

L) ASISTENCIA SOCIAL, PROMOCIÓN DO DESENVOLVEMENTO COMUNITARIO E ACCESIBILIDADE

Estudo preliminar.

Carmen M^a Salgueiro Moreira

O artigo 148.1.20^a CE reconece a posibilidade de que as Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de asistencia social.

Conforme ao disposto no artigo 27, número 23 e 24 EAG, corresponden á Comunidade Autónoma galega as competencias exclusivas en materia de asistencia social e promoción do desenvolvemento comunitario.

O Tribunal Constitucional, na STC 76/1986, do 9 de xuño, declarou que *"la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente"* e recordou que *"es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios"* (no mesmo sentido, SSTC 171/1998, do 23 de xuño; 239/2002, do 11 de decembro; 178/2011, do 8 de novembro; 36/2012, do 15 de marzo, ou 228/2012, do 29 de novembro).

E engade a STC 36/2012, do 15 de marzo:

"(...) la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean". Estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía. Esta doctrina sobre el objeto de la materia "asistencia social" ha sido después recogida por nuestras SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b) (...)"

Agora ben, esta competencia exclusiva autonómica non pode vedar toda intervención estatal de contido social ou protectora de grupos desfavorecidos. Así, a STC 134/2020, do 23 de setembro, recorda que:

"(...) Son "las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1" (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5). Ahora bien, siendo esta "una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, 'respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma', especialmente en cuanto se refiera a 'la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que solo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto', si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la comunidad autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5)" (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4) (...)"

De xeito máis extenso, a STC 18/2017, do 2 de febreiro, indicou:

"(...) no toda medida pública de contenido social o protectora de grupos desfavorecidos constituye de por sí asistencia social en sentido competencial. En otras palabras, no sólo las Administraciones públicas con competencias formales de asistencia social pueden adoptar medidas sociales o beneficiosas de colectivos desfavorecidos, dado que la cláusula del Estado social y su corolario en el artículo 9.2 son transversales y precisamente deben proyectarse en todos los ámbitos de la sociedad y del ordenamiento jurídico por voluntad del constituyente. Por tanto, las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social, tal como habilita el art. 148.1.20 CE y han plasmado los distintos Estatutos de Autonomía, no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que más bien todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social, siendo receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad.

Con todo, junto a esa inspiración social transversal de toda la actuación de los poderes/ públicos existe una política específica de acción positiva en beneficio de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad, de carácter básicamente prestacional, que lideran las Administraciones públicas, junto con otros agentes sociales del calificado como tercer sector. Ellas acometen de manera específica y focalizada acciones públicas formales de contenido benefactor para el apoyo y mejora de las condiciones de vida de las personas y colectivos que se encuentren en situación de desventaja social, las cuales integran el capítulo de la denominada asistencia social cuando quedan fuera del sistema de prestaciones de la Seguridad Social (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2, y 13/1992, de 26 de febrero, FJ 14) (...)

(...) el análisis debe abarcar la incidencia que en este campo pueden tener las distintas competencias estatales. De no ser así, el contenido genérico del título competencial de la asistencia social correría el peligro de absorber funciones públicas de cualquier tipo cuando estén impregnadas de un sentido social. De manera que puede haber acciones de beneficencia pública, o aspectos de ellas, que tengan encaje más directo en otra competencia más específica y prevalente para su ordenación. Así lo destacamos, por ejemplo, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14, en relación con unas disposiciones presupuestarias del Estado sobre pensiones asistenciales de ancianidad, que establecían cuantías y edades mínimas para su disfrute: “Aceptando que tales pensiones se incluyen en la materia de ‘asistencia social’ ... es preciso determinar si existe algún título competencial o algún precepto constitucional que habilite al Estado para esta concreta intervención en la materia de asistencia social ... por virtud de otros títulos competenciales en razón a la función a la que el Estado –junto a los demás Poderes Públicos– viene compelido por el art. 9.2 C.E. de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 C.E.)”. Es doctrina consolidada de este Tribunal, expresada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, que la competencia autonómica exclusiva sobre asistencia social “no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico”. O lo que es lo mismo: “las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como ‘competencias exclusivas’, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional” (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4) (...)

De entre estos títulos competenciales estatales, cobra singular relevancia o previsto no artículo 149.1.1ª CE, tal e como salienta a mesma sentenza ao indicar:

“(...) La jurisprudencia constitucional viene reconociendo en concreto la cobertura que puede prestar el art. 149.1.1 CE para el fomento de políticas de asistencia social por parte del Estado, siempre que tengan conexión directa con la promoción de la igualdad. Con rotundidad expresamos en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, que es “posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados arts. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE”. En consonancia con esta doctrina, esta competencia estatal es el título que viene invocando el Estado –a veces con carácter único– para actuar normativamente en el ámbito de la protección social de personas que padecen discapacidad. Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; en la disposición final octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía

personal y atención a las personas en situación de dependencia; en la disposición final primera del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; o en la disposición final octava del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, entre otros ejemplos (...) es evidente que el art. 149.1.1 CE proporciona al Estado un título competencial apropiado para reconocer a los ciudadanos derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a las situaciones de dependencia, así como para concretar la financiación estatal máxima en el sistema como garantía de igualdad en todo el territorio. Lo cual evidentemente afecta a lo que las Comunidades Autónomas puedan disponer en ejercicio de sus competencias propias (...)"

E, ademais, o Tribunal Constitucional advirte de como o establecemento desas condicións básicas pode efectuarse *a posteriori* da regulación autonómica. Así, continúa sinalando a referida sentenza:

"(...) Conviene finalmente subrayar la posibilidad de que las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer ex art. 149.1.1 CE sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias. Precisamente, la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese propósito. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el Gobierno de la Nación en la memoria de análisis de impacto normativo, en la exposición de motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio a posteriori de la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE es clara, y a ella nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9: "si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas". De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial (...)"

No que atinxe á materia relativa á accesibilidade, non se atopa expresamente enunciada nos artigos 148 e 149 CE nin tampouco nos preceptos do EAG delimitadores das competencias da Comunidade Autónoma de Galicia. Trátase, así, dunha materia cuxa regulación ten sido abordada tanto polo Estado como pola Comunidade Autónoma ao abeiro doutros títulos competenciais, singularmente do previsto no artigo 149.1.1^a CE, respecto do Estado, e das competencias en materia de asistencia social, no caso da Comunidade Autónoma galega,

Así, por exemplo, no eido concreto das medidas de accesibilidade, a STC 18/2017, do 2 de febreiro, antes citada, indicou que:

“(...) La jurisprudencia constitucional viene reconociendo en concreto la cobertura que puede prestar el art. 149.1.1 CE para el fomento de políticas de asistencia social por parte del Estado, siempre que tengan conexión directa con la promoción de la igualdad. Con rotundidad expresamos en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, que es “posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE”. En consonancia con esta doctrina, esta competencia estatal es el título que viene invocando el Estado -a veces con carácter único- para actuar normativamente en el ámbito de la protección social de personas que padecen discapacidad. Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; en la disposición final octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; en la disposición final primera del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; o en la disposición final octava del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, entre otros ejemplos (...)”

O anterior enténdese sen prexuízo da operatividade doutros títulos competenciais respecto das medidas de accesibilidade que se regulen en ámbitos concretos, como, por exemplo, a edificación, as obras públicas, o transporte ou os medios de comunicación. Así, por exemplo, en relación con medidas de accesibilidade dos sitios web e aplicacións para dispositivos móbiles do sector público, contidas no Real decreto 1112/2018, do 7 de setembro, recentemente a STC 100/2019, do 18 de xullo, ten indicado que a regulación de medidas neste eido “ha de encuadrarse en los títulos competenciales que sobre estas materias ostentan, respectivamente, el Estado (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: art. 149.1.18 CE) y el País Vasco (autoorganización, desarrollo y ejecución de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: arts. 10 –apartados segundo, cuarto y sexto– y 15) (...)”

A través, polo tanto, de distintos títulos competenciais, aínda que singularmente o estatal do artigo 149.1.1ª CE e o autonómico en materia de asistencia social, tanto o Estado como a Comunidade Autónoma galega deben adoptar medidas dirixidas a cumprir co mandato contido nos artigos 9.2 CE e 4.2 EAG de que os poderes públicos promovan as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos nos que se integran sexan reais e efectivas, remover os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude e facilitar a participación de todos os galegos na vida política, económica, cultural e social; así como cos mandatos dos artigos 49 CE (a teor do cal: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento,

rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos) e 50 CE (conforme o cal "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.").

Neste contexto, como normas estatais de rango legal relacionadas coas competencias examinadas neste apartado cabe citar a Lei 39/2006, do 14 de decembro, de Promoción da Autonomía Persoal e Atención ás persoas en situación de dependencia, o Real decreto Lexislativo 1/2013, do 29 de novembro, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Xeral de dereitos das persoas con discapacidade e da súa inclusión social, e a Lei 26/2011, do 1 de agosto, de adaptación normativa á Convención Internacional sobre os Dereitos das Persoas con Discapacidade; normas de rango legal ás que se une un abundante número de normas regulamentarias na materia.

No eido autonómico, recóllese neste apartado da obra a versión consolidada dos seguintes textos legais:

- Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal.
- Lei 4/2001, do 31 de maio, reguladora da mediación familiar.
- Lei 10/2003, do 26 de decembro, sobre o acceso ao contorno das persoas con discapacidade acompañadas de cans de asistencia.
- Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia.
- Lei 5/2010, do 23 de xuño, pola que se establece e regula unha rede de apoio á muller embarazada.
- Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia.
- Lei 10/2011, do 28 de novembro, de acción voluntaria.
- Lei 6/2012, do 19 de xuño, de xuventude de Galicia.
- Lei 10/2013, do 27 de novembro, de inclusión social de Galicia.
- Lei 10/2014, do 3 de decembro, de accesibilidade.