

Presentación

El reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia y la consiguiente creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia constituyen un punto de inflexión en la realización del Estado Social cuya trascendencia resulta difícil de abarcar. En efecto, el alcance de las transformaciones económicas, sociales y, asimismo, jurídicas que habrán de derivarse de la creación por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia del cuarto pilar del Estado del Bienestar –tras el Sistema Nacional de Salud, el sistema educativo y el sistema de pensiones, que fueron desarrollados en la década de los ochenta–, resulta a estas alturas imposible de predecir.

Sin embargo, a dos años de la aprobación de la Ley de Dependencia (LEPA), las esperanzas y expectativas generadas por una norma que prometía crear un nuevo hito en nuestro Estado social se ha tornado en una cierta decepción en la medida que no se contemplan todavía resultados tangibles de su aplicación pues parece haber naufragado primero en las disputas de su desarrollo autonómico y estar embarrancado ahora en las dificultades del proceso técnico de su aplicación.

Este contexto justifica que el presente número monográfico de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA tenga por objeto la revisión del estado del desarrollo y la aplicación de la LEPA con la finalidad de proporcionar una imagen ajustada de la verdadera situación en la que se encuentra en la actualidad. Las confusiones en torno al contenido de la LEPA sumadas a determinadas disfunciones puntuales en el reconocimiento de las prestaciones no

pueden distraernos del significado profundo de una norma que, sin duda, se encuentra a la vanguardia en las políticas de la acción social y, que si se implementa de forma adecuada, sin duda proporcionará un sistema de atención a la dependencia ejemplar en un Estado Social modélico.

De este modo resulta absolutamente imprescindible la revisión de la situación de la LPAP para aportar mayor luz sobre su verdadero significado, máxime teniendo en cuenta que, hasta ahora, solamente se habían realizado comentarios al texto de una Ley que, por su naturaleza y contenido, resulta casi imposible de acotar. En efecto, para alcanzar una comprensión cabal del significado de la LEPA deben tenerse en cuenta tanto el desarrollo que han llevado a cabo las Comunidades Autónomas como su aplicación en casos concretos, de modo que sea posible ofrecer algo más que una foto fija de los artículos de la Ley.

Es ahora, a los dos años de su aprobación, el momento oportuno para llevar a cabo esta revisión una vez que ha tenido lugar gran parte de su desarrollo autonómico y ya han comenzado a conocerse los resultados iniciales de su ejercicio con el reconocimiento de las primeras prestaciones.

En estas circunstancias nace, a iniciativa del profesor Luciano Parejo Alfonso, el presente número monográfico, que contiene una serie de estudios con los que se pretende tratar de forma sistemática los principales aspectos relevantes en el desarrollo del contenido de la LEPA de la mano de especialistas en diversas disciplinas y con distintas procedencias, a los que es de agradecer de antemano la claridad y el acierto con el que han abordado sus respectivos temas.

En el diseño de la estructura de este número y en la elección y designación de los artículos ha contribuido generosamente Pablo Cobo Gálvez, que sigue ocupándose con el mismo interés y preocupación de la evolución de una norma que contribuyó de forma determinante a forjar.

* * *

Aunque no resulta procedente adelantar ahora en esta presentación cuestiones que se tratan por extenso en sus diversos artículos, creo necesario ofrecer una explicación de los temas escogidos a partir de la sistemática con que se presentan, junto con algunas reflexiones de carácter general sobre el significado del reconocimiento por la LEPA del derecho a la autonomía y la dependencia y la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Para la revisión del estado del desarrollo y aplicación de la LPAP se parte de un nuevo análisis sobre su origen y proceso de elaboración –eso sí, de la mano de uno de sus principales protagonistas– (apartado I), para tratar a

continuación la situación actual de las políticas sociales relativas a la atención de la dependencia (apartado II).

El encaje de la LEPA en el conjunto de las políticas sociales resulta esencial, tanto para alcanzar a comprender su significado como cuarto pilar del Estado de bienestar, como para explicar el reacomodo de las demás políticas y su interacción con éstas.

El reconocimiento de la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia como derecho subjetivo de ciudadanía supone el desarrollo definitivo de los servicios sociales que amplía y complementa la acción desarrollada por este sistema hasta ahora, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, que garantiza ahora de forma plena la existencia de todos sus ciudadanos (en el sentido de la “procura existencial” según Forsthoff) a través de unas medidas que aseguran a los individuos las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo.

Asimismo, la introducción de este derecho implica una modificación sustancial en el respeto y el reconocimiento de la dignidad de las personas en situación de dependencia, consagrando un derecho humano de tercera generación. De este modo se supera el modelo rehabilitador que trata de normalizar a las personas dependientes atendiendo a su situación, para pasar a un modelo social o de vida independiente en el que, desde una perspectiva más amplia centrada no tanto en la persona sino en su situación en la sociedad, se reconoce la plenitud de sus derechos como persona y la consiguiente obligación de garantizarlos a través de los medios que sean necesarios.

Se culmina así un largo camino iniciado en nuestro país por Juan Luis Vives, que en *De subventione pauperum* afirmaba a mediados del siglo XVI la responsabilidad del poder de ocuparse de los más necesitados, hasta alcanzar con el Sistema para la Autonomía y de Atención a la Dependencia (SAAD) la maximización de la protección social postulada por William Beveridge, con lo que se supera el modelo asistencial y los esquemas y sistemas de ayudas o prestaciones de carácter discrecional.

Por otra parte se plantea (apartado III) la incidencia de las iniciativas de las instancias supranacionales en el desarrollo de la LPAP. A nivel internacional, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que participa del cambio de paradigma que introduce la LEPA con respecto a las persona dependientes en general. Por otra, el proceso de integración que se desarrolla en el seno de la Unión Europea está alcanzando de forma indirecta aquellos ámbito que, como la protección social dispuesta, habían permanecido en manos de los Estado, por lo que su evolución condiciona de forma determinante el futuro desarrollo del Sistema para Autonomía y la Atención de la Dependencia.

La configuración del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia también queda supeditado en su desarrollo a nivel interno por la naturaleza compuesta de nuestra forma de Estado (apartado IV). Se trata de un Sistema descentralizado en el que las Comunidades Autónomas contribuyen a su definición y financiación, además de soportar su prestación junto a las Entidades locales. Por esta razón se lleva a cabo un recorrido por la experiencia de algunas de las Comunidades Autónomas lo que permite profundizar en su análisis al tiempo que se obtienen elementos de comparación.

La estructura institucional del SAAD necesita todavía de un mayor recorrido para terminar de encajar y debe demostrar que es posible un funcionamiento fluido y unitario dentro de la diversidad que implica su carácter descentralizado.

Asimismo, la introducción de un sistema de nueva planta como es el SAAD exige un análisis detallado (apartado V), que se desdobra, por una parte, en su dimensión externa en cuanto uno más de los servicios públicos de solidaridad, lo que exige delimitarlo y cohesionarlo con los demás sistemas de protección social y sanitaria. Todo ello sin descuidar su dimensión interna con el deslinde entre lo público y lo privado en la composición del Sistema y los elementos autorreferenciales como la calidad y la información que garantizan su adecuado funcionamiento.

Por último, y en la medida que el fundamento de la LEPA se encuentra en el reconocimiento del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, se atiende al ejercicio de dicho derecho mediante el acceso a las prestaciones que lo satisfacen (apartado VI).

No quisiera concluir esta presentación sin reiterar mi agradecimiento a los autores que han hecho posible este número monográfico dedicado a la revisión del Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia. El contexto en el que han concluido sus trabajos, a comienzos de 2009, quizás haya sido el menos oportuno por las dificultades técnicas que han planteado las constantes novedades que se han ido presentando en el desarrollo de la LEPA, a lo que se han sumado las oscuras perspectivas de una profunda crisis económica que amenazaba la corta existencia del nuevo Sistema. Sin embargo, todo ellos han contribuido con entusiasmo y rigor conscientes, quizás, de que el peor naufragio es no partir.

JOSÉ VIDA FERNÁNDEZ
Universidad Carlos III de Madrid

**La Ley 39/2006 de promoción
de la Autonomía Personal y
Atención a las Personas
en Situación de Dependencia:
su génesis y proceso
de elaboración**

