

# **El Derecho a la atención de las personas mayores en el Estatuto de Autonomía para Andalucía: retos para los poderes públicos andaluces<sup>1</sup>**

*Elsa Marina Álvarez González*

Profesora Ayudante–Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga

## **1. INTRODUCCIÓN: LA ATENCIÓN A LOS MAYORES EN LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA**

Los cambios demográficos y sociales han dado ya lugar también en España a un aumento creciente de la población en situación de dependencia, en especial de los mayores (tanto los “convencionales”, es decir, la población con más de 65 años, como los pertenecientes al llamado “doble envejecimiento”, o sea, la población con edad superior a 80 años). La dependencia de las personas en los últimos tramos de su vida es así un fenómeno generalizado, que se une, por otra parte, a la población en situación de dependencia por discapacidad (derivada de la enfermedad, en particular, la crónica, de alteraciones congénitas o de los altos índices de siniestralidad laboral o vial, etc.) o por otras causas.

El fenómeno no es exclusivo de España. Por ello, la atención a las personas en situación de discapacidad o dependencia constituye uno de los principales desafíos de los países desarrollados, habiendo sido realizado el derecho a dicha atención por la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En nuestro país (con el precedente de la articulación a partir de finales de 1980 de los correspondientes servicios y prestacio-

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto de investigación de excelencia de la Junta de Andalucía P06-SEJ-1861.

nes por las Comunidades Autónomas, incorporados a sus respectivas redes de Servicios Sociales) este desafío se ha asumido en los últimos años ya de un modo sistemático. De esta manera, las iniciativas de un horizonte integral de las acciones públicas sobre la materia que cristalizaron con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, han culminado con la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, conocida como Ley de la Dependencia.

La Ley 39/2006, de Dependencia, es ambiciosa, pues contempla la instauración de un sistema global de prestación de cuidados a las personas dependientes. Partiendo de lo previsto en los arts. 49 y 50 de la Constitución Española, que prevén la atención a las personas con discapacidad y personas mayores y un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos, supera el sistema hasta ahora vigente de servicios sociales (fragmentario en sus servicios y prestaciones y disperso en la responsabilidad de las Comunidades Autónomas y el denominado “tercer sector”) para apostar por la garantía de un marco estable de recursos y servicios para la atención de la dependencia. Dicho marco se asienta en la propia regulación legal (que define tal atención como “una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de Seguridad Social”) y en la implantación de un nuevo sistema institucional: el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en el que se contempla tenga lugar la colaboración y la participación de todas las Administraciones Públicas.

El SAAD tiene como finalidad principal establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado. Para ello, la Ley 39/2006, establece el carácter público de las prestaciones del SAAD y la universalidad en el acceso a los correspondientes servicios y prestaciones de todas las personas en situación de dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación.

Así, se configuran tres niveles de protección: un nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado, según el grado y nivel de la dependencia<sup>2</sup>, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia, que se fi-

---

<sup>2</sup> La situación de dependencia se clasifica en los siguientes grados:

nancia públicamente a través de los Presupuestos Generales del Estado; un segundo nivel de protección que se acuerda entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas a través de convenios de colaboración y donde se establece la financiación que corresponde a cada una de las Administraciones; y un tercer nivel adicional de protección que puede establecer cada Comunidad Autónoma y con cargo a sus propios presupuestos.

En ese contexto, las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener naturaleza de servicios<sup>3</sup> y de prestaciones económicas<sup>4</sup> e irán destinadas,

---

A) Grado I. Dependencia moderada: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.

B) Grado II. Dependencia severa: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador.

C) Grado III. Gran dependencia: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y por su pérdida total de autonomía mental o física, necesita la presencia indispensable y continua de otra persona.

Cada uno de estos grados de dependencia se divide en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere. El grado y nivel de dependencia de cada persona corresponde determinarlo a las Comunidades Autónomas mediante la aplicación del baremo que ha acordado el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia y que ha sido aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto 504/2007, de 20 de abril. Ello es así porque las prestaciones y servicios se prestan desde las respectivas Comunidades Autónomas a través de la Red de Servicios Sociales autonómicos.

<sup>3</sup> Recogiéndose en el art. 15 de la Ley 39/2006, de Dependencia, el Catálogo de servicios que comprende los siguientes servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia:

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- b) Servicio de Teleasistencia.
- c) Servicio de Ayuda a domicilio:
  - (i) Atención de las necesidades del hogar.
  - (ii) Cuidados personales.
- d) Servicio de Centro de Día y de Noche:
  - (i) Centro de Día para mayores.
  - (ii) Centro de Día para menores de 65 años.
  - (iii) Centro de Día de atención especializada.
  - (iv) Centro de Noche.
- e) Servicio de Atención Residencial:
  - (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
  - (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

<sup>4</sup> Las prestaciones económicas pueden adoptar alguna de las siguientes modalidades:

por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria. Pero la financiación de estas prestaciones sociales no es exclusivamente pública pues se establece que los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

Hay que señalar en todo caso que las diferentes Comunidades Autónomas, habían puesto ya en marcha con anterioridad a la Ley de Dependencia y, en desarrollo de su normativa general de servicios sociales o de normas específicamente dirigidas a este sector de la población<sup>5</sup>, una serie de servicios públicos dirigidos a asistir a las personas mayores en sus necesidades cotidianas básicas y a procurarles una adecuada calidad de vida. Así, con carácter general, las Administraciones autonómicas prestan a los mayores los siguientes servicios:

- Servicios públicos de atención al domicilio. Son servicios que facilitan las tareas domésticas cotidianas del mayor en su propio domicilio o que hacen de éste un entorno más adecuado. Así, por ejemplo, los servicios de ayuda a domicilio o las prestaciones económicas para dichas ayudas, los servicios de teleasistencia, los servicios de comida a domicilio o las prestaciones económicas para familias cuidadoras.

- 
- a) Prestación económica vinculada. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en su programa individual de atención, cuando no sea posible la atención mediante un servicio de los anteriores.
  - b) Prestación económica para cuidados familiares. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su programa individual de atención. Esta prestación supone un apoyo directo a las familias que desean atender a sus mayores en el medio familiar.
  - c) Prestación económica de asistencia personal. Ésta tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia, menores de sesenta y años. Por tanto, queda fuera de nuestro objeto de estudio.
  - d) Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal. Estas ayudas irán destinadas a apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria y a facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano, de Asturias; Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica, de Extremadura; Ley 3/1996, de 11 de julio, de Participación de las Personas Mayores y de la Solidaridad entre Generaciones, de Canarias; Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, de Andalucía; y Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de las Personas Mayores, de Castilla y León.

- Servicio de atención diurna, a través de centros de día dirigidos bien específicamente a mayores dependientes físicos o psíquicos, o bien a cualquier mayor como lugares de convivencia social con otros mayores.
- Servicios de Atención Residencial, mediante centros en los que el mayor vive y es atendido las 24 horas del día.
- Sistemas Alternativos de Alojamiento, como las viviendas públicas tuteladas, los servicios públicos de acogimiento familiar, el alojamiento de jóvenes con personas mayores, o las viviendas compartidas.

Estos servicios a los mayores prestados por los sistemas de servicios sociales de las diferentes Comunidades Autónomas son recogidos en el Sistema de Atención de la Dependencia (SAAD) creado con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sistema en el que la atención a las personas mayores cobra, dada la estrecha relación existente entre la edad y la dependencia, un gran protagonismo. El SAAD se configura así como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados, sirviendo de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia, y optimizando los recursos públicos y privados disponibles, para contribuir así a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

## **2. LA ATENCIÓN A LOS MAYORES Y SU SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA**

La trascendencia que a nivel estatal reviste la cuestión, se refuerza –en el reto que la misma supone y en sus implicaciones institucionales y sociales– a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (L.O. 2/2007, de 19 de marzo) incluye en esta materia claros desafíos para los poderes públicos y la sociedad de esta Comunidad Autónoma<sup>6</sup>, al estar el Estatuto repleto de previsiones normativas deter-

---

<sup>6</sup> Conviene precisar que la Ley 39/2006, de Dependencia, se dicta al amparo de la competencia exclusiva 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 (art. 149.1CE), pero con pleno respeto a las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 CE.

minantes que dado su rango estatutario, han de presidir la vida institucional y social de esta Comunidad en la materia que nos ocupa.

Así, su Título Preliminar, tras consagrar la cláusula de progreso social (art. 10.1), incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10) “*la cohesión social mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar la integración plena de la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social*” (apartado 14), “*la especial atención a las personas en situación de dependencia*” (apartado 15) y “*la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad*” (apartado 16).

Su Título I, tras prohibir –en sus disposiciones generales– la “*discriminación por discapacidad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*” y referirse a las “*acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas*” (art.14), incluye también determinaciones fundamentales en la materia. Así, incorpora como derechos estatutarios<sup>7</sup> el derecho de las personas mayores a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual; a acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a recibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes (art. 19); el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones del sistema público andaluz de servicios sociales (art. 23); y el derecho de las personas con discapacidad o en situación de depen-

---

<sup>7</sup> Sobre el reconocimiento de derechos sociales en los Estatutos de Autonomía, pueden verse, entre otros, AGUADO ZAMORA, M. J., “Derechos sociales y políticas públicas en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía” en *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 2 dedicado a los Derechos Sociales, y “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson Civitas, 2008, (dir. S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig); APARICIO WILHELMI, M. y PISARELLO, G., “El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los Estatutos de Autonomía; ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos?” en *El Clip*, núm. 42, 2007, págs. 12 y 13; CATALÁ I BAS, A. H., “La inclusión de una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía” en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005; ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía” en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*. Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona 2007, págs. 68 y ss.; SOUVIRON MORENILLA, J. M., “La educación y las Universidades en el marco del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson Civitas, 2008, (dir. S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig).

dencia 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 (art. 24).

Por otra parte, y con similar relevancia, el Estatuto consagra como principios rectores de las políticas públicas (art.37), la prestación de unos servicios públicos de calidad (apartado 1º); el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad (apartado 3º); la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida (apartado 4º); 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 (apartado 5º); y la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión social (apartado 7º).

En resumen, todo un reto para Andalucía y sus poderes públicos, enmarcado, por lo demás, en la competencia textualmente exclusiva de la Comunidad Autónoma que sin duda a partir del art. 148.1.20ª CE, específicamente consagra el art. 61 del Estatuto en materia de servicios sociales (que incluye la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública; la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social, y las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial) y de personas y colectivos en situación de necesidad social (recogiendo la competencia en materia de voluntariado, menores, y promoción de las familias y de la infancia).

### 3. LA ATENCIÓN A LOS MAYORES DEPENDIENTES COMO DERECHO ESTATUTARIO

Si bien la Constitución de 1978 no reconoce de manera expresa el derecho a la atención de la dependencia de las personas mayores, sin duda porque la necesidad de una respuesta jurídica en este ámbito se hizo evidente con posterioridad, sí que recoge tanto el derecho a la salud como el derecho a los servicios sociales, ambos fundamentales para dicho colectivo. Así, el art. 43 CE consagra el derecho a la protección de la salud con carácter universal; el art.

41 CE establece un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que les garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad; y el art. 50 CE reconoce el derecho a la suficiencia económica durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y actualizadas, y a la promoción de su bienestar, mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

A diferencia de la Constitución, y con la finalidad de amparar las nuevas situaciones sociales que han ido apareciendo en los últimos tiempos, el Estatuto de Andalucía de 2007 sí reconoce ya a las personas mayores, como hemos visto, el derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, a acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes (art. 19 EA). Como también consagra 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 (art. 24 EA).

Su reconocimiento tanto por el texto de la Constitución como por el del Estatuto de Autonomía de Andalucía, otorga a los citados derechos un valor normativo innegable que vincula a todos los poderes públicos. Ahora bien, su contenido y alcance efectivo van a depender de cómo los concreten las leyes que los desarrollen (repárese en la remisión de los arts. 19 y 24 EA a lo que establezcan las leyes). Son pues, en principio, derechos de configuración legal, que necesitan del legislador ordinario (estatal, autonómico) para su efectiva determinación y delimitación.

Ahora bien, conviene, no obstante, y como dato significativo, reparar en la diferente ubicación sistemática que estos derechos tienen en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Mientras en la CE se recogen dentro de los principios rectores de la política social y económica, lo que otorga a los mismos una debilitada protección, vista la determinación del art. 53.3 de la CE<sup>8</sup>; en el Estatuto se incluyen dentro del Capítulo II (“Dere-

---

<sup>8</sup> “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.



chos y deberes”) del Título I (“Derechos sociales, deberes y políticas públicas”), y sobre todo son objeto de garantía por dos preceptos del Estatuto cuyo contenido ofrece evidente interés: en primer lugar, el art. 38 EA que establece que *“La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos”*.

Por su parte, el art. 39 EA, y en relación con su protección jurisdiccional, dispone: *“Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”*.

El contenido textual de los preceptos del Estatuto andaluz transcritos revela así una clara diferencia en el tratamiento otorgado por el EA a los “principios rectores de las políticas públicas” contemplados en el art. 37 EA (cuyo alcance y garantía regula el art. 40 EA<sup>9</sup> en términos similares a los del art. 53.3 de la CE) y el otorgado a los derechos estatutarios (en esencia, ese necesario respeto por el legislador autonómico del “contenido” de los derechos estatutarios establecido por el propio EA y que el art. 38 de éste proclama), y por tanto al derecho a la atención de las personas mayores en situación de dependencia, configurado así como un verdadero “derecho subjetivo” de contenido estatutario. El derecho a la atención de los mayores dependientes es así un nuevo derecho consagrado a nivel estatutario y cubierto por ende por lo previsto en los artículos 38 y 39 EA. Lo que implica una serie de consecuencias de evidente relevancia jurídica que sitúa dicho derecho ciertamente más allá del tradicional régimen de los servicios públicos asistenciales<sup>10</sup> e incluso del modo con que los derechos sociales se configuran en la Constitución.

---

<sup>9</sup> “1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen; 2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

<sup>10</sup> Sobre la configuración como derechos subjetivos de las prestaciones en materia de servicios sociales, véase TORNOS MAS, J., “Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales” en *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, 2005, pág. 375.

#### 4. ALCANCE DEL DERECHO A LA ATENCIÓN A LOS MAYORES Y SUS SITUACIONES DE DEPENDENCIA COMO DERECHO ESTATUTARIO

Debemos, pues, profundizar en el alcance que las citadas previsiones del EA tengan en la configuración del derecho a la atención de la dependencia de las personas mayores como derecho subjetivo.

Conforme al art. 38 del Estatuto andaluz, el derecho a la atención de las personas mayores dependientes, como derecho social de carácter estatutario, además de vincular a los poderes públicos andaluces, tiene un contenido, previo a su configuración legal, establecido por el propio Estatuto, que debe ser respetado por el legislador autonómico. La necesaria intervención del legislador autonómico para el desarrollo del derecho a la atención de las personas mayores proclamado por el Estatuto, es obvia, en mayor medida dado el carácter prestacional del derecho y la consiguiente exigencia de cierta “cuantificación” de la correspondiente prestación, lo que, lógicamente, no puede llevarse a cabo, por su propia naturaleza en el Estatuto. Pero lo relevante es el reconocimiento por el EA no ya del derecho, sino también del contenido del mismo –el que establezca el EA– que habrá de ser respetado por el legislador autonómico ordinario, y que por tanto limita la libertad de configuración del derecho por parte de éste<sup>11</sup>.

El EA sitúa así los derechos estatutarios (y por tanto el derecho a la atención de las personas mayores) en un nivel conceptual cercano al de los derechos fundamentales y su contenido esencial prevalente sobre el legislador ordinario (cfr. art. 53 CE). Ciertamente que sólo en el orden del Derecho autonómico y con la diferencia de que ese contenido del derecho, prevalente, no es el esencial o intrínseco al derecho en sí, sino el contenido establecido en el Estatuto, en concreto, en el caso de las personas mayores el derecho a “*recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes*” (art. 19 EA).

---

<sup>11</sup> En este sentido, RODRÍGUEZ, A. “Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.68, 2007.

En segundo lugar, no es ya que el derecho a la atención de las personas mayores, con su contenido estatutario, deba ser respetado por el legislador ordinario a la hora de delimitarlo, sino que contra la vulneración del mismo por cualquier acto de los poderes públicos (incluido por tanto, el poder legislativo) dice el art. 39 EA podrá recurrirse ante la jurisdicción correspondiente. Es cierto que este mismo precepto determina que ello tendrá lugar “de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”, lo que abre un horizonte de evidente indefinición y complejidad. Pero, al menos en el plano del Derecho autonómico, parece claro que tanto el derecho como su garantía judicial han de disponer, conforme a la previsión estatutaria, de aplicabilidad directa.

La efectividad del derecho podrá exigirse, pues, no sólo ante la Administración que lo vulnerara o desconociera, sino, en principio, incluso frente a un acto legislativo que lo desarrolle vulnerando el contenido estatutario del mismo (aunque ciertamente la efectividad procesal de dicha exigencia sea, hoy por hoy, y dada la remisión del art. 39 EA a las leyes procesales del Estado bien distinta en uno y otro caso: articulable en vía contenciosa en el primer supuesto, y una incógnita –que podría llevarnos incluso a la inconstitucionalidad sobrevenida– en el segundo<sup>12</sup>).

En lo que respecta a la titularidad de los derechos reconocidos en el Estatuto andaluz, el art. 12 EA<sup>13</sup> recoge que son titulares todas las personas con

---

<sup>12</sup> En efecto, en el supuesto planteado de que una ley autonómica vulnere el derecho estatutario al desconocer su contenido, podríamos entender aplicable el control de constitucionalidad de las normas autonómicas con fuerza de ley que el propio Estatuto atribuye en exclusiva al Tribunal Constitucional (art. 115). Por tanto, al no establecerse otro tipo de control, la ley autonómica vulneradora de derechos estatutarios podría ser objeto bien de un recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1.a) CE), o bien de una cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE), lo que encontraría su fundamento no sólo en el llamado “bloque de la constitucionalidad” reconocido en el art. 28.1 LOTC y del que los Estatutos de Autonomía forman parte, sino en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, al afirmar éste en su STC 247/2007, de 12 de diciembre, en su Fdto. Jur. 15: “... *tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto*”. No obstante, lo que no parece tan claro, ni siquiera con el argumento del bloque de la constitucionalidad, es la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pues aunque nos encontremos ante verdaderos derechos subjetivos estatutarios, la posibilidad de amparo constitucional está limitada de manera exclusiva a los derechos fundamentales, categoría ésta reconocida por la CE, de rango superior y de la que carecen los derechos estatutarios.

<sup>13</sup> “*Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*”.

vecindad administrativa en Andalucía. Por tanto, para ser titular del derecho a la atención de la dependencia, es requisito indispensable tener la “*vecindad administrativa*” en cualquiera de los municipios de Andalucía, debiendo entenderse por tal la que se adquiere al inscribirse en el Padrón municipal<sup>14</sup>. En consecuencia, se está reconociendo también la titularidad de los derechos a los extranjeros que cumplan este requisito<sup>15</sup>.

## 5. LA DOCTRINA SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES ESTATUTARIOS DE LA STC 247/2007, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2007

Como hemos visto, el derecho a la atención de las personas mayores se configura por el Estatuto de Autonomía para Andalucía como un verdadero derecho subjetivo de naturaleza estatutaria y con un contenido prevalente –en los términos fijados por el Estatuto– sobre la decisión de cualquier poder público andaluz, conclusión ésta derivable de las propias determinaciones estatutarias. Esta conclusión, tan novedosa y relevante, podría, sin embargo, quedar en entredicho, no sólo en lo que respecta a este específico derecho, sino en general a todos los derechos estatutarios, por lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre de 2007<sup>16</sup>, que

---

<sup>14</sup> Este requisito de la vecindad administrativa se exige también en la legislación social de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, la Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía, reconoce el derecho de acceso a las prestaciones y servicios previstos en la misma a las personas con “residencia” en cualquier municipio de Andalucía (art. 2.1); y el Reglamento sobre concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco, que permite a sus titulares acceder a las prestaciones y servicios que se establezcan al efecto en el ámbito de los servicios sociales, exige a los beneficiarios, además de tener 65 años de edad, el empadronamiento en cualquier municipio de Andalucía (art. 2 Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco).

<sup>15</sup> Sobre los problemas que plantea el acceso a la asistencia socio-sanitaria de las personas mayores extranjeras en Andalucía, véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., “El derecho a la asistencia socio-sanitaria de los ciudadanos europeos mayores de edad en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.70, 2008; y sobre la titularidad de los derechos de los extranjeros con carácter general, véase RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos de Autonomía”, en *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, coord. por M. A. García Herrera, J. M. Vidal Beltrán, y J. Sevilla Segura, Colex-INAP, Vol. 1, 2005.

<sup>16</sup> Dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

viene a proclamar que los Estatutos de Autonomía sólo puede establecer verdaderos derechos públicos subjetivos, de eficacia inmediata, en lo que afecta a “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” (art. 147.2.c) CE), pero no en lo que se refiere a las competencias asumidas (art. 147.2.d) CE), en cuyo caso, los enunciados estatutarios, cualquiera que sea la fórmula con la que se expresen, nunca tendrán la naturaleza de un derecho subjetivo, sino la de directrices, mandatos o principios rectores.

En efecto, afirma el F.J. 15 de dicha Sentencia: *“Nada impide que el Estatuto de Autonomía [...] al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan... Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el artículo 147.2.d) CE los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos tales prescripciones estatutarias, han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que aunque les vinculen sólo pueden tener la eficacia señalada”*.

Los argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional en esta polémica sentencia y su alcance son sin duda debatibles. En ese sentido, nos parece necesario deslindar en esa doctrina del TC, sus conclusiones sobre los derechos estatutarios reiterativos o modulativos de los derechos fundamentales reconocidos en la CE, y los derechos estricta y solamente estatutarios, como sería el caso del derecho a la atención de las personas mayores. Como también sería necesario verificar las consecuencias que para el Derecho autonómico tengan tales determinaciones estatutarias al margen del “nomen” con que se las designe, pues al cabo podríamos llegar a conclusiones análogas. No obstante, sí quisiera resaltar que el Estatuto Valenciano (L.O. 1/2006, de 10 de abril), objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, carece de la cláusula de cierre garantista de la efectividad de los derechos estatutarios reconocidos en el mismo, que, por el contrario, si recoge el EA andaluz (arts. 38 y 39), tal y como hemos visto. Por ello, es de máximo interés el posicionamiento que adopte el Tribunal Constitucional en su esperada sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (L.O. 6/2006, de 19 de julio). Primero, por la similitud en la configuración del catálogo de derechos estatutarios de los ciudadanos entre el Estatuto catalán y el andaluz, y segundo, porque si ante el Estatuto catalán el Tribunal Constitucional mantuviera su doctrina de que los dere-

chos proclamados por los Estatutos no son derechos en ningún caso, parece que habrá que reconsiderar el alcance jurídico de los derechos reconocidos como tales en los actuales Estatutos de Autonomía.

## 6. IMPLICACIONES DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Como hemos visto, el Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce a las personas mayores, en su art. 19, el derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, a acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes. También consagra en su art. 24 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.

No obstante, en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza ya con carácter previo a la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, e incluso de la entrada en vigor de la Ley estatal de Dependencia de 2006, existía un régimen jurídico de protección de las personas mayores. Por ello, es necesario analizar dicho régimen jurídico, para poder determinar qué implicaciones tiene para la Comunidad Autónoma de Andalucía el reconocimiento en el Estatuto de Autonomía del derecho a la protección de las personas mayores.

### **6.1. Protección de los mayores en Andalucía con anterioridad a la Ley de Dependencia**

La política social dirigida a la protección de los mayores y especialmente, a los mayores dependientes se inicia en la Comunidad Autónoma de Andalucía en el año 1999. En ese año, el legislador andaluz aprueba dos leyes fundamentales en la materia: la Ley 1/999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía y la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía.

La Ley de Atención a las personas con discapacidad, tiene como objetivo regular las actuaciones dirigidas a la *“atención y promoción del bienestar de las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales con el fin de hacer efectiva la*

*igualdad de oportunidades y posibilitar su rehabilitación e integración social, así como la prevención de las causas que generan deficiencias, discapacidades y minusvalías*". Esta Ley, siguiendo los principios de integración, normalización, y fomento de la investigación, establece un reconocimiento del derecho a las prestaciones previstas en la misma efectuado de manera personalizada por los distintos órganos de la Administración pública competentes, previo informe o calificación, en su caso, del correspondiente equipo de valoración y orientación. Pues bien, en relación con los mayores dependientes, contempla aspectos tan relevantes como la asistencia sanitaria<sup>17</sup> y la rehabilitación médico-funcional<sup>18</sup>; la asistencia social a través de los servicios sociales comunitarios (configurados como estructura básica y primer nivel de atención a las personas con discapacidad) y especializados (estructurados en centros de valoración<sup>19</sup>, residenciales<sup>20</sup> y unidades de día<sup>21</sup>); e incluso la accesibilidad urbanística, arquitectónica, en el transporte y la comunicación.

---

<sup>17</sup> Entendida en sentido amplio, pues el art. 12 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, establece: *"Quedarán garantizadas, de acuerdo con el régimen de Seguridad Social aplicable, las prestaciones sanitarias, farmacéuticas y, en su caso, los tratamientos dietoterápicos complejos, para la correcta atención a las personas con discapacidad cuando sea imprescindible para su desarrollo físico y psíquico"*.

<sup>18</sup> Se entiende por rehabilitación médico-funcional el proceso orientado a la recuperación o adiestramiento de una función o habilidad perdida, ya sea por causa congénita o adquirida, teniendo por objeto la prestación de los servicios y ayudas técnicas dirigidas a la consecución de la recuperación de las personas con discapacidad, o en su defecto la aminoración de las secuelas resultantes y del desarrollo de las capacidades residuales (art. 13.2 Ley 1/1999, de 31 de marzo).

<sup>19</sup> Los centros de valoración y orientación se configuran como la estructura física y funcional de carácter público destinada a la valoración y orientación de las personas con discapacidad. Corresponde a estos centros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la valoración y calificación de la minusvalía, determinando su tipo y grado (art. 31 Ley 1/1999, de 31 de marzo).

<sup>20</sup> Los centros residenciales se configuran como recursos de atención integral destinados a aquellas personas que, al no poder ser asistidos en su medio familiar, lo precisen temporal o permanentemente. A estos efectos, deberá distinguirse entre aquellos centros que atiendan a personas con una discapacidad tan grave que precisen de la ayuda de otra persona para la realización de actividades de la vida diaria, de aquellos otros que atiendan a personas con cierta autonomía personal (art. 32 Ley 1/1999, de 31 de marzo).

<sup>21</sup> Los centros de día se configuran como establecimientos destinados a la atención de aquellas personas que no puedan integrarse –transitoria o permanentemente– en un medio laboral normalizado o que por su gravedad, requiriendo de atención continuada, no puedan ser atendidos por su núcleo familiar durante el día. A estos efectos deberá distinguirse entre aquellos centros destinados a personas con discapacidad tan grave que dependan de otra persona para las actividades de la vida diaria, como apoyo a la familia, de aquellos otros destinados a personas cuya capacidad les permita la realización de tareas prelaborales u ocupacionales, en aras de la normalización de sus condiciones de vida (art. 33 Ley 1/1999, de 31 de marzo).

La Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores, por su parte, establece un sistema integral de atención y protección a las personas mayores en Andalucía, en el que con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas de Andalucía y de los propios sectores sociales a los que va dirigida, aborda una acción planificada, coordinada y global en todas las áreas que afectan a las personas mayores.

Así, esta Ley atiende a la participación de las personas mayores a través de los Consejos de Mayores y la obligación de las Administraciones públicas de promover el voluntariado de mayores; determina los diferentes niveles de atención que el sistema andaluz de servicios sociales presta a las personas mayores: los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados; regula un catálogo de derechos y deberes de los usuarios de los servicios y centros de servicios sociales; recoge los objetivos de la atención sanitaria a las personas mayores dentro del marco del Sistema Público Andaluz de Salud; y establece el Sistema Sociosanitario Andaluz para las personas mayores, que tiene por finalidad la prestación, de forma integral y coordinada, de servicios propios de la atención sanitaria y de los servicios sociales, bien sean de carácter temporal o permanente para aquellas personas mayores que por su alto grado de dependencia, especialización en los cuidados e insuficiencia de apoyo sociofamiliar requieran ser atendidos conjuntamente por los recursos sanitarios y sociales.

Además, dicha Ley reconoce a este colectivo una serie de derechos específicos como son el derecho a la adaptación de su vivienda a las necesidades de las personas mayores, sobre todo para aquellas que tienen problemas de movilidad; a la promoción de la educación, del conocimiento sobre la vejez y sobre la preparación a la jubilación; en materia de cultura, ocio, turismo y deporte, mediante la necesaria integración de las personas mayores en las actuaciones destinadas a toda la población, adecuándolas a las necesidades de éstas; así como el derecho a su protección económica y jurídica en situaciones de maltrato, desvalimiento, senilidad, enfermedades o deficiencias de carácter físico o psíquico que impidan a las personas gobernarse por sí mismas, y que las hacen merecedoras de especial protección por parte de las Administraciones Públicas.

En este contexto, el Sistema Andaluz de Servicios Sociales engloba los servicios y centros de atención a las personas mayores de titularidad tanto pública como privada, y garantiza la adecuada prestación de servicios, tanto comunitarios como especializados, a las personas mayores. Los servicios sociales comunitarios son la estructura básica y primer nivel de atención del Sistema de



Servicios Sociales de Andalucía, y atienden, entre otros, al sector de mayores. Esta atención específica se desarrolla desde la red de centros de servicios sociales comunitarios. El objetivo básico de estos servicios para las personas mayores es el de promover su integración y participación en la sociedad, favoreciendo el mantenimiento en su medio habitual y evitando su marginación. Para ello, dispensan prestaciones y servicios mediante actuaciones personalizadas, polivalentes, integradoras, complementarias, técnicas y preventivas tendentes a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, y responderán a las necesidades de las personas mayores mediante información sobre recursos existentes, gestión de prestaciones, ayuda a domicilio y, en general, mediante la atención especial a personas con problemas de integración social.

Los servicios sociales especializados, por su parte, en cuanto instrumentos para la atención a las personas mayores dirigidos a posibilitar su integración social, deben estructurarse en los ámbitos más próximos al ciudadano, evitan-do situaciones de desarraigo, y se estructuran a través de:

- Centros de día<sup>22</sup>.
- Unidades de estancias diurnas<sup>23</sup>.
- Viviendas tuteladas<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Los centros de día se configuran como centros de promoción de bienestar de las personas mayores, tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social, pudiendo servir, sin detrimento de su finalidad esencial, de apoyo para la prestación de servicios sociales a otros sectores de la población (art. 15 Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía).

<sup>23</sup> Las unidades de estancias diurnas están destinadas a prestar una atención integral durante parte del día a personas mayores con un grado variable de dependencia física o psíquica. Su objetivo es mejorar o mantener el nivel de autonomía personal de los usuarios y apoyar a las familias o cuidadores que afrontan la tarea de atenderlos (art. 16 Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía).

<sup>24</sup> Son viviendas tuteladas aquéllas destinadas a personas mayores que posean un grado suficiente de autonomía personal y se configuran como pequeñas unidades de alojamiento y convivencia ubicadas en edificios o zonas de viviendas normalizadas, sometidas al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sobre centros de servicios sociales, y supervisadas por una entidad de servicios sociales, tanto de carácter público como privado (art. 17 Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía).

- Centros residenciales<sup>25</sup>.
- Otras alternativas<sup>26</sup>.

En el acceso a estos servicios sociales, la Ley de Atención y Protección a las personas mayores de Andalucía recoge la participación de los usuarios en el coste de los servicios, siendo computados tanto las rentas y bienes de la persona mayor como los de aquéllos obligados a prestarle alimentos, sin perjuicio de que las personas que carezcan de recursos suficientes para abonar su importe tengan derecho a la exención o bonificación del pago del coste de los servicios que reciban.

Además, dada la importancia de la familia como pilar básico para las personas mayores, las Administraciones públicas deben apoyar a las familias y a otros cuidadores que tengan a su cargo la atención de una persona mayor dependiente –lo que se ha venido denominando el sistema informal de atención–, a través de medidas y programas de información y entrenamiento en las habilidades necesarias para afrontar su cuidado, así como a través de medidas de soporte sociosanitarias que compensen la dedicación familiar intensiva y eviten situaciones extremas de cansancio familiar.

Al margen de este marco legislativo, también debe destacarse el desarrollo reglamentario que ha efectuado la Junta de Andalucía adoptando una serie de medidas dirigidas especialmente a las personas mayores. Así, podemos

---

<sup>25</sup> Los centros residenciales son centros de alojamiento y de convivencia que tienen una función sustitutoria del hogar familiar, ya sea de forma temporal o permanente, donde se presta a la persona mayor una atención integral. Las Administraciones Públicas fomentarán las estancias temporales en centros residenciales, entendiéndose éstas como la permanencia por un período de tiempo predeterminado (art. 18 Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía).

<sup>26</sup> Las Administraciones Públicas fomentarán aquellos programas dirigidos a favorecer la permanencia de la persona mayor en su entorno, tales como: a) Integración Familiar, destinado a fomentar la integración del mayor en su propia familia u otras familias, en caso de que la persona mayor se encuentre sola y existan familias que deseen atenderlas e integrarlas en su propia unidad familiar; b) Alojamiento de Jóvenes con Personas Mayores, dirigido a promover la estancia de jóvenes con personas mayores que, por sus circunstancias, se encuentren solas y deseen dar alojamiento a estas personas; c) Viviendas Compartidas, destinadas a dar alojamiento a varias personas ya sean mayores o a jóvenes y mayores indistintamente, siempre que su grado de autonomía les permita esta convivencia; y d) Otros análogos (art. 19 Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las personas mayores en Andalucía).

destacar, el Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco, que permite a sus titulares acceder a las prestaciones y servicios que se establezcan al efecto en el ámbito de los servicios sociales; el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, que establece ayudas para las familias con personas mayores discapacitadas, en la medida en que recoge la protección y ayuda ante necesidades de las familias cuidadoras que son las principales cuidadoras de mayores con dependencia. En lo que respecta a las medidas a favor de los mayores y personas con discapacidad, establece fundamentalmente medidas sanitarias y sociales. Entre las primeras, recoge cuidados a domicilio, fisioterapia y rehabilitación, así como el Plan Andaluz de Alzheimer o el desarrollo de dispositivos socio-sanitarios de Salud Mental; y entre las segundas, medidas sociales en el domicilio, como adecuación básica de viviendas; medidas de carácter social en centros (centros de día, servicios de comedor, programas de estancia diurna y de respiro familiar, centros residenciales, dotación de equipos informáticos, etc.); y las Órdenes de 10 de enero de 2002, por la que se regula el Servicio Andaluz de Teleasistencia, y de 6 de mayo de 2002, que regula el acceso y el funcionamiento de los programas de estancia diurna y respiro familiar<sup>27</sup>.

## **6.2. Protección de los mayores en Andalucía con posterioridad la Ley de Dependencia estatal**

Tras la entrada en vigor de la Ley básica estatal de Dependencia, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha realizado una adaptación de su sistema jurídico de protección de las personas mayores a las condiciones básicas establecidas por el legislador estatal para garantizar el derecho a la autonomía y la protección de las situaciones de dependencia. No obstante, y como vamos a ver, esta adecuación normativa no se ha efectuado como sería deseable a tra-

---

<sup>27</sup> Los Programas de estancia diurna y respiro familiar inciden en el papel social de las familias y la mujer como cuidadoras de las personas en situación de dependencia. Los programas se desarrollan en Centros Específicos o compartiendo instalaciones con Centros Residenciales. Los Programas de Estancia Diurna consisten en el “conjunto de actuaciones que prestándose durante parte del día están dirigidas a una atención integral mediante servicios de manutención, ayuda a las actividades de la vida diaria, terapia ocupacional, acompañamiento y otros, que mejoren o mantengan el nivel de autonomía personal de los/las usuarios”. Y los Programas de Respiro Familiar son el “conjunto de actuaciones descritas para los programas de estancia diurna, que se prestaran, en régimen residencial, en periodos que oscilen entre veinticuatro horas y un mes, con carácter prorrogable, por motivos de descanso, enfermedad u hospitalización, emergencias y otras circunstancias análogas”.

vés de una norma de rango legal que recoja de forma unitaria el sistema jurídico de protección social de las personas mayores, y especialmente, de los mayores dependientes, sino a través de la aprobación de diferentes normas reglamentarias.

En efecto, tras la Ley de Dependencia de 2006, la primera actuación de los poderes públicos andaluces fue la aprobación del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración. Pero a partir de esta norma reglamentaria, la adecuación al marco básico establecido por el legislador estatal se ha realizado a través de Órdenes de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, y, entre otras, las siguientes:

- Orden de 3 de agosto de 2007, por la que por los que se establece la intensidad de protección de los Servicios, el régimen de compatibilidad de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.
- Orden de 5 de noviembre de 2007, por la que se regula el procedimiento y los requisitos para la acreditación de los centros para personas mayores en situación de dependencia en Andalucía.
- Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 21 de diciembre de 2007 por la que se aprueba el modelo de Reglamento de Régimen Interior de los centros residenciales de personas mayores en situación de dependencia que formen parte del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.
- Orden de 21 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el modelo de documento contractual para el ingreso de personas mayores en situación de dependencia en centros residenciales del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 7 de marzo de 2008, por la que se modifica la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de contabilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía y la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de ayuda a domicilio.
- Orden de 22 de septiembre de 2008, por la que se modifican las Órdenes de 5 de noviembre y 15 de noviembre de 2007, antes señaladas.

En consecuencia, y como puede observarse, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene así establecido el marco normativo en el que se insertan las actuaciones públicas y privadas tendentes a la protección y atención de las personas mayores para garantizar su bienestar y mejorar su calidad de vida en Andalucía.

No obstante, es preciso verificar si ese régimen jurídico de protección de las personas mayores instaurado por Andalucía se adecua de manera efectiva a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que establece el Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia.

Las prestaciones y servicios que oferta el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (que no son otras que las que ya venían prestando los servicios sociales autonómicos pero que ahora quedan integrados en un dispositivo único: la red de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia), se inspiran en una serie de principios básicos como son el carácter público de las prestaciones; la universalidad en el acceso; una atención integral e integrada; la transversalidad de las políticas de atención; la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios; la participación de la iniciativa privada y del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia; la cooperación interadministrativa; y la integración de las prestaciones en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

En este sentido, el Sistema Andaluz de Servicios Sociales, tal y como hemos visto, está compuesto por los servicios sociales comunitarios y especializados. Sin embargo, con la implantación del SAAD por la Ley 39/2006, de Dependencia, la Comunidad Autónoma de Andalucía y su Sistema de Servicios Sociales ha tenido que adaptarse a esta nueva realidad jurídica –si bien dicho proceso de adaptación resulta cuestionable, como veremos–, pues son las Comunidades Autónomas las competentes para planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, así como gestionar en su ámbito territorial los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la de-

pendencia<sup>28</sup>, a través de de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas, mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados<sup>29</sup>.

La propia Administración pública andaluza al aprobar el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, recoge en su Exposición de Motivos que “*el presente Decreto permite la puesta en marcha y el acceso de la ciudadanía andaluza al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*”. En efecto, para el acceso a las prestaciones del SAAD en Andalucía es preciso tener reconocida la situación de dependencia, lo que tiene lugar mediante la aplicación de un baremo acordado en el Consejo Territorial del SAAD<sup>30</sup> y aprobado por Real Decreto<sup>31</sup>, y cuya aplicación corresponde a los órganos de valoración públicos que determine la Comunidad Autónoma conforme a los criterios comunes de composición y actuación que acuerda el citado Consejo, en el seno del denominado “procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema”, cuyo criterios básicos acuerda también el Consejo Territorial<sup>32</sup>.

Pues bien, ese es precisamente el objeto del Decreto 168/2007, de 12 de junio, determinar las particularidades procedimentales para obtener el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en Andalucía<sup>33</sup>. Pero al margen de este contenido necesario y pri-

---

<sup>28</sup> Art. 11.1 a) y b) Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia.

<sup>29</sup> Art. 14.2 y 16.1 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia.

<sup>30</sup> Previsto en la Ley de Dependencia como el instrumento de cooperación para la articulación del Sistema, en cuya composición tienen mayoría las Comunidades Autónomas (art. 8.1) y que tiene atribuidas importantes funciones destinadas tanto a la configuración y funcionamiento del propio Sistema, como al alcance y efectividad de los derechos de las personas en situación de dependencia, recogidas en el art. 8.2 de la Ley.

<sup>31</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril.

<sup>32</sup> Acordados unos y otros criterios por el Consejo de 22 de enero de 2007.

<sup>33</sup> Véase el análisis que sobre el citado Decreto efectúa la profesora NÚÑEZ LOZANO, M.C., en el “Informe sobre el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, así como los órganos competentes para su valoración” *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 67, 2007.

mario para la implantación del Sistema a nivel andaluz, no encontramos en su articulado ninguna disposición, salvo la integración de las prestaciones reconocidas en la Ley de Dependencia en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (art. 3<sup>34</sup>), que regule cómo se efectúa dicha integración y se pone en marcha el SAAD dentro del Sistema Andaluz de Servicios Sociales.

Sin embargo, dónde si podemos apreciar una verdadera adaptación a las condiciones básicas para la atención de la dependencia establecidas por el legislador estatal, es en la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establece la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, modificada por la Orden de 7 de marzo de 2008<sup>35</sup>, que expresamente reconoce en su Exposición de Motivos que *“la publicación de la Orden de 3 de agosto de 2007 ha permitido la aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y de sus disposiciones de desarrollo, avanzando en la determinación de aspectos fundamentales para la aplicación del Sistema”*. Y ello, a pesar de resultar ciertamente cuestionable que el desarrollo de una legislación básica estatal se efectúe mediante norma reglamentaria, no ya con rango de Decreto, sino de Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

En efecto, en la citada Orden de 3 de agosto de 2007 se establece que al Catálogo de servicios básicos<sup>36</sup> (art. 15 de la Ley estatal 39/2006, de Depen-

---

<sup>34</sup> *“La Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, reconoce y garantiza la oferta de las prestaciones establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, integrándolas en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”*.

<sup>35</sup> Que viene a ampliar la compatibilidad de las prestaciones inicialmente prevista, con el fin de permitir de manera real y efectiva la asistencia de las personas en situación de Gran Dependencia y Dependencia Severa, en su nivel 2, al Centro de Día que le pueda ser prescrito en su Programa Individual de Atención, y como consecuencia, dicha ampliación también obliga a la modificación puntual de la Orden de 3 de agosto de 2007 y de la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con objeto de adaptarla a esta nueva regulación.

<sup>36</sup> Sobre las prestaciones establecidas en la Ley de Dependencia que pueden tener naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, recoge la Exposición de Motivos: *“la presente Orden tiene en cuenta la normativa vigente aplicable a los distintos servicios que constituyen el catálogo, sin necesidad de establecer en este momento regulaciones que puedan ser objeto de futuras disposiciones que completen íntegramente el régimen normativo autonómico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía No obstante, se establecen las disposiciones necesarias para la gestión de las prestaciones económicas que establezca el Programa Individual de Atención de las personas beneficiarias”*.

dencia), se les aplicará el régimen de ordenación, acreditación, registro e inspección de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las disposiciones vigentes en cuanto a las condiciones y régimen de prestación de los servicios (art. 2).

Además, se configura la red de centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ésta estará integrada por:

- a) Centros y servicios públicos de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos y Entidades dependientes.
- b) Centros y servicios públicos de titularidad de las Entidades Locales de Andalucía.
- c) Centros y servicios privados concertados del tercer sector<sup>37</sup>.
- d) Centros y servicios privados concertados de la iniciativa privada con ánimo de lucro.

Los centros y servicios privados concertados, así como los centros y servicios privados no concertados que colaboren con el Sistema en la atención a personas en situación de dependencia deberán estar acreditados conforme a la normativa aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>38</sup>.

En cuanto a la intensidad de los servicios para la atención a la dependencia en Andalucía, ésta queda determinada por el contenido prestacional de cada uno de los servicios asistenciales<sup>39</sup> y por la extensión o duración del mismo según el grado y nivel de dependencia<sup>40</sup>. En este sentido, se regula la intensi-

---

<sup>37</sup> Definidos en el art. 2.8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

<sup>38</sup> El procedimiento y los requisitos para la acreditación de los centros para personas mayores en situación de dependencia en Andalucía se regula por la Orden de 5 de noviembre de 2007, modificada por la Orden de 22 de septiembre de 2008.

<sup>39</sup> Entendiendo por éstos los que ha de recibir la persona dependiente para su atención y cuidado personal en la realización de las actividades de la vida diaria, así como los que tienen como finalidad la promoción de su autonomía personal, incluido el transporte adaptado para la asistencia al centro de día o de noche (art. 6.2 Orden 3 de agosto de 2007).

<sup>40</sup> El art. 5 establece la correspondencia de los servicios y prestaciones según el grado y nivel de dependencia. Así:



dad del servicio de Teleasistencia (art. 7); del servicio de Ayuda a Domicilio (art. 8); del servicio de Centro de Día (UED) (art. 9); y del servicio de Atención Residencial (art. 10).

Asimismo, la Orden establece las compatibilidades entre los diferentes servicios y las prestaciones económicas (art. 11)<sup>41</sup>, y regula las condiciones pa-

---

- a) Dependencia moderada. Grado I. Nivel 1 y 2.
- Teleasistencia.
  - Ayuda a Domicilio.
  - Centro de Día (UED) y de Noche (UEN).
  - Estancias residenciales temporales en centros residenciales.
  - Prestación económica vinculada al servicio.
  - Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- b) Dependencia severa. Grado II. Nivel 1 y 2.
- Teleasistencia.
  - Ayuda a Domicilio.
  - Centro de Día (UED) y de Noche (UEN).
  - Atención residencial.
  - Estancias residenciales temporales en centros residenciales.
  - Prestación económica vinculada al servicio.
  - Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- c) Gran dependencia. Grado III. Nivel 1 y 2.
- Teleasistencia.
  - Ayuda a Domicilio.
  - Centro de Día (UED) y de Noche (UEN).
  - Atención residencial.
  - Estancias residenciales temporales en centros residenciales.
  - Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
  - Prestación económica vinculada al servicio.
  - Prestación de asistencia personal.

<sup>41</sup> En concreto, el régimen de compatibilidades para cada uno de los servicios y prestaciones económicas es el siguiente:

- El servicio de Teleasistencia es compatible con todos los servicios y prestaciones salvo con el servicio de Atención Residencial y con la prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio de esta misma naturaleza.
- El servicio de Ayuda a domicilio será incompatible con todos los servicios y prestaciones, con excepción del servicio de Teleasistencia y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal durante el período vacacional de la persona cuidadora o asistente.
- El servicio de Centro de Día es incompatible con todos los servicios y prestaciones económicas con excepción del servicio de Teleasistencia; el servicio de Atención Residencial cuando el Centro de Día sea de terapia ocupacional; la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal durante el período vacacional de la persona cuidadora o asistente; y el servicio de Ayuda a

ra acceder a las prestaciones económicas (vinculada al servicio<sup>42</sup>, para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales<sup>43</sup>, y de asistencia personal<sup>44</sup>) del SAAD en Andalucía.

- Domicilio o, en su defecto, la prestación económica vinculada a este servicio, en los casos en que se determine y con carácter complementario.
- El servicio de Centro de Noche es incompatible con los demás servicios y prestaciones económicas con excepción del servicio de Teleasistencia y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal durante el período vacacional de la persona cuidadora o asistente.
  - El servicio de Atención Residencial será incompatible con todos los servicios y prestaciones, con excepción de Unidades de estancia diurna con terapia ocupacional y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal durante el período vacacional de la persona cuidadora o asistente.
  - La prestación económica vinculada al servicio será incompatible con todos los servicios y prestaciones, con excepción del servicio de Teleasistencia, salvo cuando se trate de prestación económica vinculada para la adquisición de un servicio de Atención Residencial, y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales durante el período vacacional de la persona cuidadora.
  - La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales será incompatible con todos los servicios y prestaciones, con excepción del servicio de Teleasistencia y los servicios de Ayuda a domicilio, Centro de Día y de Noche y Atención Residencial, así como con la prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio de esta última naturaleza, durante el período vacacional de la persona cuidadora.
  - La prestación económica de asistencia personal es incompatible con los demás servicios y prestaciones, con excepción del servicio de Teleasistencia y los servicios de Ayuda a domicilio, Centro de Día y de Noche y Atención Residencial, durante el período vacacional de la persona asistente.

<sup>42</sup> La prestación económica vinculada al servicio está destinada a contribuir a la financiación del coste de los servicios establecidos en el catálogo, únicamente cuando en el correspondiente ámbito territorial no sea posible la atención a través de los servicios públicos o concertados de la Red del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía. A estos efectos, se considerará que no es posible la atención: a) Servicio de Atención Residencial: Cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados en el ámbito de la provincia en que resida la persona beneficiaria, si se trata de Centros residenciales para personas mayores en situación de dependencia, o, en el ámbito autonómico, cuando se trate de Centros de Atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad; b) Servicios de Centro de Día y de Noche: Cuando no se disponga de plaza o de transporte adecuados para centros públicos o privados ubicados a una distancia máxima de cuarenta y cinco minutos con los medios habituales de locomoción desde el domicilio de la persona beneficiaria; c) Servicio de Ayuda a Domicilio: su inexistencia o insuficiencia se certificará por los Servicios Sociales Comunitarios del Municipio de residencia de la persona beneficiaria (art. 13).

<sup>43</sup> La prestación económica para cuidados en el entorno familiar está destinada a contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención prestada por la persona cuidadora no profesional, pudiendo ser reconocida en cualquier grado y nivel de dependencia, cuando se reúnan las condiciones de acceso establecidas (art. 14).

Aunque esta Orden de 3 de agosto de 2007 constituye, a nuestro entender, el desarrollo normativo más directo de las previsiones de la ley básica estatal de Dependencia, lo cierto es que el régimen normativo autonómico del SAAD en Andalucía está compuesto por una multitud de normas reglamentarias, algunas con rango de Decreto, pero en su mayoría de Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que han ido implantando, en mayor o menor medida, el Sistema de atención a la dependencia a nivel andaluz. Esta opción normativa de los poderes públicos andaluces resulta cuestionable por la inseguridad jurídica que plantea, fundamentalmente, a los sujetos titulares del derecho que deberán estar pendientes de las diferentes Órdenes, y sus modificaciones, que sean aprobadas por la Consejería competente, lo que podría haberse evitado si el desarrollo de la ley básica estatal se hubiera realizado a través de una ley autonómica, por lo menos en lo que se refiere al marco común denominador del SAAD en Andalucía, y ello sin perjuicio, de que las prestaciones y servicios se actualicen mediante normas de rango reglamentario para ir adaptando el Sistema a las nuevas necesidades que vaya surgiendo en la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, el verdadero reto en estos momentos para los poderes públicos andaluces, y en particular, para el poder legislativo, deriva del propio Estatuto de Autonomía y su reconocimiento del derecho a la atención de las personas mayores. En efecto, como hemos analizado en el presente trabajo, el Estatuto de Autonomía para Andalucía configura como un verdadero derecho subjetivo la atención a las personas mayores y a los mayores dependientes (arts. 19 y 24 EA), cuyo contenido estatutario debe ser respetado por los poderes públicos, tal y como establece el art. 38 EA al regular su garantía.

Pues bien, sobre el contenido estatutario del citado derecho, podemos afirmar que tanto el derecho a recibir de los poderes públicos andaluces una protección y una atención integral para la promoción de la autonomía personal y del envejecimiento activo, que permita a los mayores una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, y a percibir las prestaciones que establezcan las leyes; como el derecho de los mayores dependientes a acceder a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública neces-

---

<sup>44</sup> La prestación económica de asistencia personal está destinada a contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la contratación de un asistente personal, que posibilite una mayor autonomía en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria a las personas con gran dependencia, facilitándoles el acceso a la educación y al trabajo (art. 15).

rios para su desarrollo personal y social, quedan garantizado con el desarrollo normativo que hemos visto que ha efectuado la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, el art. 19 EA también recoge el derecho a acceder a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial, contenido éste del derecho estatutario aún no definitivamente implantado en Andalucía.

### **6.3 Derecho a una atención gerontológica adecuada en el ámbito sanitario, social y asistencial**

La atención gerontológica para las personas mayores implica integrar en un mismo sistema de protección todos los servicios y prestaciones las personas mayores puedan necesitar en un momento dado, sean éstos de carácter social, sanitario o asistencial, e incluso cultural o de ocio, algo que por el momento no tiene respaldo legal en nuestro sistema jurídico de protección social, tanto estatal como autonómico, caracterizado por la diversificación de sistemas de protección en función del carácter de las prestaciones (Sistema Nacional de Salud, Sistema de Servicios Sociales, Sistema de Atención a la Autonomía y la Dependencia, etc.).

Es cierto que la primera actuación para llegar en un futuro a un sistema de atención gerontológica pasa por el reconocimiento de un sistema de atención sociosanitaria para este colectivo, ya que la atención socio-sanitaria es un factor clave en la cobertura de las necesidades que este colectivo de personas precisa, por lo que resulta fundamental que las prestaciones sociales y sanitarias estén coordinadas. Pero lo cierto es, sin embargo, que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, diferencia claramente la cobertura de los ámbitos social y sanitario. Así, cuando el art. 15 regula el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, lo hace señalando que se establecen estos servicios, “*sin perjuicio de las prestaciones sociosanitarias que se regulan en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*”.

Efectivamente, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud consagra en su art. 14 la atención sociosanitaria como una prestación sanitaria básica. Sin embargo, dicha afirmación legal carece de virtualidad práctica alguna, pues el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, a través de la cual se hacen efectivas las prestaciones sanitarias, no ha regulado la prestación sociosanitaria.

En el ámbito andaluz, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores, también regula el Sistema Sociosanitario Andaluz para las personas mayores, que tiene por finalidad la prestación, de forma integral y coordinada, de servicios propios de la atención sanitaria y de los servicios sociales, bien sean de carácter temporal o permanente<sup>45</sup>.

En este sentido, los servicios sociosanitarios se configuran como una red de servicios y prestaciones que cubrirán las necesidades de cuidados entre los diversos niveles y sistemas de atención a las personas de forma integral, interdisciplinar y rehabilitadora, optimizando los recursos disponibles. Así, el sistema sociosanitario comprenderá, entre otras prestaciones, la atención domiciliaria, atención en periodos de convalecencia y rehabilitación, cuidados paliativos, atención en estancias diurnas y atención de larga duración.

En cuanto a la financiación, se establece que el sistema se financiará con los presupuestos propios de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales, en función de los recursos que se integren en el mismo, así como mediante subvenciones y aportaciones voluntarias de entidades, particulares y cualquier otra forma de financiación que pueda producirse. Ello sin perjuicio, de la participación de los usuarios en el coste de los servicios y prestaciones.

No obstante, sólo son destinatarios de este sistema aquellas personas mayores que por su alto grado de dependencia, especialización en los cuidados e insuficiencia de apoyo sociofamiliar requieran ser atendidos conjuntamente

---

<sup>45</sup> Estas prestaciones sociosanitarias irán dirigidas a garantizar los siguientes principios generales (art. 25):

- a) Conseguir y mantener el mayor grado de autonomía e independencia en el entorno domiciliario, evitando el ingreso innecesario en instituciones.
- b) Impulsar los mecanismos de coordinación y actuación conjunta entre los servicios sociales y los servicios sanitarios, tanto en el nivel de atención primaria y comunitaria como en los niveles especializados.
- c) Incluir planes y programas coordinados e interdepartamentales que contemplen las innovaciones necesarias para hacer frente a las nuevas necesidades y demandas asistenciales.
- d) Establecer los criterios sociosanitarios precisos para la ordenación de los recursos tanto para la delimitación de las estructuras de atención como de sus funciones y acceso a las mismas.
- e) Potenciar programas de formación continuada, investigación e intercambio de experiencias multidisciplinares entre los profesionales implicados de manera que redunde en la mejora de la calidad de la atención a las personas mayores.

por los recursos sanitarios y sociales, y además, la configuración de la red de servicios y centros para el sistema de atención sociosanitaria en Andalucía y la definición de las estructuras y dispositivos necesarios para la correcta valoración de los casos, planificación y asignación de medidas, derivación y evaluación de los procesos, queda encomendada a un desarrollo reglamentario que no se ha producido<sup>46</sup>. Ello unido a la ausencia de una asistencia geriátrica especializada, también reconocida como derecho estatutario en el art. 22.1.k) del EA, dificulta la puesta en funcionamiento del sistema.

En consecuencia, no podemos hablar aún de una atención gerontológica adecuada en el ámbito de Andalucía, pues no existe un sistema público de protección en el que se de cobertura a todas las necesidades de las personas mayores, sean éstas de la naturaleza que sean. Por ello, y para dar cumplimiento al mandato del art. 19 EA, los poderes públicos andaluces deben establecer los instrumentos y mecanismos necesarios para que la coordinación y cooperación entre los servicios sociales, asistenciales y sanitarios, sea real y efectiva, y podamos así hablar de una atención gerontológica adecuada en el ámbito de Andalucía.

<sup>46</sup> Así se establece en el art. 26 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores, al recoger que *“el Sistema de Atención Sociosanitaria quedará formado por aquellos servicios y centros de la Administración de la Junta de Andalucía que se determine reglamentariamente, así como por los de las Entidades Locales y otras instituciones públicas y privadas con las que se establezcan los adecuados mecanismos de colaboración”*.