

22 consideraciones y 36 propuestas para el avance real en derechos sociales

La postura del Foro de Vida Independiente ante el Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia:



Alejandro Rodríguez-Picavea Matilla

Foro de Vida Independiente – mayo 2006

v. 1.02

1. Introducción

El Foro de Vida Independiente es una agrupación de hombres y mujeres que promueve la participación ciudadana directa para erradicar la discriminación de las personas con diversidad funcional¹ (discapacidad) y promover la lucha por la igualdad real de oportunidades de este colectivo.

El Foro de Vida Independiente está formado por más de 500 personas que se coordinan a través de Internet. Este Foro carece de entidad jurídica y estructura económica, y muchos de sus miembros vivimos todos los días la situación de “dependencia”, causada, no por la gran diversidad funcional que tenemos, sino por la inexistencia de medidas efectivas que nos proporcionen una verdadera igualdad de oportunidades y erradiquen la discriminación que hemos sufrido a lo largo de toda la historia y que persiste hoy en nuestro país.

Este documento resume la postura del Foro ante la presentación por parte del gobierno del Proyecto de ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LEPA).

Está basado en otros cuatro documentos desarrollados desde el mismo Foro que analizan la Ley en sus diferentes aspectos² y en los que se puede encontrar justificación y argumentación detallada de muchas de las ideas que aquí se exponen.

2. Los cambios del Anteproyecto al Proyecto de Ley

Este análisis es una **evolución del documento** que el mismo Foro presentó a la sociedad basado en el **anteproyecto de Ley** de diciembre de 2005. Éste se basa en el Proyecto de Ley, enviado por el Consejo de Ministros a las Cortes el 23 de abril de 2006.

El anteproyecto de Ley ha sido evaluado por multitud de agentes sociales que han hecho públicas sus posturas con el ánimo de ser escuchadas. Sin duda alguna, dos de los informes más relevantes han sido el del Consejo Económico y Social y el del Consejo de Estado.

El documento del proyecto de Ley incorpora varios cambios, muchos de redacción y algunos de fondo. La Exposición de motivos ha adoptado un tono más acorde con la moderna visión de la diversidad³. De ellos, tan sólo se han analizado los realizados en el articulado, y los más relevantes son:

- La mejora en la tendencia hacia de los derechos estipulados en la Ley, derechos subjetivos (Art. 1.1, DF primera)⁴.
- La eliminación de la discriminación por edad, que afectaba a mayores de 65 años (Arts. 14 y 19) y menores de 3 años (DA decimotercera)⁵.
- La eliminación de la discriminación por diversidad funcional, que afectaba al colectivo de personas con diversidad funcional mental (Arts. 2, 26, DA decimotercera)⁶.
- La clarificación de la ambigüedad competencial que existía entre el Estado y las CCAA, definiendo con más claridad la existencia de tres niveles de protección en **función** de quién lo financia: mínimo (financiado por el Estado), acordado (financiado por las CCAA y el Estado) y adicional (financiado por las CCAA) (Arts. 7-12).
- La mención específica a especificidades territoriales de País Vasco, Navarra, Canarias, Baleares incluyendo Cabildos, Consejos y Diputaciones (DA Segunda). También se menciona de forma específica a Ceuta y Melilla (DA Undécima).
- Clarificación de la participación de las administraciones locales, incorporándolas con mayor claridad (Arts. 1, 3 y 12).⁷
- Una ambigua disminución de la discriminación por la capacidad económica de la beneficiaria o beneficiario (Art. 14.7)⁸.
- La clarificación del procedimiento administrativo a seguir y la vinculación del Plan Individual de atención al mismo (Art. 28).

Los cambios incorporados desde el anteproyecto al proyecto indican atisbos de receptividad a nuestras tesis, ya que se han aceptado dos consideraciones y seis propuestas⁹ (dos más de manera incompleta) de nuestra anterior postura. No obstante, ante la ausencia de un cambio sustancial, nuestra postura se puede seguir resumiendo afirmando que, con su redacción actual, este Proyecto de Ley proporcionará a la sociedad española:

Un insuficiente avance en servicios y un retroceso en derechos de las personas discriminadas por su diversidad funcional de todas las edades

3. Consideraciones sobre el diseño y entorno del Proyecto de Ley

Se considera que el entorno y diseño de este Proyecto de Ley está formado tanto por el Proyecto de Ley como por las herramientas que sirven para ponerlo en marcha, como son los aspectos políticos, ideológicos y económicos del mismo.

3.1. Aspectos ideológicos

Las reflexiones ideológicas más relevantes sobre el proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia son:

3.1.1. Enfoque asistencial versus no discriminación e igualdad de oportunidades

1. Se proyecta una **ley regresiva**, que remitiría la política social a tiempos anteriores a la Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982 (Ley 13/1982 LISMI), e ignora el avance que supuso la Ley de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de 2003 (Ley 51/2003 LIONDAU) que pone el acento en los derechos y la condición de ciudadanía.
2. El principio de **Vida Independiente ni se contempla** ni se salvaguarda en este proyecto.
3. Tal como se estipula en el artículo 5 de la (LIONDAU), **esta ley debería ser una medida para erradicar la histórica discriminación** que siempre hemos sufrido las personas con diversidad funcional en situación de dependencia aportando las herramientas (sociales, económicas y tecnológicas) necesarias para colocarnos en igualdad de oportunidades con el resto de la demás ciudadanía.
4. El presente proyecto, sin embargo elude la oportunidad histórica y la responsabilidad de rediseñar unos servicios sociales bajo nuevos paradigmas y conceptos ya establecidos en la LIONDAU. Lo que fundamentalmente hace es poner los recursos de siempre bajo el paraguas de un “nuevo” **sistema que sigue siendo discriminatorio** para nuestro colectivo y **asistencialista**. La novedad que representa el concepto de asistencia personalizada, que es bienvenida, es tímida y difusa.
5. El espíritu y la letra del actual proyecto de ley **se alejan del acervo europeo y las líneas de progreso en materia de participación ciudadana**, integración e igualdad de oportunidades suscritas en las recientes Declaraciones Internacionales de Madrid, 2002, (no discriminación + acción positiva = integración social) y de Málaga, 2003, (Progresar hacia la plena participación en cuanto ciudadanos).
6. En un análisis ideológico global, este proyecto **es una iniciativa más cercana a la generación de puestos de trabajo y a generar actividad empresarial** del tercer sector, basándose en las necesidades de las

personas con diversidad funcional, que en la creación del cuarto pilar del bienestar propio de un estado de derecho.

3.1.2. Promoción de la autonomía y tradición de cuidados

7. Si subyaciera una verdadera voluntad y Filosofía de Promoción de La Autonomía, la denominación del futuro sistema debería ser “**Sistema Nacional para la Promoción de la Autonomía**” o “**Sistema Nacional para la Vida Independiente**”, en línea con el propio título de la Ley.
8. La ideología que subyace detrás del término “actividades básicas de la vida diaria”, que sólo hace referencia a las actividades de higiene y cuidado, ignorando otras que hoy día son igual de fundamentales, como el ocio, el disfrute del tiempo libre, las relaciones personales, la sexualidad, etc., **nos colocan al nivel de criaturas que sólo aspiran a la mera supervivencia**. Desde nuestro punto de vista se fomenta la “granjerización” de las personas con diversidad funcional.
9. **Confunde** en su articulado los conceptos de **autodeterminación o autonomía moral** (capacidad de tomar decisiones) **con autonomía física, sensorial o intelectual** (capacidad de realizar actividades físicas, sensoriales o intelectuales sin necesidad de apoyo).

3.2. Aspectos económicos

La manera de financiar el Sistema Nacional de la Promoción de la Autonomía propuesta por el gobierno actual:

10. **No involucra a toda la sociedad** en el sistema, **discriminando a la persona que vive una situación de “dependencia”** responsabilizándola de su diferencia.
11. **La financiación es insuficiente e injusta y empobrece a las clases más vulnerables de la sociedad.**
12. Establece un **copago en función de renta y patrimonio que es discriminatorio**, impide la igualdad de oportunidades, **desincentiva la incorporación al mundo laboral y vacía de contenido el concepto de universalidad de derechos fundamentales.**
13. Hace que **las personas** que se acojan a este sistema, personas **tradicionalmente discriminadas y económicamente débiles**, paguen con el tercio que les corresponde **para que la economía española crezca**, mientras que **las administraciones tendrán un gasto final de 0 euros.**
14. En el mejor de los casos (suponiendo que los demás países no aumenten su inversión), España pasa **del duodécimo al octavo lugar de Europa** en inversión en el sistema de promoción de la autonomía, siguiendo **un 23% por debajo de la media europea.**
15. Mientras no se **adopten las medidas necesarias para poner a España al nivel europeo medio de gasto social público en la promoción de**

la **autonomía** resultará imposible afrontar este sistema con garantías de éxito.

3.3. **Otros aspectos**

16. La creación del Sistema Nacional de Promoción de la Autonomía o de Vida Independiente es una recomendación que **nace del Pacto de Toledo** en el acuerdo publicado el 2 de octubre de 2003¹⁰. Por ello entendemos que en línea con esa recomendación, **el sistema final debe ser también consensuado y apoyado a través del Pacto de Toledo**, de manera que se garantice su estabilidad independientemente del partido que gobierne.
17. La creación y seguimiento de este sistema **debe realizarse con el consenso de todas las fuerzas políticas** representadas en el Parlamento y en todos los Parlamentos Autonómicos.
18. **La creación del sistema** de dependencia **fue prometida** en sus programas electorales y mítines **por** los dos partidos mayoritarios **PSOE y PP**
19. **Para conseguir un sistema sostenible los agentes sociales deben contribuir en todos los aspectos, incluido el económico** y participar en la creación y seguimiento del sistema.
20. El texto de este proyecto de Ley **no se basa en el artículo 9.2 de la Constitución**, que establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social, que es lo que necesitan la mayoría de las personas que viven en situación de dependencia.
21. Se debe garantizar que **la intensidad de los servicios y las prestaciones** económicas **sean iguales en toda la geografía del Estado Español**, disponiendo mecanismos correctores que eviten desequilibrios por los estancamientos en mínimos frente a los desarrollos y mejoras del sistema.
22. Los servicios y prestaciones económicas deberán estar **garantizados en el caso de desplazamiento por** el territorio de la **Unión Europea**. Garantizar la portabilidad de la prestación de asistencia personal en el ejercicio del libre movimiento de los ciudadanos y ciudadanas sujetos del derecho en el nivel transfronterizo, sin causar perjuicio alguno a los usuarios y usuarias itinerantes por menoscabos en la integridad de la prestación, considerando los diferentes tratamientos y marcos laborales en el lugar de residencia destino.

4. **Propuestas de cambio al proyecto**

A pesar de entender que lo que se necesita es un rediseño conceptual y jurídico que convierta a este sistema en un verdadero cuarto pilar del bienestar que sirva para una verdadera erradicación de la discriminación de las personas que tenemos diversidad funcional, entendemos que quizá no sea posible alcanzar dicho objetivo.

Por ello, y con ánimo de mejorar la propuesta del Proyecto de Ley, el Foro de Vida Independiente realiza una serie de propuestas concretas que contribuyan a que el texto de dicho proyecto esté en mejor sintonía con las actuales tendencias europeas y con el objetivo que debería tener.

4.1. Lo que falta en la Ley

1. El principio de vida independiente debería estar incluido como principio rector de la ley en su artículo 3¹¹, en línea con la Ley de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal.
2. No debería obviar la responsabilidad social en el fenómeno social de la diversidad funcional, que es lo que genera discriminación, y centra el problema en la persona (la palabra atención aparece 63 veces, cuidados lo hace 12, en contraposición a conceptos como dignidad y discriminación que aparecen en contadas ocasiones).
3. La figura del/de la Asistente Personal debería quedar regulada, obligando a desarrollar la legislación pertinente, de manera que queden regulados los derechos de los/as trabajadores/as que se acojan a esta profesión.
4. Debería contemplarse la posibilidad de autogestión por parte de la usuaria o usuario de su asistencia personal como una opción a decidir por el propio individuo. Así como la elección de su asistente/s personal/es.
5. La “Sección 1^a”¹² debe incorporar un artículo que promueva las Oficinas de Vida Independiente, herramienta fundamental para la vida independiente que desde hace años demuestra su utilidad en los países europeos socialmente avanzados. Para una información completa y detallada sobre este tipo de entidades ver <http://www.asoc-ies.org/docs/vinmo.pdf>
6. De igual manera, dada la falta de conocimiento e investigación en las innovadoras políticas sociales relacionadas con la Promoción de la Autonomía y la Vida Independiente, sería necesaria la creación de estructuras orientadas a la gestión y promoción del conocimiento en esta área, vinculadas con la Disposición Final Décima¹³.
7. La formación de las personas en situación de dependencia en cuanto a sus derechos y la manera de gestionar la situación debería estar incluida en esta Ley, como un servicio de la sección 1^a.

4.2. Propuestas de cambio

8. El “Título Preliminar” debe recoger el carácter de norma básica estatal, explicitar el carácter subjetivo del derecho y la exigibilidad administrativa y judicial, precisando un Sistema Estatal con fundamento constitucional de acreditada garantía en lo relativo a la efectividad del derecho, a la financiación, a la administración y a la operatividad competencial, idéntico o incluido en el Sistema de la Seguridad Social¹⁴.

9. A lo largo de todo el texto, la denominación del futuro sistema debería ser **“Sistema Nacional para la Promoción de la Autonomía”** o **“Sistema Nacional para la Vida Independiente”**, en línea con el propio título de la Ley.
10. En la definición de autonomía personal del artículo 2.1¹⁵ se debería eliminar la palabra “percibida”. La introducción del término “percibida” podría llevar a un proceso de incapacitación al margen del poder judicial, sin las garantías que éste proporciona. Si “alguien” no percibe la capacidad, ¿quiere esto decir que una persona ya no es capaz de controlar, afrontar y tomar decisiones personales?
11. La definición de “Dependencia” del artículo 2.2 es restrictiva, ya que no contempla situaciones transitorias, que deberían estar explicitadas en la definición y contemplar también la igualdad de oportunidades y la no discriminación.
12. La ideología que subyace detrás del término “actividades básicas de la vida diaria” del artículo 2.3 que sólo hace referencia a las actividades de higiene y cuidado dentro del hogar, ignorando otras que hoy día son igual de fundamentales, como el ocio, el disfrute del tiempo libre, las relaciones personales, la sexualidad, etc., nos colocan al nivel de criaturas que sólo aspiran a la mera supervivencia. Desde nuestro punto de vista se fomenta la “granjerización” de las personas con diversidad funcional.
13. El principio estipulado en el artículo 3.d¹⁶ relacionado con la prevención, debería ser competencia del Sistema Nacional de Salud y de otros con competencias en esta materia y, por lo tanto, no aparecer en esta ley. De nuevo subyace el anticuado modelo médico de la diversidad funcional.
14. El artículo 5.3¹⁷ debe ser redactado de manera que el sistema de promoción de la autonomía proteja también a toda la ciudadanía española que resida en el extranjero, bien a través de convenios con los países de residencia o desde España si no existieran esos convenios.
15. El art. 14.2¹⁸ debe establecer la misma prioridad para la prestación del art. 19¹⁹ que para los servicios del art. 15²⁰, puesto que siendo herramientas diferentes están encaminadas ambas a garantizar derechos básicos. En todo caso la prestación del Art. 19 debe de estar regulada y ser elegible por la usuaria y usuario el primer día de vigencia de la ley, puesto que está indicada especialmente para las personas valoradas en el Grado III de dependencia, que es el primero en ser atendido.
16. En el art. 15.6 debe redactarse para clarificar que la capacidad económica del/de la solicitante puede influir en su prioridad de acceso al sistema, pero no en la cuantía de las prestaciones, ya que pretende vaciar de contenido el carácter universal que deben tener los derechos fundamentales.
17. El artículo 15.7 que estipula la determinación de la capacidad económica de la usuaria y usuario en función de renta y patrimonio debe desaparecer. Vacía el contenido de derecho universal, es discriminatorio

y penaliza a quienes han acumulado, con su esfuerzo, patrimonio para dejar a sus herederos y herederas.

18. El art. 7²¹ establece tres niveles de protección y la posibilidad de ampliación de la intensidad básica de los servicios previstos en el Catálogo por las Administraciones autonómicas y locales, por propia iniciativa y con cargo a sus presupuestos. Se debe evitar el aumento de las desigualdades territoriales en las coberturas, estableciendo criterios y fórmulas de equilibrio territorial que prevengan brechas entre comunidades por razón del estancamiento en los mínimos previstos de unas, mientras otras intervienen intensificando los servicios. Resulta ridículo no garantizar la igualdad de derechos o servicios en todo el Estado y hacerle sólo responsable de los derechos y servicios mínimos, tal como se estipula en el artículo 9²².
19. Resulta increíble que el cuarto pilar del bienestar acuda al voluntariado para su funcionamiento, tal como se indica en el artículo 16.4²³, una prueba más de su carácter discrecional en vez de derecho. Este punto debe desaparecer.
20. En el artículo 17.1²⁴ debe desaparecer la mención a la capacidad económica de la persona usuaria, por ser discriminatoria.
21. Ídem con el 18.2²⁵.
22. La forma de regularizar la situación de los/las cuidadores/as no profesionales establecido en el artículo 18.3 no queda clara, ya que no existe ese perfil profesional ni se define cómo se va a realizar esa regulación.
23. El art. 19²⁶ necesita una nueva redacción, que recoja la definición mundialmente aceptada de Asistente Personal y el carácter de elemento fundamental para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, la suficiencia de la prestación en términos de precio de mercado real, la adecuación de la cuantía a la intensidad asistencial que individualmente se determine y la eliminación de restricciones discriminatorias.
Debe incorporar positivamente la figura del/de la “asistente personal” y, de la misma forma en que define “Cuidados familiares” y “Cuidados profesionales”, debe recoger su definición en el art. 2²⁷. También debería expresar la opción de elegibilidad por la usuaria y usuario del servicio y la posibilidad de contratación directa de una persona de su elección.
24. La ayuda a domicilio mencionada en el artículo 23²⁸ es un servicio insuficiente para la promoción de la autonomía personal. Los ciudadanos y ciudadanas suelen y quieren salir de sus casas a realizar otras muchas tareas como el ocio, las compras, el trabajo, los estudios, llevar a sus hijas e hijos al colegio, etc. que forman parte de su derecho ciudadano, para el que muchas veces precisan de asistencia.
25. El uso de la palabra “cuidados” en el artículo 27.1²⁹ vuelve a poner de relieve el enfoque médico de la ley. Esta palabra debe ser sustituida por la palabra “apoyos”.

26. La palabra “entorno” utilizada en el artículo 27.4 no deja claro si incluye el entorno: laboral, de ocio, de estudios, etc., que también deberían estar contemplados.
27. El art. 29³⁰ debe enfatizar la preponderancia de las decisiones de las usuarias y usuarios sobre la de las y los profesionales. Oído el o la profesional, decide la persona usuaria.
28. El art. 29 debe establecer que el Programa Individual de Atención implicará una valoración individual de la intensidad asistencial que precisan las personas que libremente se acojan a la asistencia personal del art. 19, sin que la configuración de la unidad familiar motive disminución de dicha intensidad. Esta valoración en horas determinará la cuantía de la prestación, garantizando que sea suficiente y ajustada a los precios reales de mercado.
29. El art. 31³¹ establece la deducción de cuantías originadas en prestaciones y complementos actualmente en vigor que son susceptibles de permuta por los nuevos servicios originados en esta Ley, por lo que se debe establecer una prestación económica que garantice el mantenimiento de la renta básica que ahora sustentan dichos complementos económicos de las prestaciones asistenciales de menor cuantía, que son empleadas para contribuir a la subsistencia y al cuidado informal.
30. Este mismo artículo 31 unido a la Disposición adicional novena³², no establecen claramente el mantenimiento de los derechos adquiridos en el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).
31. La capacidad económica del/de la beneficiario/a no debe determinar el “acceso a una vida más autónoma, el acceso a la educación y al trabajo”, ni el “ejercicio de las actividades básicas de la vida”. El Art. 33³³ induce a la fractura de la movilidad social e impide la emancipación de las personas con diversidad funcional, comprometiendo la financiación de los servicios con menoscabo de su capacidad económica.
32. El artículo 36.3³⁴ debe incorporar a los usuarios y usuarias y a sus organizaciones, ya que éstos son una pieza clave en la calidad del sistema.
33. El art. 39³⁵ debe incorporar a las personas con diversidad funcional en el Comité Consultivo. “Nada sobre nosotras y nosotros sin nosotras y nosotros”. De otra manera, la participación del colectivo de personas con diversidad funcional queda reducida a una mera consulta y no va a poder ejercer su legítimo control e influencia en el marco del Consejo Territorial, reduciéndonos a una situación de clara inferioridad y tutela.
34. El art. 40³⁶ es superfluo, el carácter consultivo en la materia de los órganos mencionados ya está establecido por ley.

35. La Disposición Adicional Primera³⁷ debe explicitar que las cuantías destinadas a financiar los servicios y prestaciones mínimas tendrán el carácter de partida abierta, dado que se trata de garantizar derechos subjetivos.
36. La “Disposición Adicional Tercera”³⁸ debe desaparecer o cambiar, pues promueve la perpetuación del modelo asistencialista en materia de ayudas técnicas. La provisión de ayudas técnicas debería estar garantizada por derecho y la medida más eficaz de eliminar barreras y mejorar la capacidad de desplazamiento en la vivienda es la contemplada desde el diseño inicial de la misma.

¡Nada sobre nosotras y nosotros sin nosotras y nosotros!

NOTAS

¹ Diversidad funcional es un término acuñado por el Foro de Vida Independiente para designar lo que habitualmente se conoce como discapacidad. Este término pretende eliminar la negatividad en la definición del colectivo, y reforzar su esencia de diversidad.

² Estos documentos son:

Sobre la participación en el pago de los usuarios en el futuro sistema de "inDependencia".
http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/copago_para_todos.html

Breve análisis económico del Anteproyecto de ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/analisis_economico_lepa.html

Breve análisis ideológico de la LEPA.
http://www.asoc-ies.org/redvi/modules.php?name=Downloads&d_op=viewdownload&cid=4

La Postura del Foro De Vida Independiente ante el Anteproyecto de Ley De Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: 24 consideraciones y 42 propuestas para el avance real en derechos sociales.
http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/la_postura_del_foro_VI_la_lopa.html

³ Se ha eliminado la palabra "sufren" vinculada a la diversidad funcional atendiendo a la propuesta 9 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁴ Haciendo parcialmente caso a la propuesta 10 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁵ Consideración 11 y propuestas 15 y 19 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁶ Consideración 10 y propuesta 3 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁷ Propuesta 17 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁸ Propuesta 20 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. cit.

⁹ Se han atendido a las consideraciones 10 y 11 y las propuestas 3, 9, 15, 17, 19 y 29 del documento del Foro de Vida Independiente "La postura..." op. Cit.

¹⁰ Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Aprobado el 30 de septiembre 2003. Sección B) Recomendaciones adicionales 3 y 4.

3. Dependencia.

No deja de ser cierto que a lo largo de la historia siempre han existido ciudadanos en situaciones de dependencia, ya que por razones de edad, enfermedad o deficiencia, parte de la población ha necesitado ser ayudada o atendida por terceras personas en el desarrollo cotidiano de las actividades de su vida. Tradicionalmente, el cuidado de las personas dependientes se realizaba directamente en el seno de las familias, y más concretamente esta labor era asumida por las mujeres como parte de su no reconocido trabajo; sin embargo, los profundos cambios que se están produciendo en el ámbito familiar y social ponen a prueba estos tradicionales modelos de protección social.

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia. Ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

La Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

En determinados supuestos, podrá preverse la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios.

4. Discapacidad.

La Comisión constata los adelantos que en materia de ayudas a las personas con discapacidad se han realizado en el marco de la Seguridad Social a través de diferentes políticas.

Sin embargo, la Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en este sentido y recomienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, prestar una atención especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social.

La Comisión recomienda que en el desarrollo de las distintas políticas públicas, y en especial de aquéllas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas.

¹¹ Artículo 3. Principios de la Ley

Esta Ley se inspira en los siguientes principios:

- a) El carácter público de las prestaciones del Sistema Nacional de Dependencia.
- b) La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en esta Ley.
- c) La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- d) El establecimiento de las medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.
- e) La promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.
- f) La permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.
- g) La calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a la dependencia.
- h) La participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familias y entidades que les representen en los términos previstos en esta Ley.
- i) La colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales
- j) La participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- k) La cooperación interadministrativa.

¹² SECCIÓN 1ª PRESTACIONES DEL SISTEMA

¹³ Disposición adicional décima. Investigación y desarrollo

1. Los poderes públicos fomentarán la innovación en todos los aspectos relacionados con la calidad de vida y la atención de las personas en situación de dependencia. Para

ello, promoverán la investigación en las áreas relacionadas con la dependencia en los planes de I+D+I.

2. Las Administraciones Públicas facilitarán y apoyarán el desarrollo de normativa técnica, de forma que asegure la no discriminación en procesos, diseños y desarrollos de tecnologías, productos y servicios, en colaboración con las organizaciones de normalización y todos los agentes implicados.

¹⁴ Constitución Española, Art. 149.1.17ª. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

¹⁵ Artículo 2. Definiciones

A efectos de la presente Ley se entiende por:

1. Autonomía: la capacidad percibida de controlar, afrontar y tomar decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias.

2. Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria.

3. Actividades básicas de la Vida Diaria (ABVD): las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

4. Cuidados familiares: la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

5. Cuidados profesionales: los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

6. Tercer sector: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

¹⁶ Artículo 3. Principios de la Ley

Esta Ley se inspira en los siguientes principios:

....

d) El establecimiento de las medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.

...

¹⁷ Artículo 5. Titulares de derechos

1. Son titulares de los derechos establecidos en la presente Ley los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.

b) Tener 3 o más años de edad.

c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación

de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.

2. Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

3. El Gobierno podrá establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España.

¹⁸ Artículo 14. Prestaciones de dependencia

1. Las prestaciones por dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, 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.

2. Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública del Sistema mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

3. De no ser posible la atención mediante estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

4. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

5. Las personas con gran dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personalizada en los términos del artículo 19.

6. La prioridad en el acceso a los servicios y la cuantía de las prestaciones a que se refieren los apartados anteriores vendrán determinadas por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante.

7. A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

¹⁹ Artículo 19. Prestación económica de asistencia personalizada

La prestación económica de asistencia personalizada tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personalizada, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Reglamentariamente, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

²⁰ Artículo 15. El Catálogo de servicios

1. El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, en los términos que se especifican en este capítulo

- a) Servicio de Prevención de las situaciones de dependencia.
- 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 dependientes.
 - (ii) Centro de atención a dependientes con discapacidad psíquica.
 - (iii) Centro de atención a dependientes con discapacidad física.

²¹ Artículo 7. Niveles de protección del Sistema

La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema Nacional se prestará en los términos establecidos en esta Ley y de acuerdo con los siguientes niveles:

1º) El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.

2º) El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas a través de los convenios previstos en el artículo 10.

3º) El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

²² Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, determinará reglamentariamente el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema según grado y nivel, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado.

²³ Artículo 16. La red de servicios del Sistema Nacional de Dependencia

1. La red de servicios del Sistema Nacional de Dependencia estará formada por los centros y servicios públicos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados.

2. Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector.

3. Los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

4. Los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios.

²⁴ Artículo 17. La prestación económica vinculada al servicio

1. La prestación económica, que tendrá carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca reglamentariamente, únicamente cuando no sea posible el

acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

2. Esta prestación económica de carácter personal estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio.

3. Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

²⁵ Artículo 18. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

1. Excepcionalmente, cuando el beneficiario pueda ser atendido en su domicilio por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares.

2. Reglamentariamente, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.

3. El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente.

4. El Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso.

²⁶ Artículo 19. Prestación económica de asistencia personalizada

La prestación económica de asistencia personalizada tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personalizada, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Reglamentariamente, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

²⁷ Artículo 2. Definiciones

A efectos de la presente Ley se entiende por:

1. Autonomía: la capacidad percibida de controlar, afrontar y tomar decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias.

2. Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria.

3. Actividades básicas de la Vida Diaria (ABVD): las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

4. Cuidados familiares: la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

5. Cuidados profesionales: los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la

prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

6. Tercer sector: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

²⁸ Artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio

El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función:

- a) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.
- b) Servicios relacionados con el cuidado personal, en la realización de las actividades de la vida diaria.

²⁹ Artículo 27. Valoración de la situación de dependencia

1. Las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir, de acuerdo con el artículo 29.

2. El grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. Dicho baremo tendrá entre sus referentes la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF).

3. El baremo establecerá los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de la persona, de su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria, los intervalos de puntuación para cada uno de los grados y niveles de dependencia, y el protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso.

4. La valoración se realizará teniendo en cuenta las ayudas técnicas, órtesis y prótesis prescritas y el entorno en que vive la persona en situación de dependencia.

³⁰ Artículo 29. Programa Individual de Atención

En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes de las Comunidades Autónomas establecerán, con la participación, mediante consulta y opinión, del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen, un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en esta Ley.

³¹ Artículo 31. Prestaciones de análoga naturaleza y finalidad

La percepción de una de las prestaciones económicas previstas en esta Ley deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994 de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

³² Disposición adicional novena. Efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona

Quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley.

³³ Artículo 33. La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones

1. 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.

2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta en la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

3. El Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.

³⁴ Artículo 36. Formación y cualificación de profesionales y cuidadores

1. Los poderes públicos determinarán las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el Catálogo de servicios regulado en el artículo 15.

2. Los poderes públicos promoverán los planes de formación que sean necesarios para la implantación de los servicios que establece la ley.

3. Con el objetivo de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales.

³⁵ Artículo 39. Comité Consultivo

1. Se crea el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Dependencia como órgano asesor, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante el cual se hace efectiva, de manera permanente, la participación social en el Sistema y se ejerce la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en el mismo.

2. Sus funciones serán las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento de dicho Sistema.

3. La composición del Comité tendrá carácter tripartito, en tanto que integrado por las Administraciones públicas, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales, y paritario entre Administraciones públicas por una parte y organizaciones sindicales y empresariales por otra, en los términos establecidos en el siguiente apartado. Los acuerdos del Comité se adoptarán por mayoría de los votos emitidos en cada una de las partes, requiriendo así la mayoría de los votos de las Administraciones públicas y la mayoría de los votos de las organizaciones sindicales y empresariales.

4. El Comité Consultivo estará presidido por el representante de la Administración General del Estado que designe el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su funcionamiento se regulará por su reglamento interno. Estará integrado por los siguientes miembros, nombrados en los términos que se establezcan reglamentariamente:

- a) Seis representantes de la Administración General del Estado.
- b) Seis representantes de las Comunidades Autónomas.
- c) Cuatro representantes de las Entidades locales.

d) Ocho representantes de las organizaciones empresariales más representativas.

e) Ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

³⁶ Artículo 40. Participación de las organizaciones de personas mayores y personas con discapacidad

El Consejo Estatal de Personas Mayores y el Consejo Nacional de la Discapacidad tienen la naturaleza de órganos consultivos de la Administración General del Estado, con las funciones de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema.

³⁷ Disposición adicional primera. Financiación de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado

La Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio determinará la cuantía y la forma de abono a las Comunidades Autónomas de las cantidades necesarias para la financiación de los servicios y prestaciones previstos en el artículo 9 de esta Ley.

³⁸ Disposición adicional tercera. Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.

La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, establecer Convenios para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal. Estas ayudas tendrán la condición de subvención e irán destinadas:

a) A apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria.

b) A facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.