



Fundamentos Constitucionales de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Especial referencia al ámbito andaluz.

María Dolores Montero Caro

Colaboradora Honoraria de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba

Contacto:

d22mocam@uco.es

RESUMEN

En los últimos años se ha producido un envejecimiento preocupante de la pirámide poblacional española. Ello unido al cambio del modelo de familia y a la incorporación progresiva de la mujer al mercado laboral, hace que cada vez sean más el número de personas que se encuentran en situación de dependencia y no pueden ser atendidas por sus familias tal y como venía ocurriendo hasta el momento. Por ello, el Estado, en lo que se considera una de las iniciativas de la política social más importantes de los últimos años, aprueba la conocida como "Ley de Dependencia" y articula en torno a ella todo un Sistema Para la Autonomía y Atención a La Dependencia. Por tanto, lo que hace el Estado es una regulación de mínimos que necesita, sobre la base de la cooperación, el posterior desarrollo por parte del resto de las Administraciones Públicas, en concreto, la Autonómica.

SUMMARY

During the last years, the Spanish population pyramid has aged in a worrying and drastic way. This aspect along with the changing pattern of family structure and the progressive incorporation of women to the workplace, make a situation where a greater number of people find themselves in a dependency situation and can not be assisted by their families as it used to be the case so far. For this reason, the Government, passes the well-known "Dependency Law", been considered as one of the most important initiatives in the social politics in recent years, and creates a System for the Autonomy and Dependency attention around it. Therefore, the National Government sets a minimum regulation base which may be developed, considering the coopération factor, by the rest of Public Administrations mainly by the Autonomic one.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA SOCIAL; DEPENDENCIA; PRESTACIONES ECONÓMICAS, REFORMAS ESTATUTARIAS, ESTADO SOCIAL.

KEYWORDS: SOCIAL POLITICS, DEPENDENCY; ECONOMICAL COMPENSATION, STATUTORY REFORMS, SOCIAL STATE.

I. Competencias Estatales y Autonómicas en material de dependencia.

Para entender el encaje constitucional que tiene la creación en nuestro país del denominado “Sistema Nacional de Dependencia” hay que acudir a los preceptos referentes tanto a la igualdad en sentido amplio, así como a aquellos que realizan un mandato a los poderes públicos sobre cuestiones inherentes al concepto de dependencia, tales como: régimen público de seguridad social (art. 41 CE), integración social de ciudadanos con discapacidad (art. 49 CE) y suficiencia económica durante la tercera edad mediante el sistema de pensiones (art.50 CE). En lo que concierne al primer grupo, podemos vislumbrar como desde el artículo primero de nuestro texto constitucional ya se hace alusión a la “igualdad” como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, valor que se concreta en la llamada igualdad formal o igualdad ante la ley del art. 14 CE; así como en el artículo 9.2 CE que atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social.

Sin embargo, no podemos olvidar el verdadero alcance jurídico de los principios rectores de la política social y económica (Título I, Capítulo III de la CE), entre los que se encuentran los anteriormente mencionados referentes a: Seguridad Social, Discapacidad y Tercera Edad. Así, el art. 53.3 CE establece que estos principios “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, añadiendo que “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Por tanto, cabría afirmar que no existe una garantía directa de estos principios, sino que es necesaria la existencia de una ley de desarrollo para concretar tanto su eficacia como su exigibilidad. Es aquí donde se encuadraría la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Antes de adentrarnos en el tema que nos ocupa, es interesante hacer un breve recordatorio sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para ello, analizamos concretamente dos preceptos del texto constitucional, el artículo 149.3 y el 149.1. El primero de ellos hace referencia a la llamada “asunción de competencias” por parte de las Comunidades Autónomas:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...”

En este sentido, nuestra Constitución se limita a regular las competencias propias del Estado y no la de las CCAA, - al margen de las materias enumeradas en el art. 148 CE que son un número insignificante con las asumidas actualmente, de ahí que se haya debatido en muchas ocasiones el carácter obsoleto de este precepto-. Son por tanto los propios Estatutos de Autonomía los encargados de delimitar las competencias asumidas, siempre respetando el límite del art. 149.1 CE.

Igualmente, en el art. 149.3 CE se establece el carácter residual a favor del Estado cuando una materia no haya sido asumida por los Estatutos de Autonomía, de tal manera que:

“La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas...”

En la materia que nos ocupa en este trabajo, la dependencia como tal no es una competencia de las enumeradas en el artículo 149.1 CE como exclusiva del Estado. No obstante, el primer apartado del mismo sí permite al Estado entrar a regular esta materia, tal y como ha hecho con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; al otorgarle potestad para regular las condiciones básicas

que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, entendiéndose que en este supuesto entra en juego el denominado nuevo “derecho subjetivo de ciudadanía”, con independencia del lugar de residencia dentro del territorio español³⁶³.

En lo que a la competencia en materia de dependencia de las Comunidades Autónomas se refiere, cabe destacar en primer lugar lo establecido en el artículo 148.1.20ª CE al recoger la asistencia social como una de las materias asumibles por las CCAA. No obstante, y tal y como señalamos anteriormente, este precepto es insuficiente actualmente para definir todo el entramado de competencias autonómicas en general, y sobre el tema que nos ocupa en particular. En este sentido, debemos recurrir al contenido de los diferentes Estatutos Autonómicos existentes en nuestro país.

Aunque todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia en esta materia, no todas lo han hecho de la misma forma ni utilizando los mismos términos. Por tanto, hay que hacer una distinción entre aquellas Comunidades Autónomas que han hecho una mención expresa a la materia de Dependencia y las que no.

El primer grupo comprende aquellas Autonomías cuyos Estatutos han sido objeto de reforma tras el proceso iniciado por Cataluña en el año 2004, en los cuales se recoge expresamente la referencia a las situaciones de dependencia y reconocen expresamente la necesidad de atender estas situaciones a través del reconocimiento de un verdadero derecho de acceso a los servicios sociales, inspirador u principio rector de las políticas públicas en la materia. En este grupo se encuentra la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto al segundo grupo, aquellas Autonomías cuyos Estatutos no han sido reformados en los últimos años y que por tanto no recogen de forma expresa la competencia exclusiva en materia de dependencia³⁶⁴.

Centrándonos en los Estatutos reformados, donde se encaja el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA, en adelante), es una novedad el hecho de incorporar un catálogo de derechos sociales en los mismos, como si de un texto constitucional se tratase, pese a la polémica que ha suscitado la conveniencia de esta incorporación - cuestión que ahora no nos detendremos en analizar en esta páginas puesto que requiere un estudio extenso-. En el siguiente cuadro podemos ver un resumen de la mención que se hace sobre temas referentes a dependencia en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que han sido reformados en los últimos años.

363 Así, en la Exposición de Motivos de citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se establece que “El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la presente Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles. De este modo, configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles.

En este sentido, la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución”.

364 No obstante, al igual que para el ámbito estatal, en virtud del art. 9.2 CE los poderes públicos autonómicos deberán promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Principios rectores sobre dependencia recogidos en los estatutos de las Comunidades Autónomas que han sido reformados en los últimos años, entendiendo desde el proceso de reformas estatutarias abierto desde 2004.

	Protección de discapacitados y personas en situación de dependencia	Protección de mayores
ANDALUCÍA	Art. 37.1.4º: Especial protección de las personas en situación de dependencia Art. 37.1.5º y 6º: Autonomía e integración social y profesional de personas con discapacidad	Art. 37.1.3º: Atención integral a los mayores
CATALUÑA	Art. 40.5: Protección jurídica e integración social, económica y laboral de personas con discapacidades.	Art. 40.6: Protección personas mayores. Principio de solidaridad intergeneracional
COMUNIDAD VALENCIANA	Art. 10.3: No discriminación de personas con discapacidad. Participación y protección de dependientes. Art. 13.2 y 4: Medidas de acción positiva para la integración de los discapacitados.	Art. 10.3: Participación y protección de las personas mayores.
ISLAS BALEARES	Art. 16.3: Participación, protección, integración, acceso a la vida pública, social, educativa y económica; y no discriminación de personas dependientes.	Art. 16.3: Protección y atención integral de personas mayores.
ARAGÓN	Art. 25: Promoción de la autonomía personal e integración social y profesional de personas con discapacidad.	Art. 24.g): Protección de mayores
CASTILLA Y LEÓN		
NAVARRA		
EXTREMADURA	Art. 7.11: Los poderes públicos regionales asumen como una aspiración esencial la más estricta garantía de los derechos a la salud, a la educación y a la protección pública en caso de dependencia. Art. 7.15: Promoverán la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad, con especial atención a su aportación activa al conjunto de la sociedad, a la enseñanza y uso de la lengua de signos española y a la eliminación de las barreras físicas.	Art. 7.14: Velarán por la especial protección de aquellos sectores de población con especiales necesidades de cualquier tipo. La igualdad efectiva de los extremeños pasa inexcusablemente por la adopción de políticas específicas para la infancia, los mayores y cualquier otro sector social con necesidades específicas.

II. Regulación de la dependencia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007

Centrándonos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), el reconocimiento de derechos aparece recogido en el Título I (artículos 12 a 24), rubricado “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, dividido a su vez en cuatro capítulos: “Disposiciones generales”, “Derechos y deberes”, “Principios rectores de las políticas públicas” y “Garantías”.

La incorporación de un catálogo de derechos sociales en el EAA (Capítulo II del Título I) viene a completar en el ámbito autonómico la exigibilidad de la que muchos de ellos carecían en la Constitución Española al estar configurados como meros principios rectores de la política económica y social.

En la mayor parte de estos derechos se vislumbra un carácter prestacional derivado de las competencias asumidas por Andalucía, teniendo como fin último la materialización del bienestar social. En este sentido, se encajan derechos ya existentes como vivienda, salud, educación... con los conocidos como “nuevos derechos” donde se encajarían los derechos de las personas con dependencia o discapacidad. Así, se reconocen, por una parte y conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Estatuto, el derecho a las personas en situación de dependencia de acceder, en los términos que establezca la Ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social¹. Y por otra, en el artículo 19, el derecho de las personas con discapacidad y “las que estén en situación de dependencia” a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

Atención especial merecen las previsiones estatutarias que se imponen como principios rectores de las políticas públicas (art.37.1)

- Especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.

Para abordar la protección de las personas discapacitadas o en situación de dependencia hay que hablar de servicios sociales, por lo que se debe hacer mención al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que crea la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, y que se integra en el Sistema de Servicios Sociales. Así, y con carácter general, el artículo 23 EAA, se refiere a la garantía pública del derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales, teniendo competencia sobre esta materia las Comunidades Autónomas, quienes han regulado su propia normativa de servicios sociales.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, a la que corresponde la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.1.a del Estatuto de Autonomía, deberá asimismo aprobar su propia normativa para la puesta en funcionamiento del Sistema,

1 En lo referente a extranjeros residentes, la Ley 39/2006 en su artículo 5 se remite a lo dispuesto en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, donde se establece en el artículo 14 el derecho de éstos a acceder a los servicios y prestaciones sociales en las mismas condiciones que los españoles (art. 7 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

una vez que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia determine los elementos esenciales de aquel que deben ser comunes a toda la ciudadanía. Entre estos elementos resultan de especial importancia el establecimiento de las características comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de situación de dependencia, que tendrán carácter público, así como la fijación de los criterios básicos del procedimiento para el reconocimiento de esta situación y, en su caso, del derecho a las prestaciones del Sistema.

Así pues, una vez acordado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia los mencionados elementos, y aprobado el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado una normativa propia para la puesta en funcionamiento del Sistema de Autonomía Personal y de Atención a la Dependencia, el Decreto 168/2007, de 12 de junio (BOJA núm. 38, de 18 de junio de 2007), regulando las características específicas y propias de dichos órganos, así como el procedimiento en cuya virtud se realizará el reconocimiento de la situación de dependencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO ZAMORA, Miguel., “El impacto normativo del desarrollo estatutario”, en *El Desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, coord. M. Agudo Zamora, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, pp.15-16.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, “La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las comunidades Autónomas a partir del art. 149.1.1ª CE”, en AAVV, *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, IEA, Barcelona, 2007, p. 38-111, p.90, 108.
- PÉREZ CASTILLO, Rafael., “*El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia: perspectivas de desarrollo y de futuro en el marco del Estado del Bienestar Social en la Comunidad Autónoma Andaluza*”, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009.
- PEREZ DE LOS COBOS, Francisco., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Dependencia”, en MONTOYA MELGAR, A., *La protección de las personas dependientes, Comentario a la Ley 39/2006, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Thomson-Civitas, 2007, p. 87-127, p. 94-103.
- TEROL BECERRA, M.J., “Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales”, en “*Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*” coord. por CASCAJO CASTRO, J.L., 2012, págs. 45-86