

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia

Un nuevo derecho para todos los españoles

Textos | **Pablo Cobo Gálvez** [Subdirector General de Planificación, Ordenación y Evaluación]
Antonio Martínez Maroto [Jefe del Área del Plan Gerontológico]

Fotos | **Rubén Herranz**

Introducción

Las personas en situación de dependencia preocupan desde hace bastante tiempo, pero muy especialmente en los últimos años. La presión social que el cuidado a las personas dependientes viene ejerciendo sobre la población cuidadora se ha empezado a sentir con mucha mayor fuerza en los últimos años y ello ha exigido a los poderes públicos una dedicación especial que ha cristalizado en determinadas políticas sociales que han primado éste sobre otros campos de actuación. La voz de aquella parte de las personas dependientes que pueden hacerlo ha sido también y de forma especial motor de este tipo de políticas en las que de alguna manera han tenido participación a través de las asociaciones que los representan.

Los gobiernos de los últimos años no han tenido más remedio que mirar la magnitud de esta cuestión e ir plantando cara a sus muchos interrogantes, con políticas que, en cierto modo, han ido paliando, nunca solucionando, los grandes retos que el cuidado a las personas dependientes exige en una sociedad más o menos desarrollada, como lo es la sociedad española en la actualidad.

El Gobierno actual es el que acomete la tarea de elaborar una ley que después de pasar por todos los trámites reglamentarios ha cristalizado en una de las leyes más importantes y de mayor relevancia social de la última década.

Así, la publicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, es el objeto del análisis que nos proponemos realizar aquí.

Los fundamentos constitucionales del Proyecto de Ley

La Constitución Española contiene distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos que, ya sean de forma genérica o singularizada, establecen como objetivo prioritario mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y, en particular, de las personas de edad y con algún tipo de discapacidad.

Prestaremos especial atención a algunos artículos de la citada Constitución Española, como el artículo 9.2 que establece que "corresponde a los poderes públicos

promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El artículo 49, por su parte, obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad "para el disfrute de los derechos que éste título otorga a todos los ciudadanos". Y el artículo 50, en fin, insta a los poderes públicos a garantizar "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".

Con anterioridad al análisis del contenido de lo regulado por la ley es preciso detenerse en el título competencial por el que el Gobierno de la nación propone esta norma. La disposición final octava

“*La Ley establece un nuevo derecho que tiene la naturaleza de derecho subjetivo de ciudadanía*”

establece que “Esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución”.

Quizás el Gobierno podría haber optado por otro título competencial, incorporando la protección de las situaciones de dependencia al Sistema de la Seguridad Social, pero la opción elegida ha sido la del artículo 149. 1.1^a que por supuesto es plenamente constitucional, aunque lógicamente más limitada en lo que es su ámbito regulador y normativo.

Teniendo en cuenta este marco competencial, la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia es una ley completamente constitucional que establece un nuevo derecho a la protección de estas personas, y que tiene la naturaleza de derecho subjetivo de ciudadanía y por tanto exigible administrativa y judicialmente.

El derecho a la promoción de la autonomía y atención de la dependencia.

Se establece en el artículo 1 de la ley que la misma tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación

de todas las Administraciones Públicas y 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 español.

Además de la creación del derecho, se determinan los tres instrumentos fundamentales a través de los cuales se hará efectivo: El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de protección.

En el artículo 4, además del derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, se formula una referencia a la garantía de los derechos establecidos en la legislación vigente. Existe una especial referencia a algunos de ellos: a disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su dignidad e intimidad, a recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia, a que sea respetada la confidencialidad, a la autonomía personal, al ejercicio de los derechos jurisdiccionales, etcétera.

Niveles de protección y prestaciones del Sistema de Dependencia

Existen tres niveles de protección. Así se habla en la ley de:

- 1.º Un nivel de protección mínimo, establecido por la Administración General del Estado, destinado a garantizar un mínimo de protección para cada uno de los beneficiarios del Sistema,

según el grado y nivel de su dependencia.

- 2.º Un nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los correspondientes convenios.
- 3.º Un nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

El Catálogo de servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia lo fija la ley del siguiente modo:

- Servicios de Prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de Ayuda a domicilio:
 - Atención de las necesidades del hogar.
 - Cuidados personales.
- Servicio de Centro de Día y de Noche:
 - Centro de Día para mayores.
 - Centro de Día para menores de 65 años.
 - Centro de Día de atención especializada.
 - Centro de Noche.
- Servicio de Atención Residencial:
 - Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
 - Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

Prestaciones económicas de las siguientes modalidades:

- 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.

- 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.
- Prestación económica de asistencia personal. La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia, menores de sesenta y cinco años, para

“
La ley contempla un catálogo de servicios, y otro de prestaciones económicas”



“ Ofrece a la sociedad una respuesta suficiente para garantizar una solución para todos los ciudadanos, a la vez realista en el alcance de protección y en el modelo de financiación ”

contribuir a la contratación de una asistencia personalizada, durante un número de horas que les ayude en una vida más autónoma y el acceso a la educación, y al trabajo, además de facilitar el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

- 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.

Grados de dependencia y su valoración

La dependencia se evalúa en los siguientes tres niveles:

- Grado I.** Dependencia moderada. Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.
- 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.
- 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 los 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 niveles de dependencia se determinará mediante la aplicación del baremo que se acordará en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto.

La valoración de la situación de dependencia se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas.

Para hacer efectivas las prestaciones reconocidas los servicios sociales establecerán, con la participación del beneficiario y, en su caso, de su familia, un programa individual de atención, en el que se determinarán los servicios y las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades, teniendo presente la valoración realizada, el grado y nivel de dependencia reconocido.

Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios

La financiación del Sistema será la que se establezca en los presupuestos de las Administraciones Públicas competentes, determinando el criterio de suficiencia en la garantía de las obligaciones derivadas de esta ley.

En el marco de cooperación interadministrativa, aprobado por el Consejo Territorial, recientemente constituido, los Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema

La aportación de la Comunidad Autónoma será, al menos, igual a la que rea-

lice la Administración General del Estado para el nivel mínimo y acordado.

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán, asimismo, en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y la capacidad económica del beneficiario, que se calculará sobre el conjunto de sus rentas y patrimonio.

El Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia fijará los criterios de participación de los beneficiarios.

Otras cuestiones de interés y consideraciones finales

Existe un Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del sistema. Está presidido por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y sus funciones están perfectamente delimitadas en el artículo 8 de la Ley.

Se crea también un Comité Consultivo mediante el cual se hace efectiva, de manera permanente, la participación social en el Sistema Nacional de Dependencia y se ejerce la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en el Sistema Nacional de Dependencia.

Asimismo la propia ley establece criterios de calidad que tendrán que ser tenidos en cuenta para la acreditación de ciertos programas y servicios.

También determina la ley la necesidad de establecer redes de formación, información y evaluación, de tal manera que puedan paliarse los déficits que al res-

pecto existen en determinadas áreas del sector.

Consideramos que la Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia responde al reto ineludible de los poderes públicos de dar una respuesta firme, sostenida y adecuada a las situaciones generadas por el incremento de personas en situación de dependencia.

La Ley ofrece a la sociedad una respuesta que entendemos es suficiente para garantizar una solución para todos los ciudadanos, sin restricciones asistencia-listas, pero a la vez realista en el alcance de la protección y en el modelo de financiación. No creemos que hubiera sido hoy posible en nuestro país un Sistema basado en la garantía total por parte de los poderes públicos de las prestaciones y servicios sin la participación del beneficiario en los costes. Todos los países, incluso aquellos con rentas "per cápita" más altas incluyen algún tipo de participación del beneficiario en los costes de los servicios.

Así pues, este nuevo Sistema garantiza a los ciudadanos y a las Comunidades Autónomas un marco estable de recursos y servicios que amplía y completa la acción protectora de Estado y de la Seguridad Social en nuestro país. Su implantación supondrá una mejora sustancial de los servicios sociales.

