a su Gobierno y Administración diversas e intensas
formas de vinculación y control del ejercicio de la competencia de atención
a la dependencia por cada ayuntamiento. La imprecisión y constreñimiento de
la competencia municipal es tal que son pocas las posibles objeciones a los
derechos, controles e injerencias autonómicas previstas en los convenios mu-
nicipales de dependencia. En efecto, con carácter general, las leyes de ser-
\>

vicios sociales atribuyen a los Municipios competencia sobre los servicios de atención primaria o los servicios sociales básicos, quedando reservada
la atención especializada, con carácter general, a la Administración autonómica.
Los servicios de atención primaria incluyen, de forma generali-
zada, la atención domiciliaria (ayuda a domicilio y teleasistencia). Señal-
do esto, la competencia municipal sobre atención primaria no es plena.
En puridad, sólo se atribuye a los Municipios la competencia sobre orga-
nización y gestión de los servicios. Así, en la Comunidad de Madrid es
competencia municipal la gestión de las prestaciones materiales de atención
domiciliaria, teleasistencia y acogimiento en centros municipales) (art. 31
f), en relación con el art. 46 LSS-CAM). En Castilla-La Mancha correspon-
den a los Municipios «el desarrollo y la gestión» de los servicios de la ayu-
da a domicilio y de teleasistencia [art. 36 d) y e), en relación con el art. 56.2
y 59.1. f) LSS-CLM]. Y en Cataluña es competencia de los Municipios
«crear y gestionar», así como «cumplir las funciones propias» de, entre
otros, los servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad
familiar o de convivencia [art. 17 i), en relación con el art. 31.1 b) y e) LSS-CAT].
Pero esas competencias municipales de gestión son limitadas:

unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia
Comunidad Autónoma y otras veces se someten a múltiples parámetros, controles e intervenciones autonómicas: catálogo de prestaciones; mapa de
servicios (configurado por medio de «zonas» o «áreas básicas» de atención primaria); fijación de «criterios generales y modelos de intervención»; po-
deres de reglamentación de las prestaciones, poderes de control21. En suma,

21 Para Madrid, ver los arts. 44 f) y 45 e) LSS-CAM. Para Castilla-La Mancha, arts. 57 y 58
LSS-CLM. Para Cataluña: arts. 28 y 29 LSS-CAT.

la competencia municipal sobre «gestión» de la atención primaria (incluida
la atención domiciliaria a las personas dependientes), y como la config-
uran las leyes, es de escasa identidad. O, en otros términos, se trata de una
compétencia con escaso poder de decisión u opción municipal.

22. Estas atribuciones de competencia a los Municipios pueden ser
questionadas en términos constitucionales. Pues se trata de competencias
carentes de autonomía. Tal y como se configuran las competencias en las
leyes autonómicas de servicios sociales, los ayuntamientos actúan más bien
como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma, no como go-
biernos locales dotados de autonomía. A tal punto es esto así que la com-
petencia propia municipal en poco se distingue de lo que bien podría ser
una competencia delegada o una competencia autonómica encomendada
en su gestión a los Municipios. Este resultado es incoherente con la propia
opción legal de identificar en la atención primaria el ámbito de prístino
interés local (y por tanto de competencia municipal). Bien se puede enten-
der que en los servicios de atención especializada —que las leyes reser-
van generalmente a las Administraciones autonómicas— la posible activi-
dad municipal sea como simple gestora mediata (encomendada) de centros
u servicios. Pero por la misma razón resulta difícilmente comprensible que en
el núcleo del interés local (la atención primaria) las competencias mu-
nicipales sean de simple gestión y con nuevas tareas de sometimiento a
la Administración autonómica.

C) Los convenios de servicios sociales como convenios de colaboración

23. Tal y como se acaba de exponer, los Municipios disponen de com-
petencias de «gestión» de los servicios de atención a la dependencia, como
parte de la categoría más amplia de servicios de atención primaria o de
atención social básica. Afirmada ya esta competencia municipal, cada
ayuntamiento puede suscribir convenios con su Comunidad Autónoma so-
bre la forma de ejercer su propia competencia. El fundamento jurídico de
estos convenios no ofrece especial dificultad. En primer lugar, la jurispru-
dencia constitucional viene insistiendo en que la cooperación es un prin-
cipio inmanente en el sistema de distribución territorial del poder en Es-
paña22, lo que sin mayor dificultad legítima la formalización de convenios
entre las distintas organizaciones territoriales constitucionales. Más allá de
este fundamento constitucional general, el art. 57.1 LBRL también prevé
directamente la posibilidad de que los Municipios celebren convenios «de
cooperación» en materias de su competencia. De hecho, buena parte de los
convenios municipales de servicios sociales invocan directamente este pre-

atribuir competencia alguna a los Municipios. A lo más que ha podido llegar el Estado es a identificar los servicios sociales como una materia en la que la ley sectorial (autonómica) necesariamente ha de atribuir competencias suficientes a los Municipios [art. 25.2 k) LBRL] o, incluso, a calificar los «servicios sociales» como obligatorios para los Municipios de más de 20.000 habitantes [art. 26.1 c) LBRL]. Sentado esto, es claro que las competencias municipales sobre atención a la dependencia resultan de cada ley autonómica de servicios sociales.

21. Las leyes autonómicas de servicios sociales atribuyen, ciertamente, competencias a los Municipios. Pero se trata de competencias ampliamente compartidas con la propia Comunidad Autónoma. Esto es, las leyes autonómicas atribuyen a su Gobierno y Administración diversas e intensas formas de vinculación y control del ejercicio de la competencia de atención a la dependencia por cada ayuntamiento. La imprecisión y constricción de la competencia municipal es tal que son pocas las posibles objeciones a los deberes, controles e injerencias autonómicas previstas en los convenios municipales de dependencia. En efecto, con carácter general, las leyes de servicios sociales atribuyen a los Municipios competencia sobre los «servicios de atención primaria» o los «servicios sociales básicos», quedando reservada la «atención especializada», con carácter general, a la Administración autonómica. Los servicios de atención primaria incluyen, de forma generalizada, la atención domiciliaria (ayuda a domicilio y teleasistencia). Sentado esto, la competencia municipal sobre «atención primaria» no es plena. En puridad, sólo se atribuye a los Municipios la competencia sobre organización y gestión de los servicios. Así, en la Comunidad de Madrid es competencia municipal la «gestión de las prestaciones materiales de atención a domicilio, teleasistencia y acogimiento en centros municipales» (art. 31 f), en relación con el art. 46 LSS-CAM). En Castilla-La Mancha corresponde a los Municipios «el desarrollo y la gestión» de los servicios de la ayuda a domicilio y de teleasistencia [art. 36 d) y e), en relación con el art. 56.2 y 59.1. f) LSS-CLM]. Y en Cataluña es competencia de los Municipios «crear y gestionar», así como «cumplir las funciones propias» de, entre otros, los «servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia» [art. 17 i), en relación con el art. 31.1 b) y e) LSS-CAT]. Pero esas competencias municipales de gestión son limitadas: unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia Comunidad Autónoma y otras veces se someten a múltiples parámetros, controles e intervenciones autonómicas: catálogo de prestaciones; mapa de servicios (conformado por medio de «zonas» o «áreas básicas» de atención primaria); fijación de «criterios generales y modelos de intervención»; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control 22. En suma,
cepto. A este fundamento legal habría que añadir, además, la regulación de
las leyes de servicios sociales, que directa e insistentemente hacen referen-
cia a la necesaria cooperación (y coordinación) entre las Entidades locales
y la respectiva Comunidad Autónoma, lo que expresa o implícitamente
incluye la facultad de celebrar convenios de colaboración.

24. Los convenios de colaboración para la gestión de los servicios
municipales de dependencia presentan contenidos múltiples. Sistematizan-
do la práctica convencional se pueden encontrar, en un mismo convenio,
tanto cláusulas de asistencia o ayuda financiera (de la Comunidad Autóno-
ma al Municipio), como cláusulas sobre la propia gestión de los servicios
de atención domiciliaria (ayuda a domicilio y teleasistencia), o formas de
control (autonómico) sobre lo acordado en el convenio. Lo que tienen en
común todos estos contenidos o cláusulas es que parten de la preexistencia
de una competencia municipal sobre gestión de servicios de atención a la
dependencia. En estos convenios se acuerda cómo la Comunidad Autónoma
y cada Municipio ejercen sus competencias compartidas sobre servicios
sociales de dependencia. De ahí que, de acuerdo con una clasificación
doctrinal solvente, podamos hablar de convenios de colaboración en sen-
tido estricto.24 Esto es, de convenios que no afectan a la titularidad o ejer-
cicio de las competencias propias (STC 214/1989, FJ 20 f). En estos con-
venios no hay propiamente —ni puede haber— traslados competenciales
(delegaciones intersubjetivas o encomiendas de gestión) sino cooperación
en el ejercicio de competencias compartidas. Es posible, ciertamente, que
aparte de los convenios de colaboración uno o varios Municipios asuman,
por convenio de delegación o de encomienda de gestión, la ejecución o
gestión de competencias propias de la Comunidad Autónoma sobre servicios
sociales. Tanto la legislación general (arts. 7, 8 y 27 LBRL y art. 15.4 LRJ-
PAC) como, en ocasiones, las propias leyes de servicios sociales [así: art. 31.1
h) LSS-CAT] prevén esta posibilidad. En tal caso ya no estaríamos propia-
mente ante «convenios de colaboración» y, desde luego, no son éstos el tipo
de convenio característico en la práctica de los servicios de dependencia.

D) **Tipología de convenios**

25. La práctica convencional, en los Municipios y Comunidades Au-
tónomas tomadas como referencia en este estudio, no ofrece un único mo-
delo o patrón de convenio para la atención municipal de la dependencia.
Se pueden contar hasta tres modelos de actuación convencional. Está, en
primer lugar, el convenio con contenido muy predeterminado reglamen-

24 El concepto de «convenios de colaboración en sentido estricto», que incluye los «conve-
nios de cooperación al ejercicio de tareas ajenas» y los «convenios para el ejercicio coordinado
por cada una de las partes de sus propias competencias», en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Los
convenios..., cit., p. 149.
riamente. También está, en segundo lugar, el modelo de doble convenio: convenio-programa plurianual concretado en convenios anuales. Y está, por último, el convenio con alto contenido propio, aquel que define con escasa predeterminación normativa (y sin un previo convenio-marco) las relaciones entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio.

a) En Castilla-La Mancha los convenios municipales presentan escaso contenido singular o propio. Más bien, los convenios reiteran determinaciones contenidas en actos o disposiciones administrativas previas. Unas veces, el convenio municipal reproduce textualmente en su clausulado lo establecido previamente en las bases de la convocatoria competitiva de subvenciones. Otras veces, el convenio municipal ofrece un contenido predeterminado con detalle en una disposición reglamentaria autonómica (el Decreto 181/2009, de 1 de diciembre). Este Decreto regula en detalle la forma y contenido de los «convenios de colaboración» que pueden acordar la Junta y los ayuntamientos castellano-manchegos para la gestión de servicios sociales de atención primaria. Según declara el propio Decreto, esta regulación reglamentaria pretende simplificar la celebración de los convenios. El Decreto fija los conceptos o prestaciones financieras, y su cuantía exacta. Y establece un procedimiento convencional de facto que se inicia por una «solicitud» de cada ayuntamiento a la Junta. Formalmente, el Decreto 181/2009 parte de una previa competencia municipal sobre servicios sociales básicos que considera «compartida» con las de la Comunidad Autónoma. Y partiendo de la previa competencia municipal considera que, aplicando el art. 57 LBRL, procede la cooperación voluntaria por medio de «convenios de colaboración». Estos convenios identifican las actuaciones o programas financieras (en realidad, los que resultan de la planificación autonómica de los servicios y de la estructura territorial de zonas y áreas) y establece magnitudes detalladas de financiación. El Decreto 181/2009 evita en todo momento hablar de subvenciones convencionales, y opta siempre por la expresión «convenios de colaboración». Lo cierto es que, en cualquiera de estas formas, el verdadero contenido singular de cada convenio está en sus anexos, donde se incluyen e identifican

25 Así, por ejemplo, el convenio entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, de 14 de abril de 2010 (cit.) reproduce fielmente tanto parte de la regulación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como más concretamente la Orden de 22 de diciembre de 2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social «por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones a entidades públicas para el mantenimiento de centros y servicios destinados a la atención de las personas con discapacidad intelectual en Castilla-La Mancha, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio de 2010».

26 Como ejemplo: el convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, para la prestación de ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), reproduce fielmente las determinaciones del previo Decreto del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha núm. 181/2009, de 1 de diciembre, «sobre los convenios de colaboración con las Entidades locales para el desarrollo de las prestaciones sociales básicas de la red pública de servicios sociales». 
con precisión tanto los centros en los que los Municipios van a prestar algunos de sus servicios sociales como el listado de beneficiarios o receptores de los servicios municipales de atención a la dependencia.

b) En el caso de Cataluña, cada Municipio suscribe primero un «contrato-programa» cuatrienal con la Consejería de Acción Social, quedando la concreción anual de ese «contrato-programa» para posteriores convenios anuales («protocolos adicionales») 27. El contrato-programa (previamente concertado con las asociaciones catalanas de Municipios) establece el marco de relaciones jurídicas (en la materia de gestión de servicios sociales) entre la Generalitat y cada Municipio. Y a ese marco jurídico general se remite cada «protocolo adicional» anual. En este sentido, el contrato-programa catalán cumple la función que en Castilla-La Mancha corresponde a un reglamento gubernativo. Se podría llegar a cuestionar, incluso, si el «contrato-programa» es en realidad una disposición administrativa con un procedimiento especial de elaboración 28. En todos los casos, los convenios municipales anuales sólo son propiamente singulares en sus cantías y en sus anexos («fichas de acción social»). En estos anexos suele incluirse una relación de personas con derecho a los servicios sociales de gestión municipal o una relación de infraestructuras o centros con los que el ayuntamiento gestiona su servicio.

c) En la Comunidad de Madrid el convenio municipal de servicios sociales se presenta prima facie como verdaderamente regulador de las relaciones de colaboración entre la Comunidad y cada Municipio. Cada convenio (anual) establece el régimen jurídico y el régimen concreto de los servicios y prestaciones municipales durante el año acordado. En la práctica se observa que aunque buena parte de las cláusulas se repiten para distintos Municipios y de año en año, también cada convenio anual presenta ciertas cláusulas singulares (resultado de la experiencia recogida), por lo que su contenido verdaderamente singular no se limita a los anexos de infraestructuras y beneficiarios.

3. Contenido de los convenios

A) Asistencia financiera

26. Con una u otra denominación, los convenios municipales tienen por fin principal la financiación de los servicios sociales realizados por los


28 Así, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Los convenios..., cit., p. 159.
Municipios. De hecho, los propios convenios precisan no sólo la cantidad y los conceptos financieros sino incluso la concreta aplicación presupuestaria —dentro del presupuesto autonómico— de la cual trae causa la financiación del convenio. Hay que precisar desde el inicio, no obstante, que los convenios no sólo precisan la asistencia financiera de la Comunidad Autónoma sino que también establecen cuál es el alcance de la financiación —y en relación con qué servicios— que asumen los propios Municipios. Entre las cláusulas financieras, los convenios a veces reproducen las prohibiciones, deberes o limites del subvencionado conforme a la Ley General de Subvenciones (por ejemplo, la prohibición de acumulación de dotaciones para un mismo fin). Y, en lo que específicamente se refiere a los servicios integrados en el SAAD, los convenios suelen condicionar la posibilidad de tasas municipales por sus servicios a una previa regulación del copago por parte de la Comunidad Autónoma.

27. La asistencia financiera a través de convenios municipales de servicios sociales y atención a la dependencia es la forma en que cada Comunidad Autónoma garantiza el sostenimiento del «sistema» integrado de servicios sociales en su territorio. Las leyes de servicios sociales impiden la colaboración de la propia Comunidad (a través de sus presupuestos anuales) en la financiación de los servicios sociales gestionados por los Municipios, esto es, los servicios de atención primaria o servicios sociales básicos (arts. 52.2 LSS-CAM; 64 LSS-CLM; 60.2 y 62 LSS-CAT). El cumplimiento de este mandato legal se satisface, normalmente, a través de la secuencia presupuesto-convenio. El presupuesto general de la Comunidad incluye, cada año, partidas de gasto genéricas para servicios sociales municipales. Y luego ese gasto se concreta y detalla en convenios con cada uno de los Municipios gestores de servicios sociales. La razón de existir de estos convenios difiere en cada Comunidad Autónoma. En la Comunidad de Madrid, el art. 52.2 LSS-CAM ni impone ni prevé expresamente que la colaboración financiera autonómica se realice a través de convenios (por lo que la distribución de los fondos a cada Municipio bien podría realizarse por procedimientos objetivos reglados, sin convenios). En Cataluña, el art. 62.2 LSS-CAT expresamente dispone que la aportación de la Generalitat a los servicios sociales básicos debe fijarse en los presupuestos y debe pagarse mediante un convenio cuatrienal con la corporación local

29 Convenio de colaboración entre la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, sobre ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), estipulación 2.ª): «Si el coste de la prestación repercute en las personas usuarias, será de aplicación la ordenanza municipal vigente sobre tasas y precios públicos. En el caso de personas en situación de dependencia, con grado y nivel reconocido, será igualmente de aplicación la ordenanza municipal, que estará condicionada a la normativa autonómica que se desarrolle sobre el copago de las prestaciones y catálogo de servicios de atención del SAAD, quedando obligado el Ayuntamiento a realizar el cobro de las cantidades a aportar por estas personas que acceden al servicio». 
titular del área básica de servicios sociales». En Castilla-La Mancha la ley no impone expresamente el convenio, aunque lo anuncia cuando se refiere a que «la financiación de estos servicios [de atención primaria] se garantizará en la Comunidad Autónoma mediante la forma jurídica de colaboración entre las Administraciones públicas responsables...» (art. 64.1 LSS-CLM). Y, en todo caso, el Decreto 181/2009, de 1 de diciembre, dictado aún al amparo de la anterior ley castellano-manchega de servicios sociales (Ley 3/1986, de 16 de abril), sí que impone directamente los convenios como forma de concreción de la asistencia financiera autonómica a los distintos servicios sociales gestionables por los ayuntamientos.

28. Vemos, hasta aquí, que el convenio es un posible instrumento para el cumplimiento de la obligación legal de colaboración autonómica a la financiación de los servicios sociales municipales. Ahora bien, esos convenios no se limitan a transferir los fondos autonómicos a los Municipios. Normalmente detallan cuál es la financiación que corresponde a cada servicio (o a un concreto centro de servicios sociales), e incluso cuáles son las concretas personas que se benefician de los servicios municipales de atención domiciliaria. Tenemos, de esta manera, que los fondos transferidos por la Comunidad Autónoma están altamente condicionados: de un lado la financiación autonómica es ya tendencialmente finalista en el propio presupuesto autonómico; y de otro lado, el convenio precisa para cada concreto Municipio cuál es el destino específico que debe dar a los recursos transferidos. Este nivel de condicionamiento es desde luego superior al que se vio más arriba en los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En ocasiones la doctrina académica ha saludado positivamente el condicionamiento convencional intenso de la actuación municipal, como forma de optimizar la eficacia del SAAD. Estas opiniones suelen desconocer la posición institucional de los Municipios y el principio elemental de que la gestión del SAAD debe hacerse a través del sistema competencial vigente, y no en sustitución de éste. En lo que sigue se va a analizar la legitimidad de una asistencia financiera (autonómica) tan claramente condicionada como la que muestran los convenios municipales de dependencia.

29. Por principio —luego veremos las importantes excepciones— allí donde la Constitución garantiza la autonomía financiera, al menos como poder de gasto (spending power), la financiación interadministrativa debe ser, por regla general, de carácter incondicionado. Esta doctrina vale tanto para las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas como para las relaciones financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales constitucionalizadas (Mu-
nicipios, Provincias e Islas), de otro lado. Tal y como afirma la STC 109/1998, la autonomía presupuestaria «entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias» (FJ 10). El mismo principio de autonomía en el gasto se incluye —esta vez como Derecho internacional— en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988). Primero, el art. 9.1 CEAL establece que las Entidades locales deben contar con recursos propios suficientes «de los que pueden disponer libremente en ejercicio de sus competencias». Y más específicamente el art. 9.7 CEAL añade que «en la medida de lo posible» las subvenciones a las Entidades locales no deben ser condicionadas.

Con una u otra expresión, el principio de autonomía financiera se opone —al menos en línea de principio— a que la financiación de una competencia propia, de una concreta Administración autónoma, resulte de un convenio sectorial con otra Administración pública. E incluso a que la financiación con recursos ajenos resulte de partidas condicionadas en el estado de gastos del presupuesto de otra organización territorial. Con lo dicho se trata de impedir las posibles inferencias de la organización territorial financiante en el ejercicio de la competencia propia de la financiada, asunto al que luego me referiré. Trasladados estos enunciados principales a los convenios municipales de servicios sociales resultaría —en línea de principio— que las Comunidades Autónomas no podrían precisar los fines o servicios específicos de atención a la dependencia a los que se han de aplicar concretos recursos o partidas derivadas del presupuesto autonómico. Tanto si la afectación o condicionamiento deriva directamente de la ley anual de presupuestos como si proviene de un convenio a través del que se instrumenta el traslado de los fondos. Lo dicho hasta aquí son los principios del sistema. Pero el sistema admite importantes excepciones. El Tribunal Constitucional viene aceptando, desde el principio, diversas formas de financiación condicionada —por el Estado— de las Comunidades Autónomas. Unas veces se trata de partidas de gasto finalistas en la propia ley de presupuestos del Estado y otras de fondos especificados en un convenio entre el Estado y concretas Comunidades Autónomas. La síntesis de la jurisprudencia constitucional, y el catálogo de posibles financiaciones condicionadas, se encuentra en la STC 13/1992 (en especial, FJ 8), a la que ya se hizo referencia más arriba en relación con los convenios del SAAD entre el Estado y las Comunidades Autónomas (supra § 13). Esta doctrina constitucional se mantiene hasta hoy. Simplificando mucho,
resulta que el Estado puede condicionar su financiación, para concretos fines o materias de competencia exclusiva autonómica, en la medida en que disponga de un título competencial genérico o concurrente que justifique el condicionamiento de la financiación. Eso sí, cuanto más genérica o limitada es la competencia estatal, menor será el alcance del posible condicionamiento. Esta posibilidad de condicionamiento (supeditada a la existencia de una competencia suficiente de la Administración financiadora) se puede plasmar tanto en cada ley anual de presupuestos (dotaciones presupuestarias finalistas) como en convenios bilaterales que distribuyen las partidas generales del presupuesto (STC 13/1992, FJ 10). Esta es la doctrina constitucional de la que hay que partir para analizar la financiación selectiva (finalista) de los servicios municipales de servicios sociales. En principio, y dejando ahora a un lado los importantes matices de esa jurisprudencia, se puede aceptar su aplicación a las relaciones financieras entre una Comunidad Autónoma y sus Municipios. Ya en la STC 150/1990, FJ 12, declaró el Tribunal Constitucional que el principio de autonomía financiera no impide que, mediante interés suficiente de la Comunidad Autónoma, ésta realice transferencias o subvenciones condicionadas a sus Municipios. A esta posibilidad —constitucionalmente lícita— habría que aplicarle hoy, no obstante, los límites que resultan de la STC 13/1992. Con los resultados que enseguida se explican.

30. Ya se ha dicho más arriba que las competencias municipales sobre servicios sociales (y, en especial, sobre servicios de atención a la dependencia) son competencias compartidas con la respectiva Comunidad Autónoma. Las mismas leyes de servicios sociales que atribuyen competencia a los Municipios también reservan cuantiosas funciones, controles o decisiones de gestión a las respectivas Administraciones autonómicas. El resultado es, en suma, que las competencias propias municipales sobre dependencia son, en realidad, competencias compartidas —y con alto grado de indeterminación— con la Comunidad Autónoma. Dicho esto, fácilmente se concluye que la Comunidad Autónoma puede vincular su financiación a concretas actividades o formas de intervención social de los ayuntamientos. Puede una Comunidad, por ejemplo, optar por financiar la atención domiciliaria municipal (o algunas de sus formas, como la ayuda a domicilio), y en menor medida la teleasistencia, o incluso optar por limitar al mínimo la financiación autonómica de algún servicio o intervención concreta (como los servicios de emergencia social o la adaptación de viviendas de personas con situación de dependencia). Esta opción financiera autonómica no impide —claro es— que cada ayuntamiento, con sus propios recursos presupuestarios incitados (o incluso con recursos condicionados procedentes directamente del Estado o de su Provincia) desarrolle servicios sociales —incluso servicios de dependencia— preteridos por la Administración autonómica.

31. Admitido ya que la asistencia financiera autonómica por vía de convenio puede ser selectiva (para fines o servicios municipales concretos), queda por precisar cuál es el límite a ese condicionamiento. Pues hay que reiterar que el condicionamiento financiero es una excepción (lícita) al principio de financiación incondicionada que resulta de la garantía constitucional de autonomía (arts. 137 y 142 CE). También hay que recordar que según el art. 9.7 CEAL: «En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos». Tendencialmente se puede fijar el límite al posible condicionamiento autonómico en el propio catálogo de servicios de atención a la dependencia. Las leyes autonómicas de servicios sociales, antes y después de la LAPAD, identifican expresamente diversos servicios específicos para la atención a la dependencia. En especial, la ayuda a domicilio y la teleasistencia (arts. 21.2 LSS-CAT; 36 LSS-CLM; 64.5 LSS-CAM). Las leyes de servicios sociales no establecen más detalles en esta enumeración de servicios o prestaciones de dependencia. Pues bien, este nivel de concreción, el que establecen las leyes de servicios sociales, es el que se puede tomar como límite a la competencia autonómica de condicionamiento finalista de su ayuda financiera. De esta manera, la asistencia financiera convencional bien puede primar la ayuda a domicilio frente a la teleasistencia (o viceversa). Pero excedería de la competencia autonómica la introducción de subdistinciones finalistas dentro de cada uno de los tipos de servicios expresamente enunciados en las leyes de servicios sociales. Esto incluye —en todo caso— la prohibición de que la Comunidad Autónoma financiera convencional seleccione concretos «proyectos» operativos dentro del conjunto de la actividad municipal de atención a la dependencia.

32. Hasta aquí se ha dicho que los convenios municipales para la atención a la dependencia pueden incluir ayudas financieras de la Comunidad Autónoma. Dicho esto, queda aún por precisar cuál es el régimen jurídico de esa asistencia financiera convencional. En un primer momento —y tanto antes como después de la LAPAD— los propios convenios municipales sobre diversos servicios sociales se calificaban como subvenciones. Respondían a la propia fiacción de unas bases y una convocatoria competitiva de la Comunidad Autónoma. A esa convocatoria concurrían los distintos

---

**Referencias**


31. «Ver en este sentido el Anexo II al «Convenio entre la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia y Asuntos Sociales) y el Ayuntamiento de Madrid para el desarrollo de los servicios sociales de atención primaria y de promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia), de 30 de diciembre de 2010.

dentres directamente del Estado o de su Provincia) desarrolle servicios sociales —incluso servicios de dependencia— preteridos por la Administración autonómica.

31. Admitido ya que la asistencia financiera autonómica por vía de convenio puede ser selectiva (para fines o servicios municipales concretos), queda por precisar cuál es el límite a ese condicionamiento. Pues hay que reiterar que el condicionamiento financiero es una excepción (léxica) al principio de financiación incondicionada que resulta de la garantía constitucional de autonomía (arts. 137 y 142 CE). También hay que recordar que según el art. 9.7 CEAL: «En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos». Tendencialmente se puede fijar el límite al posible condicionamiento autonómico en el propio catálogo de servicios de atención a la dependencia. Las leyes autonómicas de servicios sociales, antes y después de la LAPAD, identifican expresamente diversos servicios específicos para la atención a la dependencia. En especial, la ayuda a domicilio y la teleasistencia (arts. 21.2 LSS-CAT; 36 LSS-CLM; 64.5 LSS-CAM). Las leyes de servicios sociales no establecen más detalles en esta enumeración de servicios o prestaciones de dependencia. Pues bien, este nivel de concreción, el que establecen las leyes de servicios sociales, es el que se puede tomar como límite a la competencia autonómica de condicionamiento finalista de su ayuda financiera. De esta manera, la asistencia financiera convencional puede primar la ayuda a domicilio frente a la teleasistencia (o viceversa 36). Pero excedería de la competencia autonómica la introducción de subdistinciones finalistas dentro de cada uno de los tipos de servicios expresamente enunciados en las leyes de servicios sociales. Esto incluye —en todo caso— la prohibición de que la Comunidad Autónoma financiante seleccione concretos «proyectos» operativos dentro del conjunto de la actividad municipal de atención a la dependencia 37.

32. Hasta aquí se ha dicho que los convenios municipales para la atención a la dependencia pueden incluir ayudas financieras de la Comunidad Autónoma. Dicho esto, queda aún por precisar cuál es el régimen jurídico de esa asistencia financiera convencional. En un primer momento —y tanto antes como después de la LAPAD— los propios convenios municipales sobre diversos servicios sociales se calificaban como subvenciones. Respondían a la previa fijación de unas bases y una convocatoria competitiva de la Comunidad Autónoma. A esa convocatoria concurrían los distintos

36 Ver en este sentido el Anexo II al «Convenio entre la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia y Asuntos Sociales) y el Ayuntamiento de Madrid para el desarrollo de los servicios sociales de atención primaria y de promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia», de 30 de diciembre de 2010.
37 Esta propuesta, formulada en general, en M. J. ALONSO, «Relaciones interadministrativas», cit., p. 1136.
ayuntamientos con sus correspondientes programas de atención a personas en situación de dependencia (o a personas discapacitadas). Resuelto el procedimiento competitivo, la subvención se podía formalizar en un convenio. El texto del convenio frecuentemente incorporaba o se remitía al artículo 57 LBRL. En mi opinión, y conforme a lo que ya se dijo más arriba (supra § 23), no hay inconveniente en calificar a los convenios municipales como subvenciones de colaboración en sentido estricto. Pues estos convenios, aunque incluyen asistencia financiera autonómica, no se limitan a esta función, y extienden su contenido también a regular la participación financiera de los ayuntamientos en los servicios, o a fijar ciertas condiciones sobre los servicios municipales. Dada la complejidad de contenido de estos convenios, resulta acertado no reducir la calificación y régimen jurídico del convenio al tipo estricto de la subvención. Cuestión distinta es si parte del clausulado de esos convenios, el que se refiere directamente a las transferencias financieras, aún debe calificarse materialmente como subvención, y someterse a la regulación de la LGS.

33. La calificación de la asistencia financiera como subvención stricto sensu ofrece algunas dificultades prácticas relevantes. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la regla general del art. 22.1 LGS es que las subvenciones se otorgan tras un procedimiento competitivo. Y que, por tanto, la asignación directa de subvenciones —por convenio— es una excepción en el sistema de la LGS. Sólo puede darse en los supuestos enunciados en el art. 22.2 LGS: las previstas nominativamente en el presupuesto; las que vengan impuestas a una Administración por una norma de rango legal; o aquellas excepcionales por «razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública». Dicho esto, enseguida nos encontramos con la dificultad de identificar cuál de las causas excepcionales tasadas es la que justifica el convenio de subvención directa a los Municipios para financiar sus servicios de dependencia. Y lo cierto es que los convenios municipales de dependencia no se acomodan con facilidad al catálogo de excepciones del art. 22.2 LGS (sí, en cambio, a los catálogos ampliados de excepciones de algunas leyes autonómicas de subvenciones, aunque esta cuestión excede del presente estudio). Estas dificultades aplicativas son indicio —a mi juicio— de que la asistencia financiera en los convenios de dependencia no es propiamente una subvención de las reguladas en la LGS, sino una transferencia más o menos condicionada de fondos cuya regulación sustantiva se encuentra tanto en las leyes de hacienda y presupuesto (estatales y autonómicas) como en las propias leyes de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. Esta afirmación requiere, como es lógico, más argumentación.

34. Es cierto que el art. 2.2 LGS incluye en su ámbito de aplicación, en principio, a las subvenciones entre Administraciones públicas. Y sólo excluye expresamente a las transferencias globales de recursos entre Administraciones públicas. Textualmente, el art. 2.2 LGS sólo excluye expresamente «las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas» (art. 2.2 LGS). Esto permitiría afirmar —en principio— que las demás aportaciones finalistas selectivas entre Administraciones públicas sí estarían reguladas en la LGS. Ahora bien, enseguida hay que advertir de que no todas las aportaciones dinerarias finalistas o condicionadas responden al concepto estricto de subvención del art. 2.1 LGS al que ahora me refiero. Pueden ser ciertamente subvenciones (en tanto aportaciones dinerarias finalistas) pero no necesariamente subvenciones reguladas por la LGS. Se puede considerar así, en lo que importa para este estudio, que las aportaciones dinerarias contenidas en los convenios municipales de dependencia queden fuera del concepto de subvención de la LGS. Dos argumentos se ofrecen para este resultado. Uno que tiene que ver con el propio concepto de subvención de la LGS; el otro con la interpretación de la LGS conforme al principio constitucional de autonomía municipal.

a) Como ya se anunció, se puede sostener que no toda transferencia interadministrativa finalista es, necesariamente, una subvención regulada en la LGS. En el concepto de subvención del art. 2.1 b) y c) LGS es determinante la existencia de una actividad o situación —actual o proyectada— de un sujeto privado o público. Y que esa actividad o situación sea de interés para una Administración [tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una fina...
algunas leyes autonómicas de subvenciones\textsuperscript{39}, aunque esta cuestión excede del presente estudio). Estas dificultades aplicativas son indicio —a mi juicio— de que la asistencia financiera en los convenios de dependencia no es propiamente una subvención de las reguladas en la LGS, sino una transferencia más o menos condicionada de fondos cuya regulación sustantiva se encuentra tanto en las leyes de hacienda y presupuesto (estatales y autonómicas) como en las propias leyes de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. Esta afirmación requiere, como es lógico, más argumentación.

34. Es cierto que el art. 2.2 LGS incluye en su ámbito de aplicación, en principio, a las subvenciones entre Administraciones públicas. Y sólo excluye expresamente a las transferencias \textit{globales} de recursos entre Administraciones públicas. Textualmente, el art. 2.2 LGS sólo excluye expresamente «las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas» (art. 2.2 LGS). Esto permitiría afirmar —en principio— que las demás aportaciones finalistas selectivas entre Administraciones públicas sí estarían reguladas en la LGS. Ahora bien, enseguida hay que averiguar de que \textit{no todas las aportaciones dinerarias finalistas} o condicionadas responden al concepto estricto de subvención del art. 2.1 LGS al que ahora me referiré. Pueden ser ciertamente subvenciones (en tanto aportaciones dinerarias finalistas) pero no necesariamente subvenciones reguladas por la LGS. Se puede considerar así, en lo que importa para este estudio, que las aportaciones dinerarias contenidas en los convenios municipales de dependencia quedan fuera del concepto de subvención de la LGS. Dos argumentos se ofrecen para este resultado. Uno tiene que ver con el propio concepto de subvención de la LGS; el otro con la interpretación de la LGS conforme al principio constitucional de autonomía municipal.

\textit{a}) Como ya he anunciado, se puede sostener que no toda transferencia interadministrativa finalista es, necesariamente, una subvención regulada \textit{en} la LGS\textsuperscript{40}. En el \textit{concepto de subvención} del art. 2.1 b) y c) LGS es determinante la existencia de una actividad o situación —actual o proyectada— de un sujeto privado o público. Y que esa actividad o situación sea de interés para una Administración [«tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una fina-}


\textsuperscript{40} Otra opinión, bien fundada, en G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley», en G. FERNÁNDEZ FARRERES (dir.), \textit{Comentarios a la Ley General de Subvenciones}, Thomson-Civitas, 2005, pp. 29 y ss. (p. 47).
CONVENIOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA DE PROMOCIÓN... 129

Francisco Velasco Caballero

La aportación dineraria en la que se dan estas características es lo que regula detalladamente la LGS. Y bien, las notas ya señaladas no se dan propiamente en la asistencia financiera incluida en los convenios municipales de dependencia. En nuestro caso, la asistencia financiera no responde a un mero interés, utilidad o finalidad pública, propio de la Administración financiante, sino a un deber de colaboración financiera expresamente impuesto como tal en las leyes autonómicas de servicios sociales [como por ejemplo los arts. 45 d) y 52.2 LSS-CAM]. Tampoco ha aquí una simple iniciativa municipal [un «proyecto, acción, conducta o situación», en los términos del art. 2.2 c) LGS] sino la atribución legal expresa de ciertos servicios y prestaciones sociales (los de atención primaria) al ámbito de gestión municipal. En algunos casos, incluso, esos servicios se califican expresamente por la ley como servicios obligatorios (así, para el servicio de teleasistencia: art. 64.7 LSS-CAM). A mi juicio, las aportaciones dinerarias incluidas en los convenios municipales de servicios sociales son un instrumento directo para el previsto en la ley para articular las competencias entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio. La aportación dineraria autonómica es una pieza central del sistema competencial trabado en el «sistema de servicios sociales» de cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, aquí no estamos ante una situación de interés de la Administración concedente respecto de una concreta actividad, iniciativa o situación de un sujeto subvencionado. Estamos ante la expresión financiera de una competencia compartida (gestión de servicios de atención a la dependencia) entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio. Esta caracterización competencial de la transferencia finalista autonómica sitúa a las subvenciones o ayudas financieras de los convenios municipales de dependencia fuera del ámbito de aplicación directa de la LGS. A esta misma conclusión podría llegar también por medio del art. 2.4 b) del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (Reglamento de Subvenciones). Este precepto, calificado expresamente como básico por el propio Real Decreto (sic), excluye la aplicación del reglamento a los convenios en que las Administraciones públicas que los suscriben ostenten competencias compartidas de ejecución. Pese a que esta norma tiene una eficacia hermenéutica limitada (pues sólo dice a qué subvenciones no se aplica el reglamento), no qué son o no subvenciones a efectos del art. 2 LGS), si que es un indicador nacional claro de que las ayudas financieras como las contenidas en los convenios municipales de servicios sociales no se acomodan bien al concepto de subvención stricto sensu de la LGS.

b) Por otro lado, la subvención de la LGS difícilmente encaja con la posición constitucional de los Municipios. La LGS ha partido en su regulación — implicitlymente — del tipo más característico de subvención: la que concede una Administración pública a un sujeto privado para el desarrollo de una actividad de interés público. La regulación del régimen sub-
vencional (el procedimiento competitivo de otorgamiento, las garantías, los controles, las sanciones) responde a esa imagen inmanente del subvencionado como sujeto privado. Y por lo mismo, el régimen subvencional de la LGS presenta notables paradojas y dificultades aplicativas cuando el subvencionado es una Administración pública. En efecto, a poco que se profunde en la regulación de la LGS se observa que el sujeto subvencionado se encuentra en una situación de fuerte subordinación y limitada autonomía de gestión respecto de la Administración concedente. Tanto en lo que se refiere al cumplimiento del fin subvencional como en lo que hace al control económico sobre el sujeto subvencionado. Piénsese, por ejemplo, en la limitada facultad de «subcontratación» por parte del sujeto subvencionado (art. 29 LGS), lo que entra fácilmente en conflicto con la potestad de autoorganización municipal para la gestión de sus propios servicios [art. 4.1 a) LBRL]. O piénsese también en las comprobaciones de los gastos subvencionados, a cargo de la propia Administración concedente (art. 33 LGS), en el control financiero sobre la ejecución de las subvenciones (arts. 44 y ss. LGS) o en la posible imposición de sanciones a las entidades subvencionadas (arts. 52 y ss. LGS). Estas normas de intensa subordinación del sujeto subvencionado son, desde luego, difícilmente compatibles con el art. 223 de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo: TRLHL), que reserva al Tribunal de Cuentas (o las sindicaturas autonómicas de cuentas) el control económico externo (contable y financiero) de las Entidades locales. Pero más allá de la posible incoherencia legal (entre la LGS, de un lado, y la LBRL más el TRLHL, de otro lado), lo relevante ahora es la incompatibilidad de esa intensa subordinación del sujeto subvencionado (propia de la LGS) con la garantía constitucional de autonomía y suficiencia financiera municipal (arts. 137 y 142 CE). Pues recuérdese, en primer lugar, que la jurisprudencia constitucional viene afirmando, desde 1981, que la garantía constitucional de autonomía local impide toda sumisión cuasijerárquica de las Entidades locales constitucionalizadas respecto de la Administración estatal o autonómica 41. Y recuérdese también, en segundo lugar, aquella doctrina constitucional contraria a que la voluntaria aceptación de asistencia financiera a través de un convenio pueda alterar una posición constitucional (de autonomía) garantizada directamente por la Constitución 42. Vista esta jurisprudencia constitucional, y a fin de evitar un posible reproche de inconstitucionalidad de la LGS, es necesario interpretar su ámbito de aplicación de forma tal que resulte compatible con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Tenemos, así, que los arts. 137 y 142 CE actúan como parámetros interpre-

42 Esta doctrina se ha formulado en relación con las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas (SSTC 201/1988, FJ 4; y 13/1992, FJ 7), pero es perfectamente trasladable a las subvenciones a los Municipios, también dotados de autonomía constitucionalmente garantizada.
ativos del art. 2.2 LGS (y por tanto de la posible aplicación de la LGS a la asistencia financiera autonómica a los servicios sociales municipales). Esta regulación constitucional, tomando como parámetro interpretativo, conduce a una interpretación restrictiva del art. 2.2 LGS. Esto es: la aplicación de la LGS debe quedar restringida —en principio— a aquellos casos en que un Municipio se encuentra en una posición homóloga a la del sujeto privado, o cuando la subvención responda a un proyecto o iniciativa concreta de un ayuntamiento más allá de sus competencias y servicios regulados.

En lo que hace al presente estudio, la interpretación del art. 2.2 LGS conforme a la Constitución impide calificar como subvención (de la LGS) una transferencia condicionada de fondos —para la gestión de servicios de atención primaria (incluidos los de dependencia)— que son responsabilidad compartida entre la propia Comunidad y los Municipios de su territorio. Esta conclusión no significa negar que las transferencias condicionadas sean, materialmente, subvenciones (en el sentido amplio del art. 40 TRLHL). Pues el supraconcepto de «subvención» incluye diversas categorías, y sólo una parte de ellas se encuentran reguladas en la LGS. Téngase en cuenta que la jurisprudencia constitucional distingue, tradicionalmente, entre la «subvención de acción de fomento» y la «subvención-dotación». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo estrictamente, en su momento, se relacionan con una subvención de carácter presupuestario». Y, en puridad, sólo la primera corresponde

c) La interpretación propuesta —que excluye a las asignaciones condicionadas de los convenios municipales de dependencia del ámbito de aplicación de la LGS— se corroboraba, a mi juicio, con lo regulado en la Disposición adicional 8.ª LGS. En esa disposición se excluye directamente la aplicación primaria de la LGS a las subvenciones a los municipios. Se establece ahí que esas subvenciones —aceptando que son— no se rigen primariamente por la LGS sino que son normas especiales. Esta regulación tiene pleno sentido si se tiene en cuenta que la asistencia económica provincial no es una atribución grácil de la Provincia respectiva de sus Municipios. Es una función característica que el art. 36.1 b) LBRL atribuye directamente a la Provincia. No estaríamos aquí, por tanto, ante el interés de la Provincia en que los Municipios lleven a cabo transferencias que consideran de interés público (que es lo propio de las subvenciones comprendidas en el art. 2 LGS). Estamos, más bien, ante el ejercicio de una competencia subvencional, directamente configurada por la LBRL. Y, del otro lado, los Municipios sobre los que pesa la prestación de numerosos servicios públicos (por de pronto, todos los nombrados en el art. 26 LBRL) no son simples interesados en la prestación de asistencia económica. Son Administraciones públicas que, para el ejercicio de los servicios que les impone la ley, cuentan —por decisión legal— con la asistencia económica provincial. A partir de estos datos, bien se puede entender por qué la Disposición adicional 8.ª LGS excluye expresamente a la asistencia económica provincial del ámbito de aplicación directa de la LGS. Pues bien, esta misma razón también se puede encontrar en la asistencia financiera a los servicios sociales de atención primaria. También aquí estamos ante servicios de responsabilidad compartida (en este caso, de la Comunidad Autónoma y de los Municipios) y donde la asistencia financiera no es un asignación regida por la oportunidad administrativa sino una pieza más de las relaciones de colaboración —para el ejercicio de la competencia compartida sobre atención social— entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio. En consecuencia, y por identidad de razón con la regulación de la Disposición adicional 8.ª LGS, cabe afirmar también aquí que la asistencia financiera contenida en los convenios municipales de servicios sociales y dependencia no se encuentra en el ámbito objetivo del art. 2 LGS.

B) Ordenación de los servicios municipales

35. Sin perjuicio de su contenido principalmente financiero, los convenios municipales sobre servicios sociales y atención a la dependencia incluyen diversas determinaciones sobre la propia gestión del servicio por los ayuntamientos. A veces el ayuntamiento asume «compromisos» concretos.\footnote{Otra opinión (que la Disposición adicional 8.ª LGS, al ser una excepción expresada en la LGS, viene a confirmar precisamente que las demás subvenciones interadministrativas están sometidas a la LGS), en G. Fernández Farreres. «El concepto de subvención...", cit., p. 52.} Pues bien, en el caso de la asistencia financiera a los servicios municipales de dependencia nos encontramos ante lo que la jurisprudencia constitucional denomina «subvenciones-dotación», y no ante las «subvenciones de acción fomento», o «subvenciones en sentido estricto» que es lo que —a mi juicio— recoge el art. 2.2 LGS.
tativos del art. 2.2 LGS (y por tanto de la posible aplicación de la LGS a la asistencia financiera autonómica a los servicios sociales municipales). Esta regulación constitucional, tomada como parámetro interpretativo, conduce a una interpretación restrictiva del art. 2.2 LGS. Esto es: la aplicación de la LGS debe quedar restringida —en principio— a aquellos casos en que un Municipio se encuentra en una posición homóloga a la del sujeto privado, o cuando la subvención responda a un proyecto o iniciativa concreta de un ayuntamiento más allá de sus competencias y servicios regulados. En lo que hace al presente estudio, la interpretación del art. 2.2 LGS conforme a la Constitución impide calificar como subvención (de la LGS) una transferencia condicionada de fondos —para la gestión de servicios de atención primaria (incluidas las de dependencia)— que son responsabilidad compartida entre la propia Comunidad y los Municipios de su territorio. Esta conclusión no significa negar que las transferencias condicionadas sean, materialmente, subvenciones (en el sentido amplio del art. 40TRLHL). Pues el supraconcepción de «subvenciones» incluye diversas categorías, y sólo una parte de ellas se encuentran reguladas en la LGS. Téngase en cuenta que la jurisprudencia constitucional distingue, tradicionalmente, entre la «subvención de acción de fomento» y la «subvención-dotación». Y, en puridad, sólo la primera correspondería al concepto estricto de subvención del art. 2.2 LGS. Las llamadas «subvenciones-dotación» se caracterizan por ser «meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impolítamente o en una aceptación muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor...». Pues bien, en el caso de la asistencia financiera a los servicios municipales de dependencia nos encontraríamos ante lo que la jurisprudencia constitucional denominaría «subvenciones-dotación», y no ante las «subvenciones de acción de fomento», o «subvenciones en sentido estricto» que es lo que —a mi juicio— recoge el art. 2.2 LGS.

c) La interpretación propuesta —que excluye a las asignaciones condicionadas de los convenios municipales de dependencia del ámbito de aplicación de la LGS— se corrobora, a mi juicio, con lo regulado en la Disposición adicional 8.a LGS. En esa disposición se excluye directamente la aplicación primaria de la LGS a las subvenciones provinciales a los Municipios. Se establece allí que esas subvenciones —aceptando que lo son— no se rigen primariamente por la LGS sino por sus propias normas especiales. Esta regulación tiene pleno sentido si se tiene en cuenta que la asistencia económica provincial no es una atribución graciável de la Provincia respecto de sus Municipios. Es una función característica que el art. 36.1 b) LBRM atribuye directamente a la Provincia. No estaríamos, por tanto, ante el interés de la Provincia en que los Municipios lleven a cabo determinadas tareas que consideren de interés público (que es lo propio de las subvenciones comprendidas en el art. 2 LGS). Estamos, más bien, ante el ejercicio de una competencia subvencional, directamente configurada por la LBRL. Y, del otro lado, los Municipios sobre los que pesa la prestación de numerosos servicios públicos (por de pronto, todos los enunciados en el art. 26 LBRL) no son simples interesados en la percepción de una asistencia económica. Son Administraciones públicas que, para el ejercicio de los servicios que les impone la ley, cuentan —por decisión legal— con la asistencia económica provincial. A partir de estos datos, bien se puede entender por qué la Disposición adicional 8.a LGS excluye expresamente a la asistencia económica provincial del ámbito de aplicación directa de la LGS. Pues bien, es la misma razón también se puede encontrar en la asistencia financiera a los servicios sociales de atención primaria. También aquí estamos ante servicios de responsabilidad compartida (en este caso, de la Comunidad Autónoma y de los Municipios) y donde la asistencia financiera no es un asignación regida por la oportunidad administrativa sino una pieza más de las relaciones de colaboración —para el ejercicio de la competencia compartida sobre atención social primaria— entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio. En consecuencia, y por identidad de razón con la regulación de la Disposición adicional 8.a LGS, cabe afirmar también aquí que la asistencia financiera contenida en los convenios municipales de servicios sociales y dependencia no se encuentra en el ámbito objetivo del art. 2 LGS.

B) Ordenación de los servicios municipales

35. Sin perjuicio de su contenido principalmente financiero, los convenios municipales sobre servicios sociales y atención a la dependencia incluyen diversas determinaciones sobre la propia gestión del servicio por los ayuntamientos. A veces el ayuntamiento asume «compromisos» concretos.

---

[Otra opinión que la Disposición adicional 8.a LGS, al ser una excepción expresada en la LGS, viene a confirmar precisamente que las demás subvenciones interadministrativas están sometidas a la LGS), en G. Fernández Farreres, «El concepto de subvención...», cit., p. 52.]
Otras veces los convenios incluyen cláusulas generales de sometimiento a la dirección autonómica. De esta manera, los convenios no sólo contienen financiación sino también regulación de los servicios municipales.

36. Se puede afirmar, en línea de principio, la licitud de las determinaciones convencionales sobre la gestión de los servicios municipales de atención a la dependencia. En algunos casos los convenios simplemente reiteran lo que ya es una regulación legal o reglamentaria, por lo que su fuerza normativa no proviene propiamente del convenio sino de una norma que le precede. En otros casos las determinaciones convencionales sobre los servicios municipales son _precisiones convencionales sobre el alcance competencial_ de cada una de las dos Administraciones públicas. A mí juicio, y contra lo que anteriormente se ha dicho en la doctrina, estas _delimitaciones competenciales_ pueden considerarse contenido propio de un _convenio de colaboración_. Partimos aquí de que, como ya se ha señalado más arriba (supra §§ 23-24), la atención a las personas dependientes es una materia _compartida_ entre cada Comunidad Autónoma y sus Municipios. No por decisión de la LAPAD —que ni atribuye ni puede atribuir competencias a los Municipios— sino por decisión de las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas. El hecho de que la competencia sobre servicios sociales (y en especial, sobre servicios de atención a la dependencia) sea compartida entre la Administración autonómica y los Municipios significa que se pueden producir conflictos de naturaleza normativa. La forma elemental de evitar esos conflictos consiste, precisamente, en un acuerdo bilateral de delimitación funcional entre las dos Administraciones públicas _en principio competentes_ para una misma actividad. Repárese aquí, en todo caso, en que el convenio no atribuye o traslada competencias de una a otra Administración. Las competencias vienen definidas necesariamente en la ley. Y la función del convenio es delimitar el ejercicio de esas competencias. Esto es precisamente la razón por la que, frente a los llamados «convenios de competencias», que sí tienen por objeto afectar al sistema objetivo de competencias (y de ahí las graves objeciones constitucionales y doctrinales que soportan), los convenios municipales de dependencia se limitan a expresar —de forma recíproca y consensuada— hasta dónde va a ejercer su competencia cada una de las dos Administraciones públicas titulares de una competencia compartida y compone el equipo técnico de los servicios sociales municipales objeto del presente convenio. En el caso de Cataluña, las «fichas de acción social» anexas a los protocolos anuales (convenios anuales de desarrollo del contrato-programa cuatrienal) establecen compromisos concretos tanto para el Departamento de Acción Social de la Generalitat como para el Ayuntamiento (por ejemplo: el apartado 3.ª de la «ficha núm. 1» establece que es deber del Ayuntamiento «llevar a cabo el 100 por 100 de los programas individuales de atención (PIA) de las personas con reconocimiento de dependencia en el período de tres meses, como máximo, desde la recepción de las valoraciones enviadas con grado y nivel»).

37. Algunos convenios incluyen cláusulas genéricas de sometimiento del ayuntamiento a las posibles directrices autonómicas. Por ejemplo: el convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Municipio, se compromete a cumplir las directrices que fije la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional sobre los servicios sociales, y el resto de las Directrices Generales...».

Las directrices procedentes de la LAPAD han de interpretarse, lógicamente, conforme a la distribución legal de competencias (entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio) y conforme al principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE). Hay que insistir, de nuevo, en que el convenio no puede —por sí— alterar la división legal de atribución de competencias (en este caso, el que establecen las leyes autonómicas de servicios sociales). En consecuencia, la medida de las posibles directrices autonómicas, a las que se refieren las cláusulas convencionales transcritas, han de ser necesariamente con respecto a las competencias municipales. La mayor dificultad consiste, entonces, en precisar cuál es el ámbito funcional municipal, definido en la ley, al que no pueden afectar las directrices autonómicas. El núcleo principal de esa competencia municipal está, fundamentalmente, en la organización de los servicios municipales, expresión característica de la posibilidad de autoorganización municipal que incluye la autonomía para definir las estructuras y el personal. La delimitación de la forma de gestión del servicio (por lo tanto directa o indirecta) es la que impide que la Administración autonómica impida la externalización, mediante contrato, de los servicios de atención; o que la...
en gran medida indeterminada. Claro que al no estar ante la determinación objetiva de cada competencia (sino ante un acuerdo bilateral sobre cómo ejercerá cada Administración su competencia) el convenio carece aquí de eficacia propiamente vinculante para la Administración municipal o autonómica. Pues lo verdaderamente vinculante es la definición normativa (legal) de la competencia, no su delimitación consensuada por las Administraciones que comparten la competencia. A partir de estas premisas se pueden analizar algunas concretas estipulaciones o cláusulas sobre la gestión de los servicios municipales, contenidas en los convenios.

37. Algunos convenios incluyen cláusulas genéricas de sometimiento del ayuntamiento a las posibles directrices autonómicas. Por ejemplo: «el ayuntamiento se compromete a que todos sus programas orienten su actividad en base a los criterios establecidos por la Consejería» 46. O también: «[el Ayuntamiento] se compromete a cumplir las directrices que fije la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional sobre los centros sociales, programas y prestaciones básicas de servicios sociales, y el resto de las Direcciones Generales...» 47. Estas cláusulas genéricas de subordinación han de interpretarse, lógicamente, conforme a la distribución legal de competencias (entre la Comunidad Autónoma y cada Municipio) y conforme al principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE). Hay que insistir, de nuevo, en que el convenio no puede —por sí— alterar el sistema legal de atribución de competencias (en este caso, el que establecen las leyes autonómicas de servicios sociales). En consecuencia, la medida de las posibles directrices autonómicas, a las que se refieren las cláusulas convencionales transcritas, han de ser necesariamente con respecto a las competencias municipales. La mayor dificultad consiste, entonces, en precisar cuál es el ámbito funcional municipal, definido en la ley, al que no pueden afectar las directrices autonómicas. El núcleo principal de esa competencia municipal está, fundamentalmente, en la organización de los servicios municipales, expresión característica de la potestad de autoorganización municipal [art. 4.1 a) LBRL y 6.1 CEAL] que incluye la definición de las estructuras de empleo (art. 6.2 CEAL) 48, así como la determinación de la forma de gestión del servicio (por lo pronto, directa o indirecta). Esto impide que la Administración autonómica imponga la externalización, mediante contrato, de los servicios de atención; o que la

46 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, de 14 de abril de 2010 (cit.), estipulación 14.6.
47 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan para la prestación de servicios sociales en el marco del plan concertado, de 7 de mayo de 2010 (cit.), estipulación 2.2.
48 Ver también la STC 252/2005, FJ 6, si bien esta sentencia concluye que aunque la ordenación de la propia plantilla forma parte de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, en el caso concreto la imposición de funcionarización que resulta de una Ley vasca es «ponderada» y por tanto compatible con la Constitución.
Administración autonómina decidió el tipo de empleado público que debe prestar el servicio. La Administración autonómina tampoco podrá dictar instrucciones sobre los bienes o infraestructuras municipales afectadas al servicio.

38. Con frecuencia, los convenios reservan a la Administración autonómina todas las resoluciones administrativas sujetas vinculadas a los servicios de atención a la dependencia. Esto es, las decisiones sobre quiénes son las concretas personas receptoras o beneficiarias de los servicios y prestaciones municipales. De esta manera, por ejemplo, con cláusula convencional la Administración autonómica se reserva la selección de las personas beneficiarias de un programa de «salud y convivencia», o, también, por convenio se establece directamente que en lo relativo a la prestación de ayuda a domicilio a personas en situación de dependencia, la incorporación al servicio se hará mediante resolución del delegado Provincial de Salud y Bienestar Social, siendo su acceso directo y prioritario.

También en algún convenio se reservan a la Administración autonómica las decisiones sujetas sobre los servicios de ayuda a domicilio (acceso al servicio) hasta donde llega la financiación también autonómica, correspondiendo entonces al ayuntamiento sólo el «alta en el servicio» en la parte que financie el propio Ayuntamiento. Otras veces el convenio atribuye a una «comisión mixta» (ayuntamiento-consejería) la selección de las personas usuarias en un centro de día de gestión municipal y financiación autonómica. Las distintas fórmulas expuestas son, en principio, posibles en el marco competencial de los servicios municipales de atención a la dependencia. Tratándose de una competencia compartida entre la Comunidad Autónoma y cada uno de sus Municipios, es una opción legalmente posible el que sea la Administración autonómica quien configure directamente el listado de personas (de las que ya tienen prescrito un PIA) que deben ser atendidas por los servicios de un concreto ayuntamiento. Pero que esto lo pueda hacer la Administración autonómica no deriva inmediatamente del convenio sino del hecho previo y determinante de que la ley atribuya a la Administración autonómica una amplia y casi indeterminada competencia sobre servicios sociales. La función del convenio es entonces, más bien, la de deslindar funcionalmente las tareas que podrían ejercerse tanto por la Comunidad Autónoma como por cada ayuntamiento, dada la

C) Controles autonómicos

39. Los convenios municipales para la atención a la dependencia preven numerosos controles autonómicos sobre la actividad de cada ayuntamiento. Buena parte de esos controles se refiere al destino de la ayuda financiera. Otros sirven para evaluar la eficacia de cada Municipio en el ejercicio de sus competencias sobre atención a la dependencia. Finalmente, otros son cargas de información a fin de que la Comunidad Autónoma pueda ejercer debidamente su competencia sobre atención a la dependencia. Dada la diversidad de controles, cada uno de ellos requiere un análisis diferenciado.

a) Empecemos por los controles económicos. Como ya se ha dicho, los convenios municipales de servicios sociales son básicamente financieros. Esto explica que su clausulado incluya numerosas previsiones de control autonómico sobre los fondos que se transfieren por medio del convenio. unas veces los convenios se refieren, sin más, al régimen de controles de la Ley General de Subvenciones (régimen aplicable tanto a particulares como Administraciones públicas subvencionadas). Esto ocurre, sobre todo, en convenios de primera época que se autocalificaban abiertamente como «subvenciones» regidas por la Ley básica 38/2003 (Ley General de Subvenciones) y por las correspondientes leyes de subvenciones de las Comun...
atribución compartida e imprecisa de la competencia. Por lo mismo, en el sistema competencial de servicios sociales cabría también que fuera cada Municipio quien determinara quiénes, con qué intensidad y con qué preferencia, pueden recibir las prestaciones municipales. Sea cual sea la opción que se siga en cada convenio (o en cada Comunidad Autónoma), la atribución de las resoluciones subjetivas a la Administración autonómica no puede derivar del alcance de la financiación autonómica (como en cambio parece sugerirse en una de las cláusulas transcritas más arriba). Las competencias autonómicas y municipales sobre servicios de atención a la dependencia no dependen de cuál sea la fuente y alcance de la financiación. Las competencias —aun imprecisas— derivan de la ley, no de la fuente financiera. De esta manera, aunque es económicamente explicable que la Comunidad Autónoma se reserve todas las resoluciones subjetivas en relación con servicios financiados íntegramente con el presupuesto autonómico, la razón jurídica de la reserva no está en la fuente de financiación sino en la existencia de competencia suficiente para esa reserva. De la misma forma, incluso en el caso de que un ayuntamiento llegue a financiar el 40 por 100 de sus servicios de teleasistencia a personas dependientes, ello no es razón jurídica para que correspondan al propio ayuntamiento las decisiones subjetivas sobre el servicio.

C) Controles autonómicos

39. Los convenios municipales para la atención a la dependencia prevén numerosos controles autonómicos sobre la actividad de cada ayuntamiento. Buena parte de esos controles se refiere al destino de la ayuda financiera. Otros sirven para evaluar la eficacia de cada Municipio en el ejercicio de sus competencias sobre atención a la dependencia. Finalmente, otros son cargas de información a fin de que la Comunidad Autónoma pueda ejercer debidamente su competencia sobre atención a la dependencia. Dada la diversidad de controles, cada uno de ellos requiere un análisis diferenciado.

a) Empecemos por los controles económicos. Como ya se ha dicho, los convenios municipales de servicios sociales son básicamente financieros. Esto explica que su clausulado incluya numerosas previsiones de control autonómico sobre los fondos que se transfieren por medio del convenio. Unas veces los convenios se remiten, sin más, al régimen de controles de la Ley General de Subvenciones (régimen aplicable tanto a particulares como Administraciones públicas subvencionadas). Esto ocurre, sobre todo, en convenios de primera época que se autocalificaban abiertamente como «subvenciones» regidas por la Ley básica 38/2003 (Ley General de Subvenciones) y por las correspondientes leyes de subvenciones de las Comu-
nidades Autónomas. Es frecuente que esos mismos convenios de subvenciones mencionen el posible control por el Tribunal de Cuentas (del Estado) o los tribunales y sindicaturas de cuentas autonómicas. En convenios de servicios sociales más recientes se observa que los controles autonómicos previstos en los propios «convenios de colaboración» (sobre el destino real de la transferencia de fondos y sobre la economía en los gastos realizados) son con frecuencia similares a los dispuestos en la LGS. En ambos casos, y conforme a lo ya argumentado más arriba, es cuestionable la licitación de este tipo de controles en relación con Entidades locales dotadas de autonomía. Más arriba se puso en cuestión que la asistencia financiera autonómica contenida en cada convenio fuera, propiamente, una subvención (supra § 33), al menos, una subvención de las reguladas en la Ley 38/2003. Insistí entonces en que los convenios de colaboración sobre servicios sociales y atención a la dependencia contemplan la asistencia financiera autonómica como una pieza más del complejo esquema de ordenación convencional de una competencia esencialmente compartida (como es la competencia sobre servicios sociales básicos o de atención primaria). A partir de esta premisa se puede afirmar que la asistencia financiera a los ayuntamientos, para el ejercicio de una competencia compartida con la Comunidad Autónoma, no se rige por el sistema de controles de la LGS sino, más bien, por el régimen general de controles económicos-financieros sobre las Administraciones locales (el contenido en los arts. 223 y ss. TRLHL) y por los posibles controles específicos acordados en el convenio que resulten compatibles con el propio TRLHL y, más allá, con la garantía constitucional de autonomía local. No estando ante una subvención de la LGS, un convenio no puede establecer controles administrativos o económicos-financieros distintos de los establecidos en la LBR (arts. 60, 61, 65, 66 y 67) y en el TRLHL (art. 223), que a su vez son reflejo directo o desarrollo de la autonomía local garantizada por el art. 137 CE. Es claro, desde luego, que la Comunidad Autónoma puede vigilar el destino eficaz de los fondos transferidos para el ejercicio de la competencia municipal de atención a la dependencia. Pero esa vigilancia debe hacerse conforme a las leyes de régimen local, y no al margen de éstas. En consecuencia, en la medida en que las leyes autonómicas de servicios sociales imponen ciertas obligaciones funcionales a los Municipios (y garantizan legal y presupuestariamente su financiación), cada Comunidad Autónoma podrá ejercer —en la hipótesis de inactividad o deficiente actividad municipal— el control previsto en el art. 50 LBR (sustitución del ayuntamiento). Pero se trata, en todo caso, de un tipo de control de actividad muy cualificado y esencialmente distinto del reintegro de la subvención al que se refiere el art. 37.1 LGS.

b) Los convenios de servicios sociales también incluyen, en ocasiones, cláusulas de vigilancia autonómica sobre la propia ejecución de los servicios por cada ayuntamiento. Estos controles son, en principio, admisibles, aunque no precisamente por su simple inclusión en el convenio. Dado el carácter compartido de la competencia sobre servicios sociales básicos o de atención primaria, no se puede descartar que la Comunidad Autónoma disponga —ope legis— de una competencia de seguimiento o evaluación de los servicios municipales de atención a la dependencia. Pero se trataría, en todo caso, de una competencia atribuida —siquiera de forma imprecisa o indeterminada— por cada ley autonómica de servicios sociales, no por cada convenio municipal. Y, en todo caso, ese control derivado de las leyes de servicios sociales ha de ser conforme con la legislación básica de régimen local. Esto significa, de un lado, que el posible seguimiento autonómico del servicio municipal (de su calidad, del cumplimiento de los programas) no puede concluir en la revocación o anulación de actos, buena parte de los cuales (TSTC 213/1988, FJ 2; 149/1991, FJ 4; 46/1992, FJ 2; 259/1998, FJ 2; y 11/1999, FJ 2) legitima la misma competencia por medida de delegación. 

En estrecha conexión con los dos tipos de controles anteriores, los financieros y los de gestión del servicio, los convenios de servicios sociales incluyen fuertes cargas o deberes de información a la Comunidad Autónoma. A veces, esos deberes de información se especifican en el convenio: «comunicar a la Delegación Provincial, en el momento que se produzcan, las bajas de aquellas personas usuarias cuya prestación de ayuda a domicilio se financie al amparo de este convenio»3. Aunque de forma más genérica, las cargas de información derivan indirectamente del deber de «utilizar y mantener» el sistema informático centralizado (de titularidad autonómica) sobre servicios sociales14. A través del sistema informático la
aunque no precisamente por su simple inclusión en el convenio. Dado el carácter compartido de la competencia sobre servicios sociales básicos o de atención primaria, no se puede descartar que la Comunidad Autónoma disponga —ope legis— de una competencia de seguimiento o evaluación de los servicios municipales de atención a la dependencia. Pero se trataría, en todo caso, de una competencia atribuida —siquiera de forma imprecisa o indeterminada— por cada ley autonómica de servicios sociales, no por cada convenio municipal. Y, en todo caso, ese control derivado de las leyes de servicios sociales ha de ser conforme con la legislación básica de régimen local. Esto significa, de un lado, que el posible seguimiento autonómico del servicio municipal (de su calidad, del cumplimiento de los programas) no puede concluir en la revocación o anulación de acto alguno, pues justamente la LBRL ha reservado a los tribunales, íntegramente, el control de legalidad de la actuación administrativa 31. Del seguimiento del servicio puede resultar, a lo sumo, la decisión extraordinaria de sustitución (art. 60 LBRL) o la suspensión provisional prevista en el art. 67 LBRL, ciertamente difíciles de justificar incluso ante un eventual incumplimiento municipal de sus compromisos convencionales o legales. De otro lado, en ningún caso el control autonómico sobre el servicio municipal puede incluir técnicas de control propias de la delegación administrativa, previstas en el art. 27.1 y 2 LBRL (envío de comisionados autonómicos, requerimientos de subsanación de deficiencias, sustitución inmediata en la gestión del servicio). Recuérdese que los Municipios prestan los servicios de atención a la dependencia como expresión de una competencia propia, atribuida por la ley de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. Se trata, ciertamente, de una competencia compartida —y de forma imprecisa— con la Comunidad Autónoma. Pero esto es bien distinto al ejercicio de una competencia ajena por medio de delegación.

c) En estrecha conexión con los dos tipos de controles anteriores, los financieros y los de gestión del servicio, los convenios de servicios sociales incluyen fuertes cargas o deberes de información a la Comunidad Autónoma. A veces, esos deberes de información se especifican en el convenio: «comunicar a la Delegación Provincial, en el momento que se produzcan, las bajas de aquellas personas usuarias cuya prestación de ayuda a domicilio se financie al amparo de este convenio» 52. Aunque de forma más genérica, las cargas de información derivan indirectamente del deber de «utilizar y mantener» el sistema informático centralizado (de titularidad autonómica) sobre servicios sociales 53. A través del sistema informático la

32 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, sobre ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), estipulación 3.2.
33 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, sobre ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), estipu-
Comunidad Autónoma accede, de forma automática y exhaustiva, a todos los datos de gestión de los servicios sociales municipales. En general, los deberes de información, genéricos o específicos, tienen amparo en los arts. 55 c) y 56 LBRL. De un lado, el art. 55 c) LBRL expresamente impone a las Entidades locales (como también a las Administraciones estatal y autonómica) el deber de «facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos». Es claro que este deber de información se justifica en un ámbito —como la atención a la dependencia— objeto de una competencia compartida con la Comunidad Autónoma (y donde, por tanto, la Administración autonómica requiere de la información municipal para el correcto ejercicio de su propia competencia). Más allá de este deber general de información, el art. 56 LBRL incluye otros deberes específicos de información que dan cobertura, sin dificultad, a cualquier carga informativa prevista en los convenios de dependencia. En el buen entendido de que esos deberes informativos no derivan propiamente del convenio, sino de la ley.

D) Comisiones de seguimiento

40. Los convenios municipales suelen crear comisiones mixtas de seguimiento del convenio, con composición paritaria (ayuntamiento-consejería). Los cometidos de esas comisiones mixtas son bien diversos. Los convenios asignan a las comisiones mixtas tareas simplemente deliberantes o consultivas como —en ocasiones— actuaciones administrativas materiales (inspecciones, por ejemplo) e incluso, en algún caso, poderes decisorios. En línea de principio, la creación de una comisión mixta es un contenido posible de un convenio de colaboración. Ya se ha dicho con carácter general, y se puede ratificar en este estudio, que en el ámbito local la Administración mixta ofrece menores problemas que en las relaciones

4 J. M. Rodríguez de Santiago, Los convenios... cit., p. 323.
5 STS de 29 de marzo de 1989 (Ar. 2428).
7 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, sobre ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), estipulación 10. También: contrato programa 2008-2011 entre el Departamento de Acción Social y Ciudadana y el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet (cit.), cláusulas 12 y 13. Veamos también la cláusula 22.1 del convenio entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid,

entrega del Estado y las Comunidades Autónomas. En esta línea se puede confirmar que la cooperación mediante convenios, a la que se refiere expresamente el art. 57 LBRL, incluye sin dificultad la posibilidad de crear comisiones mixtas para asegurar el buen fin de la colaboración acordada. La clave es aquí el carácter voluntario de estas comisiones (a lo que se refiere expresamente el art. 57 LBRL). Estas comisiones mixtas de seguimiento son, en todo caso, bien distintas de los órganos de colaboración entre la Administración autonómica y cada entidad local a que se refiere el art. 58.1 LBRL. Estos «órganos de colaboración» no son de creación voluntaria sino impuestos por la ley (estatal o autonómica) y precisamente por este carácter esencialmente imperativo, el propio art. 58.1 LBRL reserva su creación a una ley y establece que tendrán sólo carácter «deliberante o consultivo». Todas estas cautelas, las del art. 58.1 LBRL, tienen por fin evitar que una hipotética decisión unilateral del Estado (creando órganos mixtos con los ayuntamientos) afecte a las competencias de régimen local de las Comunidades Autónomas. Pero también sirven para evitar que una Comunidad Autónoma limite —mediante la creación imperativa de un órgano de colaboración— el ejercicio de competencias propias. Aunque, como digo, estos límites no se aplican a las comisiones mixtas de los convenios de servicios sociales, simplemente porque su creación es propiamente voluntaria y tienen cobertura legal general en el art. 57 LBRL (no en el art. 58.1 LBRL). Esta cobertura legal general del art. 57 LBRL no conduce a afirmar que las posibles comisiones mixtas puedan desarrollar cualesquiera funciones. Pues no caen en la autorización del art. 57 LBRL, aquellas funciones contrarias a las leyes o, más en general, no compatibles con el principio constitucional de autonomía local. Veamos.

41. Ninguna dificultad hay, por principio, en que las comisiones mixtas realicen genéricas labores de consulta o deliberación. Se trata de formas de cooperación elementales entre Administraciones públicas sin afectación del sistema legal de competencias. Es admissible, incluso, que las comisiones mixtas realicen algunas tareas directas de «vigilancia y seguimiento», en la medida en que esas tareas consistan, en realidad, en la recopilación y evaluación de información, para su puesta a disposición de las dos Administraciones (autonómica y municipal). Se puede admitir, incluso, que la comisión mixta resuelva dudas sobre la interpretación y aplicación del convenio, en el buen entendido de que no se trata de interpretaciones
entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En esta línea se puede afirmar que la cooperación mediante convenios, a la que se refiere expresamente el art. 57 LBRL, incluye sin dificultad la posibilidad de crear comisiones mixtas para asegurar el buen fin de la colaboración acordada. La clave es aquí el carácter voluntario de estas comisiones (a lo que se refiere expresamente el art. 57 LBRL). Estas comisiones mixtas «de seguimiento» son, en todo caso, bien distintas de los «órganos de colaboración» entre la Administración autonómica y cada entidad local a que se refiere el art. 58.1 LBRL. Estos «órganos de colaboración» no son de creación voluntaria sino impuestos por la ley (estatal o autonómica) y precisamente por este carácter esencialmente imperativo, el propio art. 58.1 LBRL reserva su creación a una ley y establece que tendrán sólo carácter «deliberante o consultivo». Todas estas cautelas, las del art. 58.1 LBRL, tienen por fin evitar que una hipotética decisión unilateral del Estado (creando órganos mixtos con los ayuntamientos) afecte a las competencias de régimen local de las Comunidades Autónomas. Pero también sirven para evitar que una Comunidad Autónoma limite —mediante la creación imperativa de un «órgano de colaboración»— el ejercicio de competencias municipales. Aunque, como digo, estos límites no se aplican a las comisiones mixtas de los convenios de servicios sociales, simplemente porque su creación es propiamente voluntaria y tienen cobertura legal general en el art. 57 LBRL (no en el art. 58.1 LBRL). Esta cobertura legal general del art. 57 LBRL no conduce a afirmar que las posibles comisiones mixtas puedan desarrollar cualesquiera funciones. Pues no caen en la autorización del art. 57 LBRL aquellas funciones contrarias a las leyes o, más en general, no compatibles con el principio constitucional de autonomía local. Veamos.

41. Ninguna dificultad hay, por principio, en que las comisiones mixtas realicen genericas labores de consulta o deliberación. Se trata de formas de cooperación elementales entre Administraciones públicas sin afectación del sistema legal de competencias. Es admisible, incluso, que las comisiones mixtas realicen algunas tareas directas de «vigilancia y seguimiento», en la medida en que esas tareas consistan, en realidad, en la recopilación y evaluación de información, para su puesta a disposición de las dos Administraciones (autonómica y municipal). Se puede admitir, incluso, que la comisión mixta resuelva dudas sobre la interpretación y aplicación del convenio, en el buen entendido de que no se trata de interpretaciones

54 J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Los convenios..., cit., p. 323.
55 STS de 29 de marzo de 1989 (Ar. 2428).
57 Convenio de colaboración entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, sobre ayuda a domicilio, de 24 de junio de 2010 (cit.), estipulación 10. También: contrato-programa 2008-2011 entre el Departamento de Acción Social y Ciudadana y el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet (cit.), cláusulas 12 y 13. Ver también la cláusula 22. del convenio entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid.
imperativas y vinculantes sino de criterios para la evitación voluntaria de conflictos competenciales entre la Administración autonómica y la municipal.

42. Mayor esfuerzo analítico requieren aquellas cláusulas convencionales que, en ocasiones, asignan funciones decisorias a las comisiones mixtas. Es el caso de algunas funciones reguladoras, o de la facultad de emisión de actos administrativos con efectos para los particulares. Es cierto que, por principio, el art. 12.1 LRJ-PAC establece que las competencias se han de ejercer precisamente por los órganos que las tienen atribuidas. Pero también es sabido que el art. 69 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)—norma básica conforme a la Disposición final 7.ª 1) TRRL—expresamente prevé que «las competencias compartidas o concurrentes podrán ser ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la local, mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado conforme a lo dispuesto en el art. 61 de esta Ley». Estos entes instrumentales podrán, ciertamente, tomar la forma de consorcios (previstos en el art. 87 LBRL). Pero también podrá tratarse de estructuras organizativas no personificadas y de estructura más sencilla que un consorcio. Esto es, a mi juicio, lo que ocurre en el supuesto de los servicios de atención a la dependencia. Ya se ha insistido aquí en que los servicios de atención a la dependencia son, en gran medida, compartidos entre la Administración autonómica y cada Municipio. En esta situación de compartición—por lo demás imprecisa—pueden la Comunidad Autónoma y cada ayuntamiento crear una estructura organizativa para el ejercicio de una competencia esencialmente compartida. No estaríamos aquí, en puridad, ante un supuesto de delegación del ejercicio de competencias (que presupone la preexistencia de un órgano o entidad a quien se delega) sino en la creación de una comisión ad hoc para el ejercicio conjunto de competencias compartidas.

43. No resulta fácil, a priori, calificar a las comisiones mixtas como verdaderos «órganos administrativos». Pues es claro que no se da aquí, en general, la nota de estabilidad que de forma inmanente incorpora el art. 11.2 LRJ-PAC. Ocurre, sin embargo, que el art. 22.2 LRJ-PAC, al referirse específicamente al régimen de los «órganos colegiados», introduce cierta
flexibilidad en el concepto normativo de «órgano» administrativo, fundamentalmente en lo que hace a la ordenación jerarquizada de cada órgano y a la incorporación al órgano colegiado de sujetos ajenos a la Administración en cuestión. A partir de este concepto ampliado de «órgano administrativo» se podría aceptar la inclusión de las comisiones mixtas en el régimen legal básico de los órganos colegiados del art. 22 LRJ-PAC. Un régimen legal que, como es sabido, ofrece una especial flexibilidad cuando se trata de órganos participados por varias Administraciones públicas. Pues, en tal caso, cada órgano colegiado podrá «establecer o completar sus propias normas de funcionamiento» (art. 22.2 LRJ-PAC). Esto supone que —salvo regulación autonómica en contrario— a las comisiones mixtas de servicios sociales municipales les será de aplicación, en primer lugar, la especifica regulación contenida en los convenios que las crean. En defecto de previsión expresa en los convenios les será también de aplicación el régimen de convocatorias y sesiones del art. 26 LRJ-PAC más el régimen de elaboración de actas del art. 27.1 y 4 LRJ-PAC. Y sólo en defecto de legislación autonómica sobre órganos colegiados les serán de aplicación a las comisiones mixtas de servicios sociales, además, el resto de las reglas contenidas en los arts. 22 a 27 LRJ-PAC.

IV. BIBLIOGRAFÍA


EMBID IRUJO, A., El Derecho de la crisis económica, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009, pp. 95 y ss.


HIerro HIerro, F. J., «Organización y funcionamiento del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia», en A. MONTOYA MElGAR, La protección de las personas dependientes, Thomson-Civitas, 2007, pp. 199 y ss.

MENÉNDEZ RECXACH, À.. «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en Documentación Administrativa, núm. 240, 1994, pp. 11 y ss.


REQUEJO PAGÉS, J. L.; «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en F. CAAMAÑO (dir.), La autonomía de los entes locales en positivo, Barcelona, 2003, pp. 15 y ss.


SÁENZ ROYO, E., «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación interadministrativa», en AAVV, Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 19 y ss.

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