

## **LLEI D'AUTONOMIA PERSONAL I DEPENDÈNCIA**

A continuació oferim documentació referida a la en breu aprovada llei de dependència: primer, un resum del projecte, elaborat per Moncloa; segon, el dictamen sobre l'avantprojecte de la llei elaborat pel Consell Econòmic i Social (CES); i tercer, un informe de la CEOMA sobre l'avantprojecte de llei.

## Aprobado el Proyecto de Ley de Autonomía Personal y Dependencia

- Se establecerá en España un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes, es decir, aquellas que no se pueden valer por sí mismas, en su mayoría ancianos.
- A partir de 2007, todos los españoles que lo soliciten serán evaluados para determinar su grado y nivel de dependencia y las prestaciones a las que tienen derecho.
- El Gobierno aportará más de 12.638 millones de euros para poner en marcha el Sistema Nacional de Dependencia, que será creado por Ley.
- Se priorizará la prestación de servicios (ayuda a domicilio, centros de día y de noche, teleasistencia, ayudas técnicas, plazas residenciales), además de las prestaciones económicas.

El Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia.

Esta Ley configurará el Sistema Nacional de Dependencia como cuarto pilar del Estado del Bienestar, tras el Sistema Nacional de Salud, el sistema educativo y el sistema de pensiones, que fueron desarrollados en la década de los 80.

### La dependencia en España

Las personas dependientes (ancianos y discapacitados graves que no se pueden valer por sí mismos) son aquellas que necesitan ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria: levantarse de la cama, asearse, comer, etcétera.

En España, y según los datos del Libro Blanco de la Dependencia, se calcula que hay más de 1.125.000 personas dependientes, aunque esta población, según las previsiones, aumentará en los próximos años.

PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS DEPENDIENTES PARA LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA POR GRADOS DE NECESIDAD DE CUIDADOS (ESPAÑA, 2005-2020)				
	2005	2010	2015	2020
<b>Personas dependientes</b>				
Grado 3 (Gran dependencia)	194.508	223.457	252.345	277.884
Grado 2 (Dependencia severa)	370.603	420.336	472.461	521.065
Grado 1 (Dependencia moderada)	560.080	602.636	648.442	697.277
<b>Total</b>	<b>1.125.190</b>	<b>1.246.429</b>	<b>1.373.248</b>	<b>1.496.226</b>

Libro Blanco a partir de las proyecciones de población del INE

La mayoría de las personas dependientes en España tienen más de 65 años. Según los expertos que elaboraron el Libro Blanco de la Dependencia, más del 80 por 100 de las personas que no se pueden valer por sí mismas en nuestro país supera esta edad.

La atención a estas personas se realiza, sobre todo, en el ámbito familiar y recae especialmente en las mujeres (representan el 83 por 100 de los cuidadores familiares) que, en la mayoría de los casos, se ven imposibilitadas de llevar a cabo actividad laboral alguna. De hecho, y según datos del Libro Blanco, sólo uno de cada cinco familiares cuidadores tiene un empleo.

En la actualidad, la atención de las Administraciones se presta desde el sistema sanitario y desde el ámbito de los servicios sociales con una cobertura claramente insuficiente y con importantes diferencias entre Comunidades Autónomas y entre las áreas urbanas y rurales.

Así, en nuestro país sólo el 3,5 por 100 de las personas mayores de 65 años cuentan con un servicio de ayuda a domicilio, el 2,84 por 100 con teleasistencia, el 3,86 por 100 con una plaza en una residencia y el 0,54 por 100 en un centro de día, lo que sitúa a España muy por detrás de los niveles de cobertura de los países europeos.

	Servicios (plazas)	Cobertura (%/Pob. Mayor 65)
Ayuda a Domicilio	256.992	3,50 por 100
Teleasistencia	208.107	2,84 por 100
Plazas en Centros Residenciales	283.134*	3,86 por 100
Plazas en Centros de Día	39.554	0,54 por 100

Datos como a 2005 (IAT-AS)

**\*E157% privadas, 18% concertadas y 25% públicas.**

### El derecho y los principios generales de la Ley

La futura Ley reconocerá un nuevo derecho de ciudadanía en España, universal, subjetivo y perfecto, el derecho de las personas que no se pueden valer por sí mismas a ser atendidas por el Estado, y garantiza una serie de prestaciones. Este derecho podrá ser exigido administrativa y jurisdiccionalmente.

La Ley se inspira en los siguientes principios:

- **El carácter universal y público de las prestaciones.**
- **El acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad.**
- **La participación de todas las Administraciones en el ejercicio de sus competencias.**

### Sistema Nacional de Dependencia

Se constituirá el Sistema Nacional de Dependencia, con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. Este Servicio se configurará como una red de utilización pública, diversificada, que integre de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados, debidamente acreditados.

Además, se creará el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, como instrumento de cooperación para la articulación del sistema. Este Consejo será presidido por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. En el seno del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un Plan de Acción Integral para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, que definirá el marco de la cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes convenios.

Por otro lado, se constituirá el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Dependencia para hacer efectiva la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, además de las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales) en el sistema.

### Valoración y reconocimiento de la dependencia

La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

- **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.**

En cada uno de los grados de dependencia se establecerán dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere.

Los grados y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial y que se apruebe reglamentariamente por el Gobierno. Los menores de tres años que presenten graves discapacidades tendrán una escala de valoración específica y el sistema atenderá sus necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas a los cuidados en el entorno familiar.

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancias de los ciudadanos. Éstos serán evaluados por los órganos que designen las Comunidades Autónomas. A partir de 2007 todos los ciudadanos que lo deseen podrán solicitar la evaluación.

El reconocimiento del derecho será expedido por la Comunidad Autónoma correspondiente y tendrá validez en todo el Estado.

#### **Prestaciones del Servicio Nacional de Dependencia**

Desde 2007 las personas serán evaluadas para determinar su grado y nivel de dependencia y las prestaciones a las que tendrán derecho.

Para hacer efectivas las prestaciones reconocidas a la persona en situación de dependencia los servicios sociales de las Comunidades Autónomas establecerán un Programa Individual de Atención.

El Servicio incluirá las siguientes prestaciones:

- **Prestación de servicios a través de centros y programas públicos o concertados según catálogo**

Los beneficiarios tendrán derecho a una serie de servicios según su grado y nivel de dependencia.

El catálogo de servicios incluirá:

- **Servicio de Prevención de las situaciones de dependencia.**
- **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 dependientes.

-Centro de atención a dependientes con discapacidad psíquica

-Centro de atención a dependientes con discapacidad física

2)

#### **Prestaciones económicas**

##### **2.1. Prestación económica vinculada a la contratación del servicio**

En caso de que no se disponga de la oferta pública de servicios que requiera el beneficiario en función de su grado y nivel de dependencia, se procederá al reconocimiento de una prestación económica vinculada para que la persona pueda adquirir el servicio en el mercado privado.

La prestación económica de carácter personal podrá recibirse cuando el beneficiario cumpla determinados requisitos, y estará, en todo caso, vinculada a la prestación de un servicio.

La cuantía de la prestación económica estará en relación con el grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

##### **2.2 Compensación económica por cuidados en el entorno familiar**

Siempre que se den las circunstancias familiares y de otro tipo adecuadas para ello, y de modo excepcional, el beneficiario podrá optar por ser atendido en su entorno familiar y su cuidador recibirá una compensación económica por ello. Por tanto, el cuidador familiar deberá estar dado de alta en la Seguridad Social.

El apoyo a cuidadores conlleva programas de información, formación y periodos de descanso para los cuidadores no profesionales, encargados de la atención de las personas en situación de dependencia.

### **2.3 Prestación de asistencia personalizada**

Tiene como finalidad la promoción de la autonomía de personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personalizada durante un número de horas, que facilite al beneficiario una vida más autónoma, el acceso a la educación y al trabajo, y el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Reglamentariamente se reconocerán las condiciones de acceso a esta prestación.

Por otra parte, aquellas personas que opten por contratar un seguro privado de dependencia obtendrán beneficios fiscales.

### **Calendario de implantación**

El desarrollo del Sistema Nacional de Dependencia será gradual, con el fin de acompasar el desarrollo de prestaciones con la creación de la infraestructura necesaria para ello. El desarrollo de todas las prestaciones, debido a la creación de infraestructuras de servicios se realizará de forma progresiva durante ocho años; de acuerdo a las siguientes previsiones:

- **El primer año se reconocerá el derecho a acceder a las prestaciones a quienes sean valorados en el grado III (niveles 1 y 2).**
- **El segundo y tercer año, a quienes sean valorados en el grado II, nivel 2**
- **El tercer y cuarto año, a quienes sean valorados en el grado II, nivel 1.**
- **El quinto y sexto año, a quienes sean valorados en el grado I, nivel 2.**
- **El séptimo y octavo año, a quienes sean valorados en el grado I, nivel 1.**

### **Financiación y retornos económicos**

La financiación del sistema correrá a cargo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. El objetivo es pasar del 0,33 por 100 del PIB que se dedica en la actualidad a la dependencia a más del 1 por 100 en 2015.

Para ello, y según la memoria económica de la Ley, la Administración General del Estado aportará más de 12.638 millones de euros nuevos hasta 2015 para garantizar las prestaciones y servicios del Sistema Nacional de Dependencia. Las Comunidades Autónomas, que son las Administraciones competentes en la materia, deberán aportar una cantidad similar.

Para poner en marcha el sistema (2007-2015), el Gobierno se ha comprometido a aportar las siguientes cantidades:

<b>Año</b>	<b>Aportación de la Administración General del Estado</b>
2007	400.000.000
2008	678.685.396
2009	979.364.617
2010	1.160.330.812
2011	1.545.425.613
2012	1.673.884.768
2013	1.876.030.564
2014	2.111.571.644
2015	2.212.904.397
<b>TOTAL</b>	<b>12.638.197.611</b>

El Gobierno financiará íntegramente la cobertura básica común para todo el Estado. Además, el Gobierno establecerá anualmente convenios con las Comunidades Autónomas para cofinanciar las prestaciones.

Los beneficiarios del Sistema participarán en la financiación del mismo en función de su renta y patrimonio de forma equilibrada y justa, teniendo en cuenta que ningún beneficiario dejará de recibir atención por falta de recursos.

La aportación concreta de los beneficiarios será establecida por el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, una vez aprobada la Ley.

Además de los beneficios sociales, la creación en España del Sistema Nacional de Dependencia supondrá una inversión eficiente, por su impacto social, económico y laboral. De hecho, según el Libro Blanco de la Dependencia y el informe FEDEA, en 2015 se habrán creado cerca de 300.000 empleos y los efectos sobre el PIB de nuestra economía podrían llegar a ser de un 1,56 por 100 más en 2010, lo que implicaría, a su vez, un diferencial en tasa de crecimiento acumulativo anual real de más de 0,28 por 100 a lo largo de todo el periodo. Igualmente, el retorno fiscal global, por impuestos generales y cotizaciones, llegaría a cubrir hasta dos terceras partes del gasto asociado al despliegue del Sistema Nacional de Dependencia, según el Informe FEDEA.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 462-2006

Colección Dictámenes

Número 3/2006

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2006

Edita y distribuye:

**Consejo Económico y Social.**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: [institucional@ces.es](mailto:institucional@ces.es)

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 11.076-2006

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

# **SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de carácter específico creada para la elaboración del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de febrero de 2006, el siguiente

## *D i c t a m e n*

---

### **I. ANTECEDENTES**

El día 9 de enero de 2006, el Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales compareció ante el Pleno del Consejo Económico y Social en compañía de la Secretaria de Estado de Asuntos Sociales, para exponer el contenido y objetivos del Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, solicitando de este órgano la emisión de Dictamen sobre dicho texto normativo.

La solicitud de Dictamen se acompañó de una Memoria de análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

La confluencia del envejecimiento de la población (en su doble vertiente de incremento del porcentaje de personas mayores y de mayor longevidad) y los cambios en el modelo tradicional de cuidados familiares —dos de las principales tendencias sociodemográficas imperantes— ha-

cen que el problema de la dependencia emerja como uno de los principales retos de los sistemas de protección social. La Segunda Asamblea Mundial de la ONU sobre Envejecimiento celebrada en Madrid en el año 2002 consideró esta nueva perspectiva de la dependencia como una de las cuestiones más importantes asociadas al cambio demográfico.

Hasta el momento actual, la atención a las personas en situación de dependencia ha recaído fundamentalmente en el ámbito familiar y, dentro de éste, en las mujeres. El sistema español de protección social carecía hasta estos momentos de un modelo integral y universal de atención a la dependencia, aunque diversos dispositivos públicos hayan venido ofreciendo respuestas parciales a esta situación, sin estar concebidos específicamente para ello. Así, se han venido cubriendo algunas necesidades vinculadas a determinadas situaciones de dependencia desde el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, en particular, a través de las pen-



siones de gran invalidez, los complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez o las prestaciones familiares por hijo a cargo cuando éste tenga una discapacidad, el antiguo subsidio por ayuda de tercera persona previsto en el Real Decreto 383/1994, de 1 de febrero, por el que se regula el sistema de prestaciones económicas y sociales previsto en la Ley 13/1984, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, así como la rehabilitación de personas con discapacidad y asistencia a las personas mayores establecidas en el artículo 38.e) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Por su parte, las Comunidades Autónomas vienen prestando una serie de servicios de atención a las personas en situación de dependencia y apoyo a sus familiares en ejercicio de sus competencias en materia de gestión de la sanidad y los servicios sociales, contando con abundante normativa de diferente rango que, con distinta terminología, se ocupa de este fenómeno. En especial, la normativa aprobada en los últimos años contempla ya numerosas previsiones relativas a la definición de la situación de dependencia y los dispositivos existentes para abordarla. Valga recordar, sin ánimo de exhaustividad, la vigente Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Atención y protección a las personas en situación de dependencia de Cantabria, la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios sociales del Principado de Asturias, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios sociales de la Comunidad de Madrid o la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y protección a las personas mayores de Castilla y León. También las Corporaciones Locales ofrecen una serie de servicios complementarios de atención a las personas en situación de dependencia.

Si bien en algunas de estas figuras preexistentes pudiera atisbarse una cierta proximidad al concepto de atención a las situaciones de dependencia que recoge el Anteproyecto, una singularidad de este nuevo derecho es la ausencia de antecedentes en el ordenamiento jurídico vigente que se correspondan exactamente con sus características. En paralelo a la creciente preocupación en torno a este fenómeno y de forma similar a lo ocurrido en el contexto internacional más próximo, la configuración del Sistema Nacional de

Dependencia (SND) es el resultado de un proceso que se ha ido gestando en los últimos años, enriqueciéndose con las iniciativas y estudios abordados desde las instituciones públicas y el entorno académico, así como con las contribuciones realizadas desde el ámbito del diálogo social.

La consideración de la dependencia como una de las prioridades del futuro más inmediato constituyó una de las principales novedades incorporadas por el Congreso a las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1994, a raíz de las conclusiones de la Ponencia de seguimiento y renovación de dicho Pacto, aprobadas por la Cámara Baja en el año 2004. Se propuso así configurar un sistema integrado que abordara globalmente el fenómeno de la dependencia, con participación de la sociedad y de la Administración pública en todos sus niveles, definiendo el papel que debe desempeñar el sistema de protección social. Asimismo, la Ponencia recomendó proceder a una pronta regulación en la que se recogiera la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

A finales de 2004 vio la luz el Libro Blanco de Atención a la Dependencia cuya elaboración se coordinó desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este documento reúne la información procedente de las diversas investigaciones y aportaciones realizadas en los últimos años tanto desde el ámbito de la investigación social como del trabajo desarrollado por diversas instituciones, organismos y organizaciones de ámbito nacional e internacional. Los once primeros capítulos del Libro Blanco se dedican a describir extensamente la situación actual respecto a las múltiples dimensiones del fenómeno de la dependencia: las bases demográficas, el régimen jurídico, el apoyo informal, los recursos sociales, sanitarios y socio-sanitarios existentes, los presupuestos y recursos económicos que se venían destinando a la atención a la dependencia, los criterios y técnicas de valoración y clasificación de la dependencia, la estimación de la generación de empleo y retornos económicos y sociales derivados de la implantación del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia y el análisis de modelos de atención a la dependencia vigentes en algunos países de

la Unión Europea y la OCDE. En el último capítulo se contiene una serie de propuestas y consideraciones al tiempo que se señalan los principales retos a los que un futuro sistema integral de atención a la dependencia tendría que hacer frente, pretendiendo así sentar las bases para el diálogo social y para la posterior elaboración de una ley reguladora de la protección a la dependencia.

Desde el ámbito del diálogo social se ha impulsado de manera decisiva la concreción del derecho a la atención social en situaciones de dependencia y de las características que debía reunir dicha protección. El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito entre el Gobierno, CCOO, CEOE y CEPYME en abril de 2001, dedicó su apartado VIII a la cuestión de la dependencia, considerando necesario «abrir un periodo de análisis y debate social sobre cómo debe garantizarse la atención a la dependencia en nuestro país y el papel que ha de jugar el sistema de protección social en orden a que, antes de finalizar la legislatura pueda estar diseñada y aprobada una política de atención a la dependencia, con el rango oportuno», incluyendo la previsión de constituir una Comisión de Trabajo para analizar y elaborar las propuestas respecto a la cobertura de las situaciones de dependencia.

Asimismo, en el Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social, firmado el 8 de julio de 2004, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales firmantes (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME) se comprometen a abordar un proceso de diálogo social en el ámbito de la protección social, con el objetivo de su adaptación a las nuevas realidades, que configuran nuevas necesidades. Entre estas últimas, se señala como prioritaria la atención a las situaciones de dependencia, por ser éste uno de los principales problemas tanto de los jubilados y personas con discapacidad como de sus familias. Posteriormente, y como resultado del trabajo desarrollado en la Mesa de Diálogo Social específica para abordar esta cuestión, el 21 de diciembre de 2005 los agentes sociales componentes de la misma suscriben con el Gobierno el «Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia», sin duda uno de los antecedentes más influyentes en la iniciativa

de elaboración de este Anteproyecto. Con el Acuerdo se impulsa la creación del SND, como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado. Contempla asimismo la articulación de este sistema mediante una ley con carácter de norma básica, «que promueva la autonomía personal y garantice el derecho a ser atendida en situaciones de dependencia, y en la que se establecerán las condiciones básicas y los requisitos de acceso a los servicios y prestaciones en condiciones de equidad en todo el territorio del Estado».

El contenido del Acuerdo se refiere a los principios en que se debe fundamentar el SND, el ámbito subjetivo del derecho a los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, la valoración y los grados de la dependencia, la configuración de carácter integral del sistema y las modalidades de servicios susceptibles de ser incluidas en el correspondiente catálogo, la aplicación progresiva del sistema así como los principios de su financiación, calidad del sistema, formación y cualificación de profesionales y cuidadores y dispositivos de vigilancia y alerta en casos de riesgos excepcionales. Prevé asimismo la creación de un Comité consultivo como órgano permanente de participación, así como la continuidad del diálogo social en el seguimiento del Acuerdo y el desarrollo normativo del SND.

La elaboración del Anteproyecto culmina, pues, un largo proceso que ha cuajado en el surgimiento de un nuevo ámbito de la protección que amplía el Estado de Bienestar. Mediante la creación del SND se garantiza el derecho de las personas en situación de dependencia a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el texto objeto de Dictamen.

El soporte constitucional del Anteproyecto se encuentra en la propia noción de Estado social y democrático de Derecho y en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, consagrados respectivamente por los artículos 1 y 9 CE. El artículo 10 establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social. La equidad interterritorial como objetivo del Ante-

proyecto, al establecer la definición y condiciones comunes de acceso a los servicios y prestaciones, responde asimismo a lo establecido en el artículo 139 CE como principio general de la organización territorial del Estado. Por otro lado, y aunque de manera dispersa, la Constitución contiene diversos objetivos, formulaciones y compromisos de los poderes públicos que engarzan con el contenido del Anteproyecto, como la obligación de garantizar a todos los ciudadanos «la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad» mediante el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (artículo 41 CE), el compromiso de una política de «prevención, tratamiento, rehabilitación e integración» en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes habrá de prestarse «la atención especializada que requieran» (artículo 49 CE), así como la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, con independencia de las obligaciones familiares «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (artículo 50 CE).

Desde el punto de vista competencial, el Anteproyecto se ampara en el artículo 149.1.1 CE, que establece la competencia del Estado 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. Afecta, asimismo, a una serie de materias enunciadas en diversos números del artículo 149, sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. A este respecto, cabe referirse sin ánimo de exhaustividad, a las cuestiones relacionadas con las bases y coordinación general de la sanidad (artículo 149.16), la legislación básica de Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (artículo 149.17), las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (artículo 149.18), la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.30), o la estadística para fines estatales (artículo 149.31).

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se compone de 45 artículos, distribuidos a lo largo de un título preliminar, un título I con cinco capítulos, un título II con cuatro capítulos, y un título III. El Anteproyecto consta asimismo de doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria y nueve disposiciones finales. Una Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, acompaña al texto del Anteproyecto.

### **Título preliminar. Disposiciones generales (artículos 1 a 5)**

El título preliminar, sobre disposiciones generales, introduce en el artículo 1 el objeto de la Ley, a saber, regular las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de aten-

ción a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema Nacional de Dependencia. El artículo 2 incorpora las definiciones de los principales conceptos (autonomía, dependencia, actividades de la vida diaria, cuidados familiares y cuidados profesionales) y el artículo 3 recoge los principios que inspiran la ley, entre ellos, la universalidad, el carácter público del sistema, la calidad, la sostenibilidad, la participación de los usuarios y la colaboración entre servicios sociales y sanitarios, así como entre las distintas administraciones. Por su parte, los artículos 4 y 5 establecen los derechos y las obligaciones de las personas en situación de dependencia y la titularidad de esos derechos.

### **Título primero. El Sistema Nacional de Dependencia (artículos 6 a 32)**

Este título regula en su capítulo I (artículos 6 a 10) la configuración de dicho Sistema en una

red de utilización pública que integra centros y servicios públicos y privados, y su finalidad, tal como se recoge en el artículo 6 será la garantía de las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la ley, sirviendo de cauce para la colaboración entre las distintas administraciones.

El artículo 7, sobre coordinación y cooperación de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, establece la creación del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, en cuyo seno habrá de acordarse el Plan de Acción Integral para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Las funciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en el Sistema se establecen en los artículos 8 y 9 respectivamente, en tanto que la composición y las funciones del Consejo territorial son reguladas en el artículo 10.

El capítulo II (artículos 11 a 23) establece las prestaciones y los servicios del Sistema, así como las condiciones de su uso. Concretamente, los artículos 11 y 12 recogen los objetivos y la naturaleza de las prestaciones, de servicios o de prestaciones económicas, fijándose como prioritaria la prestación de servicios, que en caso de no ser posible se sustituirá por una prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio. De igual forma, se prevé la percepción de la prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares, que tendrá carácter excepcional. La prioridad en el acceso a los servicios y la cuantía de las distintas prestaciones estará determinada por el grado de dependencia y la capacidad económica.

El artículo 13 recoge el Catálogo de servicios, que se ordena en función de dos finalidades: por un lado, la promoción de la autonomía personal y por otro, la atención y el cuidado, que se describen con mayor detalle en los artículos 19 a 23.

La composición de la red de servicios del SND se aborda en el artículo 15, donde se especifica que estará formada por los centros y servicios públicos de las Comunidades Autónomas, que regularán además el funcionamiento de los centros y servicios privados concertados y no concertados, y las Entidades Locales.

Los artículos 16, 17 y 18 crean las nuevas prestaciones económicas para la atención a las personas en situación de dependencia. El artículo 16, que regula la prestación económica vinculada al servicio, establece que solamente se reconocerá cuando no sea posible el acceso a un servicio de atención y cuidado. El artículo 17 regula la prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que tendrá carácter excepcional. Las condiciones de acceso a la prestación se establecerán previo acuerdo del Consejo Territorial y los cuidadores deberán ajustarse a lo establecido en las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social. Por su parte, el artículo 18, sobre la nueva prestación económica de asistencia personalizada, que va dirigida a las personas con gran dependencia menores de 65 años, se orienta a facilitar su acceso a la educación y el trabajo, así como el ejercicio de las actividades de la vida diaria.

En el capítulo III, que regula la valoración de la dependencia, se establecen tres grados de dependencia, con dos niveles cada uno, en función de la autonomía y la frecuencia e intensidad del cuidado que se requiere (artículo 24). Para valorar dichos grados y niveles, el Consejo Territorial acordará un baremo (artículo 25) que aplicarán los órganos que las Comunidades Autónomas determinen (artículo 26).

Por su parte, el capítulo IV, que regula el reconocimiento del derecho, establece como procedimiento para la tramitación lo recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 27). Para hacer efectivo ese derecho, los servicios sociales establecerán un Programa Individual de Atención de acuerdo con la valoración realizada (artículo 28), valoración que podrá ser revisada por las causas que recoge el artículo 29. El artículo 30 dispone que la percepción de prestaciones económicas deducirá de su cuantía otras prestaciones de naturaleza análoga.

El capítulo V, financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios, aborda la distribución de la financiación del SND, estableciendo que la Comunidad Autónoma realizará una aportación al

menos igual que la que haga la Administración General (artículo 31). El artículo 32 remite a la decisión del Consejo Territorial sobre la fijación de los criterios de participación de los beneficiarios para establecer su cuantía.

## **Título II. Calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia (artículos 33 a 39)**

El primer capítulo de este título recoge una serie de medidas para garantizar la calidad, tanto en el SND como en la prestación de los servicios (artículos 33 y 34).

En el segundo capítulo, el artículo 35 se refiere a aspectos relacionados con la formación y cualificación de profesionales y cuidadores, encomendando a los poderes públicos la determinación de las cualificaciones profesionales adecuadas, así como la promoción de los planes de formación necesarios. De igual modo, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, las universidades, sociedades científicas, organizaciones profesionales y sindicatos.

El capítulo III (artículos 36 y 37) establece la obligación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de establecer un sistema de información del SND, cuyos objetivos y contenidos se acordarán en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia. Asimismo, el MTAS pondrá a disposición del SND una red de comunicaciones que facilite el intercambio de información y garantice su protección, en términos de confidencialidad de los datos de carácter personal.

El capítulo IV (artículos 38 y 39), se ocupa de los órganos consultivos del SND, entre los que destaca la creación del Comité Consultivo para hacer efectiva la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales en el SND. Informar, asesorar y formular propuestas sobre materias de interés para el funcionamiento del Sistema serán sus funciones. El Comité Consultivo, de carácter tripartito, estará presidido por un representante de la Administración del Estado designado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y estará integrado por 6 representantes de la Administración General del Estado, 6 representantes de

las Comunidades Autónomas, 4 representantes de las Entidades Locales, 8 representantes de las organizaciones empresariales y 8 representantes sindicales.

El artículo 39 atribuye, asimismo, al Consejo Estatal de Personas Mayores y al Consejo Nacional de la Discapacidad funciones de información, asesoramiento y formulación de propuestas respecto al funcionamiento del Sistema.

## **Título III. Infracciones y sanciones (artículos 40 a 45)**

Se considerarán autoras de infracciones las personas físicas o jurídicas que realicen los hechos tipificados en esta norma, por sí mismas, conjuntamente o través de otra persona que colabore o coopere en su ejecución. Las infracciones se califican en leves, graves y muy graves, atendiendo a criterios de riesgo para la salud, gravedad social del hecho, cuantía del beneficio obtenido, intencionalidad, generalización de la infracción y reincidencia.

La sanción, que será proporcional a la infracción cometida, podrá consistir en multa, cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento o empresa; asimismo, podrá acordarse la suspensión o pérdida de las prestaciones o subvenciones, así como el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

La competencia para la incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores se atribuye a cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias. En el caso de la Administración General del Estado la competencia se distribuye entre la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, según se trate, respectivamente, de infracciones leves, graves o muy graves.

## **Disposiciones adicionales y finales**

El Anteproyecto consta, asimismo, de 12 disposiciones adicionales en las que se introducen diversas modificaciones en la normativa estatal, a fin de

introducir los cambios oportunos para el desarrollo del SND. Así, la disposición adicional primera remite el establecimiento de la cuantía de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, a los cuidados en el medio familiar y a la asistencia personalizada al acuerdo que se adopte en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia.

Las disposiciones adicionales segunda y tercera se ocupan, respectivamente, de la financiación de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado, así como de la posibilidad de suscribir convenios entre esta Administración y las Comunidades Autónomas para la concesión de ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.

La disposición adicional cuarta remite la determinación del régimen y los requisitos de incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales al futuro desarrollo reglamentario de la norma.

La disposición adicional quinta prevé la integración de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, a los cuidados en el medio familiar y a la asistencia personalizada en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Además, conforme a la disposición adicional sexta, en la que se modifica el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, dichas prestaciones tendrán la consideración de rentas exentas a efectos de este impuesto.

Las disposiciones adicionales séptima y octava contemplan el desarrollo de las modificaciones legislativas y del tratamiento fiscal de la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

En virtud de la disposición adicional novena, las referencias a «minusválidos» y a «personas con minusvalía» en los textos normativos deben sustituirse por «personas con discapacidad».

La disposición adicional décima se ocupa del reconocimiento del grado de dependencia como grado de minusvalía. Por su parte, la disposición adicional undécima reconoce la situación de dependencia a aquellas personas que tengan reco-

nocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de ayuda de tercera persona.

La disposición adicional duodécima prevé el fomento de la investigación y desarrollo en todos los aspectos relacionados con la calidad de vida y la atención a las personas en situación de dependencia.

Las dos disposiciones transitorias establecen, respectivamente, la participación en la financiación de las Administraciones y la aportación de recursos hasta el 31 de diciembre de 2015.

Por último, el Anteproyecto de Ley recoge ocho disposiciones finales. La primera de ellas establece un calendario para la aplicación progresiva de la Ley, a lo largo de ocho años, en función del grado de dependencia. Las disposiciones finales segunda y tercera prevén un plazo máximo para la constitución del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia y para la aprobación del Plan de Acción Integral. Las disposiciones finales cuarta a octava se ocupan, respectivamente, del desarrollo reglamentario, el Informe anual, la habilitación normativa, el fundamento constitucional y la entrada en vigor.

## Memoria explicativa

La Memoria que acompaña el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia realiza un análisis de la necesidad y oportunidad de la norma en el contexto social actual, sus objetivos y su fundamentación jurídica. Revisa las principales cifras a tener en consideración acerca del número de personas en situación de dependencia y su evolución en el futuro y maneja asimismo distintas estimaciones de creación de empleos vinculados a la implantación del SND. Incorpora, por último, los cálculos presupuestarios relativos a su puesta en funcionamiento contemplando, de entre los costes que corresponden a las Administraciones Públicas, tanto una estimación del coste actual (1.776.936.000 euros) como del coste nuevo de los servicios (4.425.808.795 euros), añadiendo asimismo el coste estimado que podrá alcanzar la financiación de los beneficiarios (3.152.747.758 euros).

### III. VALORACIONES Y OBSERVACIONES

#### A) DE CARÁCTER GENERAL

La creación del SND representa, en opinión de este Consejo, un avance fundamental en el proceso de modernización del sistema español de protección social, que responde de esta manera a una necesidad cada vez más palpable en nuestra sociedad. En efecto, la magnitud y visibilidad del fenómeno de la dependencia se ha visto acrecentada en los últimos tiempos fundamentalmente por la confluencia del envejecimiento de la población —en su doble vertiente de incremento del porcentaje de personas mayores y su mayor longevidad— y del cambio en el modelo tradicional de cuidados familiares, en especial a partir de la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Hasta el momento, la intensidad y especialización de la atención requerida en estas situaciones no ha sido satisfecha suficiente ni adecuadamente por las prestaciones y dispositivos públicos existentes.

El CES considera que la configuración de la atención a la dependencia como un derecho subjetivo de carácter universal le confiere un sustrato normativo superior, siendo éste uno de sus principales elementos diferenciadores respecto a la protección que se ha venido prestando hasta ahora de manera fragmentaria con diferentes instrumentos, dispositivos y prestaciones públicas, especialmente desde los Servicios Sociales. El carácter integral del SND favorece la respuesta más adecuada ante estas situaciones, debiendo ser reforzado con la necesaria coordinación de servicios en todos los niveles, en especial, entre recursos sanitarios y sociales así como entre los distintos niveles de la Administración.

A este respecto, tal y como se ha expresado en el capítulo de Antecedentes de este Dictamen, la norma fundamental establece una serie de objetivos y compromisos de los poderes públicos, al tiempo que una distribución determinada de competencias sobre algunas materias que, aunque no guarden identidad exacta con el objeto de este Anteproyecto —que regula como se ha visto un derecho de nueva creación—, sí intervienen o es-

tán destinadas a desempeñar un papel relevante en la gestión de los servicios de atención a la dependencia. Es parte del cometido esencial de este Anteproyecto encajar adecuadamente el SND en el entramado normativo e institucional vigente, en especial en cuanto al título competencial en virtud del que se aprueba, a fin de garantizar la equidad interterritorial en el nivel de suficiencia, adecuación y cobertura universal del derecho que se crea.

Con el desarrollo de los servicios de atención a la dependencia, el sistema de protección social da muestras de su capacidad de adaptación a los cambios sociales, facilitando con los nuevos dispositivos que se crean la incorporación, permanencia y reincorporación de las mujeres al mercado laboral en un contexto de mayor igualdad de oportunidades y de mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar. Y ello es así porque el peso del SND descansará sobre un conjunto de equipamientos y servicios profesionalizados que deberá cubrir necesidades de atención que se venían abordando, sobre todo, mediante el apoyo informal en el ámbito familiar. Se trata de un cambio sustancial en el modelo español de protección social, siendo exponente claro de ello el carácter excepcional que se otorga a la prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

El proceso de participación que ha precedido y acompañado la elaboración del Anteproyecto refuerza su legitimidad social. En este sentido, el CES valora positivamente que el Anteproyecto responda adecuadamente, en sus líneas básicas, al Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, resultado de los trabajos de la Mesa de Diálogo Social impulsada tras la Declaración para el diálogo social de julio de 2004. Tal y como se recogía en el mismo, el compromiso de continuar el Diálogo Social entre Gobierno e interlocutores sociales incumbe también al desarrollo normativo del SND.

Especial trascendencia social y económica tendrá el futuro desarrollo reglamentario de la Ley, al que el Anteproyecto efectúa numerosas re-

misiones, que servirá para concretar las características del Sistema y el alcance de su acción protectora. En consecuencia, debería solicitarse el Dictamen del CES sobre los correspondientes proyectos de Real Decreto que desarrollen el Anteproyecto.

Con la creación de este sistema se materializa una de las medidas contempladas por el Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno, que resume las iniciativas previstas en nuestro país para dar cumplimiento a dicha estrategia. Por ello, junto a los beneficios que reportará en términos de protección social, el CES estima necesario destacar la importancia del impacto positivo que el SND está destinado a producir en términos de creación de empleo y, por tanto, de elemento dinamizador de la economía.

En definitiva, el surgimiento del SND lo sitúa a partir de ahora como uno de los principales componentes de la protección social en España. El Anteproyecto debe delimitar con claridad el contenido mínimo común del derecho exigible en cualquier parte del territorio español. En este sentido, el CES considera especialmente importante que la redacción del Anteproyecto sea precisa a la hora de definir conceptos como el de «contenido básico común de derechos» (artículo 1.1), «prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado» (artículo 14), «intensidad básica» e «intensidades» (artículo 13.3), que no siempre aparecen definidos con claridad en el texto y que son esenciales para determinar el carácter, el contenido y alcance efectivo de las prestaciones y servicios establecidos por el Anteproyecto. Asimismo, la terminología debe ser congruente y uniforme en las referencias a nociones importantes para comprender el alcance de la Ley, tales como entorno familiar y actividades básicas de la vida diaria.

Por otro lado, es necesario que el diseño del Anteproyecto mantenga el equilibrio entre la cobertura universal de la prestación, la suficiencia de la atención ofrecida y la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo, condiciones necesarias para garantizar el acceso efectivo al derecho que se crea. Ello justifica plenamente, en opinión del CES, la gradualidad en la implanta-

ción del sistema, que en una primera fase, deberá garantizar la atención a los colectivos con necesidades más acuciantes, sin descartar ulteriores aperturas de su acción protectora y su nivel de prestaciones.

Unido a lo anterior, el CES considera especialmente importante en el caso de la atención a la dependencia que, a la hora de planificar los recursos así como de concretar el contenido del derecho y las condiciones de acceso al mismo, se tome en consideración la circunstancia de que buena parte de las personas con problemas de autonomía personal o dependencia, en especial las personas de edad avanzada, reside en municipios rurales, cuyas peculiaridades socioeconómicas difieren notablemente de los núcleos urbanos y cuya dispersión geográfica genera graves dificultades de accesibilidad a los recursos sociales. Por tanto, junto al volumen de población dependiente es necesario considerar su distribución en los distintos tipos de municipios y la dispersión de estos últimos, a fin de lograr el reparto equitativo de los recursos y la igualdad real en el acceso a los mismos.

Conforme al Anteproyecto, la Administración General del Estado garantizará la financiación del contenido mínimo común del derecho con carácter permanente. Además, en los primeros ocho años del Sistema, la Administración General del Estado deberá establecer anualmente en sus Presupuestos créditos para la realización de convenios con las Comunidades Autónomas en el marco del Plan de acción integral previsto en la norma. Por ello, en opinión del CES es fundamental para el Sistema una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que, mediante los convenios que se suscriban al efecto, se dote de eficiencia y efectividad al desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios que se contemplan en el Anteproyecto.

Por otro lado, el CES considera que el modelo de financiación del SND debe contemplar mecanismos específicos para la prestación de estos servicios en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.



El proceso de elaboración del Anteproyecto objeto de Dictamen, se está viendo acompañado de varios procesos simultáneos de reflexión en un marco de cooperación y diálogo entre las Administraciones y agentes implicados en la articulación del SND. Así, paralelamente a la petición del Dictamen de este Consejo, el Gobierno ha sometido igualmente la norma al parecer de otros órganos y entidades, como el Consejo Nacional de Discapacidad, el Consejo Estatal de Personas Mayores y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, todo ello con anterioridad a ser dictaminado por el Consejo de Estado. En este sentido, surge la duda sobre el grado de elaboración del texto sometido al pronunciamiento de este Consejo, pues podría darse la circunstancia de que determinadas observaciones expresadas en este Dictamen, se vean superadas en el proceso de diálogo señalado, pero también puede ocurrir que se incorporen nuevos aspectos al Anteproyecto que quedarían fuera del debate en el CES. En todo caso, el Consejo entiende que el texto sometido a Dictamen ofrece una vocación de permanencia en lo relativo a los principios básicos del Sistema, tales como la universalidad, la equidad en la distribución territorial de los recursos, el acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad y no discriminación, la permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida, o la coordinación y colaboración interadministrativa.

Por último, llama la atención a este Consejo que el Anteproyecto no prevea la creación de un órgano similar a la Alta Inspección Sanitaria que cumpla con la función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas, conforme a los fines y objetivos del Sistema.

## B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

### Artículo 1. Objeto de la Ley

En opinión del CES, a fin de reconocer explícitamente el carácter de derecho subjetivo de la atención a las personas en situación de dependencia, la redacción del apartado 1 de este artículo debería modificarse como sigue:

«La presente Ley tiene por objeto *reconocer el derecho* de atención a las personas en situación de dependencia y regular las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal, mediante la creación de un Sistema Nacional de Dependencia, compuesto por una *adecuada y suficiente red de prestaciones y servicios*, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y mediante la garantía por la Administración General del Estado de un contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional.»

### Artículo 2. Definiciones

Respecto al primer apartado de este artículo, que define la noción de autonomía, el CES considera que debería evitarse el uso de la expresión «vivir al día» para referirse a «vivir cada día» o «vivir el día a día», puesto que aquélla remite a un significado más relacionado con la subsistencia económica que con la autonomía personal.

Los siguientes apartados de este artículo, que se refieren a conceptos fundamentales sobre los que habrá de erigirse la futura norma (dependencia, actividades de la vida diaria, cuidados familiares y profesionales), merecen varias observaciones del CES, que entiende que la construcción del SND debe encontrar asiento en una base conceptual clara. Por ello, el Consejo considera fundamental que la «dependencia», como situación que da sentido a la elaboración de la norma y a la creación del nuevo Sistema, quede definida con la mayor claridad, haciendo posible una acotación justa y equilibrada de la población con derecho a acceder a las prestaciones y los servicios que prevea dicha norma.

El CES considera necesario aclarar las referencias que incluye dicha definición, y más concretamente, la que el texto hace a las actividades «básicas» de la vida diaria, pues la definición de Actividades de la Vida Diaria que el Anteproyecto ofrece inmediatamente después en el apartado 3, remite a un campo de actividades de mayor amplitud, que engloba tanto actividades básicas (ABVD) como instrumentales (AIVD). Unido a lo anterior, el Consejo encuentra necesario que se homogeneice el uso de los conceptos que introduce este ar-

título, ya que su utilización conforme a distinta terminología a lo largo del Anteproyecto induce en ocasiones a confusión.

El CES recuerda, en todo caso, las definiciones utilizadas en la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDES) del INE, que constituye la principal fuente de información estadística para la estimación del volumen de la población en situación de dependencia, y que se encuentran ampliamente aceptadas, de ABVD, que alude a «las esenciales de autocuidado y de movilidad física, necesarias para llevar una vida independiente en casa», y de AIVD, referidas a «las que se asocian a tareas de la vida doméstica y de administración del hogar que implican interacciones más complejas con el medio»<sup>1</sup>.

En coherencia con los objetivos de la norma, el CES entiende que en la definición de «dependencia», que se recoge en este artículo y se proyecta en todo el texto, debe interpretarse que están comprendidas las personas con falta de autonomía derivada de enfermedades «mentales» a las que no se menciona expresamente, que precisan también de atención y que son distintas, en cualquier caso, de las deficiencias «intelectuales», que sí se mencionan en este artículo.

En lo concerniente a los «cuidados familiares» contemplados en el apartado 4, cuya definición en el texto dictaminado remite tanto a las personas de la familia de quien se encuentra en situación de dependencia como a otras «de su entorno», el CES considera que respetando el Acuerdo firmado por el Gobierno con los agentes sociales sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, debería hacer referencia a la atención prestada a personas en situación de dependencia «en su domicilio y atendida en el ámbito familiar», al entender que aporta mayor claridad a la definición, y a fin de evitar una interpretación expansiva del derecho a las prestaciones económicas del sistema, en particular teniendo en cuenta

la excepcionalidad con que se configura la prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, regulada en el artículo 17.

En cuanto a los «cuidados profesionales», que el Anteproyecto circunscribe a «los prestados por una institución pública o entidad con o sin ánimo de lucro», el Consejo opina que este término debería incluir a las «instituciones privadas» y a «los profesionales autónomos» debidamente formados y acreditados, de modo que no se limiten las posibilidades que ofrece el nuevo Sistema desde los puntos de vista de la oferta como de la demanda de servicios y cuya exclusión de la norma básica no parece razonable.

#### **Artículo 4. Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia**

El CES entiende que, a fin de reforzar la garantía del derecho que se establece, debería redactarse este artículo en tiempo verbal presente, de modo que quede claro que las personas en situación de dependencia *tienen* derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma.

El apartado 2.b) de este artículo contempla el derecho de estas personas a recibir, en términos comprensibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia. A juicio del CES, en coherencia con el artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, esta previsión del Anteproyecto debería completarse con la referencia al derecho de estas personas a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, solicitudes o actuaciones que se propongan realizar.

<sup>1</sup> ABVD recogidas en la EDDES y en el Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia: cambiar y mantener las posiciones del cuerpo; levantarse, acostarse, permanecer de pie o sentado; desplazarse dentro del hogar; deambular sin medio de transporte; asearse solo, lavarse y cuidar su aspecto; controlar las necesidades y utilizar solo el servicio; vestirse, desvestirse, arreglarse, comer y beber.  
AIVD: compras y control de suministros y de servicios sociales; cuidarse de las comidas; limpieza y cuidado de la ropa; limpieza y mantenimiento de la casa.

En este mismo sentido, el CES sugiere la incorporación de una nueva disposición adicional en el Anteproyecto, donde se prevea la creación o especialización de servicios de información administrativa y atención a las personas en situación de dependencia, así como la previsión de un Libro de quejas y sugerencias, como instrumento para recoger y tramitar, con independencia de otras acciones que el interesado quiera emprender, las que los ciudadanos deseen formular sobre el funcionamiento, forma de prestación o calidad de los centros y servicios que componen la red del SND, cuando piensen que han sido objeto de cualquier tipo de desatención o de irregularidad o cuando piensen que se pueden mejorar cualesquiera de dichos aspectos.

En cualquier caso, en coherencia con el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, a efectos de una mayor seguridad jurídica, esta enumeración de derechos de las personas en situación de dependencia debería completarse mencionando explícitamente la legitimación de las personas en situación de dependencia, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, para el ejercicio del derecho a los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

#### **Artículo 5. Titulares de derechos**

En el primer apartado de este artículo se aprecia una falta de congruencia entre la letra b), que establece en tres años el umbral de edad mínimo para ser titular de los derechos establecidos en el Anteproyecto, y la letra c), que exige al menos cinco años de residencia en territorio español. Dado que este último requisito es de imposible cumplimiento en el caso de los menores de cinco años, el CES considera que para este colectivo la exigencia de un periodo de residencia previa debería especificarse en otros términos.

#### **Artículo 7. Coordinación y cooperación de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas**

En relación con las atribuciones del Consejo Territorial, el CES entiende que este órgano será

competente para determinar la intensidad exigible en términos de homogeneidad en todo el Estado para cada uno de los servicios establecidos en el Catálogo, en coherencia con lo establecido en el artículo 10.2.b), en relación con el artículo 13.3. En opinión del CES, el apartado 3 de este artículo 7 entra en contradicción con los mencionados preceptos al señalar que los convenios establecerán, junto a los objetivos, medios y recursos, «la intensidad de las prestaciones recogidas en los artículos 12 y 13 de esta ley». El CES entiende que lo que desarrolle cada convenio no debe adentrarse en la determinación de la intensidad general garantizada, sino en el significado concreto de la aplicación de dicha intensidad a las peculiaridades de cada territorio en términos de población, dispersión o nivel de equipamientos, a fin de efectuar los cálculos presupuestarios correspondientes a efectos de la financiación de las prestaciones.

#### **Artículo 8. Participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema**

El artículo 8 del Anteproyecto determina que corresponde a las Comunidades Autónomas crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad. El artículo 10 encomienda al Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia la adopción de criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.

A su vez, el Título II del Anteproyecto se ocupa de la calidad y eficacia del SND. Así, entre otras funciones, el Consejo Territorial acordará criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios (artículo 33), a la vez que se promoverán estándares básicos de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo de servicios (artículo 34).

Por todo ello, el CES entiende que el Anteproyecto debe garantizar la homogeneidad de los criterios de acreditación de las entidades que prestan servicios de atención a la dependencia, independientemente del territorio en que éstas actúen, como garantía de calidad, seguridad y eficacia de sus servicios.

## Capítulo II. Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema Nacional de Dependencia

### Sección 1.<sup>a</sup> Prestaciones del Sistema

El CES considera que en esta sección deberían quedar nítidamente diferenciados algunos conceptos fundamentales a los que en el texto del Anteproyecto se alude de diversa forma y acudiendo a frecuentes remisiones a diferentes artículos. Se trata de aspectos determinantes tanto del alcance efectivo del contenido del derecho de atención a las personas en situación de dependencia como del sistema de reparto de la financiación entre las distintas Administraciones. A este respecto, el CES entiende que hay que distinguir tres niveles:

- El contenido mínimo común de derechos que garantiza la Administración General del Estado y al que se refieren el artículo 1.1, el artículo 14, el artículo 31.2 y la disposición adicional segunda.
- La intensidad denominada «básica» por el Anteproyecto, que obedece al desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios financiados conjuntamente de acuerdo con los convenios que se suscriban en el marco del Plan de Acción Integral previsto en el artículo 7, que corresponde aprobar al Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia [artículo 10.2.a)], y en los que se determinarán las obligaciones asumidas por cada Administración según lo previsto en el artículo 31.3.
- Un nivel adicional de mejora de prestaciones y servicios que corre íntegramente a cargo de las Comunidades Autónomas en cuanto a su financiación.

El CES estima que el Anteproyecto debe determinar con claridad el contenido de cada uno de estos niveles de la protección dispensada por el Sistema. Al mismo tiempo, es necesario asegurar que el nivel garantizado por la Administración General del Estado sea suficiente en sí mismo para satisfacer de una manera digna las principales necesidades de las personas en situación de dependencia.

## Artículo 11. Objetivos de las prestaciones de dependencia

La participación en la formulación y aplicación de las políticas que afectan a su bienestar constituye un derecho de las personas en situación de dependencia y debe ser reconocido como tal. Por este motivo, el CES considera que ese reconocimiento debe hacerse en el lugar que corresponde en la norma, esto es, en el artículo 4, sobre derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia. Consecuentemente, debería suprimirse el apartado c) del artículo 11, que establece los objetivos de las prestaciones.

## Artículo 12. Prestaciones de dependencia

El primer apartado del artículo, que establece la naturaleza de las prestaciones, debería, a juicio del Consejo, cambiar en su redacción la expresión «podrán tener» por «tendrán», referidas a esa naturaleza, aplicando un tono más acorde con la voluntad de garantizar el acceso a los servicios y prestaciones, manteniendo la coherencia tanto formal como de contenido con los otros apartados del artículo.

El CES entiende que el segundo párrafo del apartado dos de este artículo introduce confusión respecto al papel de los convenios, que no pueden adentrarse en las condiciones de reconocimiento de la prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio cuyos términos, con arreglo al artículo 16 que la regula con carácter general, se establecerán reglamentariamente. Por tanto, debería eliminarse de este párrafo el inciso «el reconocimiento».

Respecto al apartado quinto de este artículo, el CES entiende que la prioridad en el acceso al servicio a la que se refiere no cuestiona la universalidad del derecho, sino que sólo sería aplicable en el caso en que ciudadanos con el mismo grado de dependencia concurren en el acceso a un servicio limitado en su provisión. Para evitar interpretaciones contradictorias de este artículo, sería conveniente modificar la redacción como sigue:

*«5. El criterio de acceso a los servicios a que se refieren los apartados anteriores vendrá determinado por el grado de dependencia y, a igual*

*grado de dependencia, por la capacidad económica del solicitante. La cuantía económica de las prestaciones vendrá determinada por el grado de dependencia y por la capacidad económica del solicitante.»*

Por otro lado, con relación al alcance del concepto de «actividades básicas de la vida diaria», el CES se remite a la observación realizada al artículo 2.

### **Artículo 13. El Catálogo de servicios**

Este artículo enumera los servicios sociales de atención a la dependencia estableciendo una clasificación general de los mismos según su finalidad sea la promoción de la autonomía personal o la atención y cuidado. Asimismo, el apartado 3 se refiere a la facultad del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia de acordar la «intensidad básica» de protección de cada uno de ellos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. No parece acertada, en opinión de este Consejo, la utilización del término «básica» en este contexto, puesto que induce a confusión con otro concepto, el de «contenido básico común» a que se refiere el artículo 1.1 y que parece más bien que se identifica con lo previsto en el artículo 14, que establece la facultad del Gobierno de determinar reglamentariamente «las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado de que se debe disponer en todas las Comunidades Autónomas...». De hecho, el artículo 10.2.b) cuando enumera las competencias del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia atribuye a éste la facultad de «acordar la intensidad de protección de los servicios previstos en el Catálogo de acuerdo con el artículo 13.3», sin añadir calificativo alguno al término «intensidad». El CES estima que debe homogeneizarse la redacción en línea con la recogida por el artículo 10.2.b).

En cualquier caso, el CES considera que el concepto de «intensidad», que no aparecía en el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, resulta esencial para calibrar el alcance efectivo en términos de suficiencia del contenido del derecho de atención a las personas en situación de dependencia. Es es-

pecialmente importante, en opinión de este Consejo, que la redacción del Anteproyecto sea clara y precisa a la hora de definir estos conceptos y las competencias para su determinación.

### **Artículo 14. Prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado**

Este artículo se refiere al contenido común de las prestaciones que debe garantizar la Administración General del Estado, un aspecto esencial o nuclear de la protección que se configura con este Anteproyecto, pues constituye una premisa necesaria para el acceso de los ciudadanos a la atención a la dependencia en condiciones de igualdad, independientemente del territorio o del tipo de hábitat en que residan. De ahí que, en opinión de este Consejo, este contenido mínimo común en todo el territorio deba ser suficiente en sí mismo para abordar las principales necesidades de las personas en situación de dependencia, independientemente de que pueda ser susceptible de mejora por las Comunidades Autónomas a través de los mecanismos que prevé el propio Anteproyecto. Tal contenido debe quedar claramente determinado en la propia Ley, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

Asimismo, el CES considera que en la determinación de ese contenido mínimo común deben tenerse en cuenta las particularidades de la distribución de la población dependiente no sólo en cuanto a su localización en una u otra Comunidad Autónoma, sino en cuanto al tipo de hábitat en el que residen. A este respecto, el criterio del volumen de población potencialmente dependiente requiere ser ponderado con otros factores, como la distribución de la población en función del tamaño de municipio o su dispersión, que en la práctica condicionan la igualdad real en el acceso a la red de servicios públicos.

### **Artículo 15. La red de servicios del Sistema Nacional de Dependencia**

Los centros y servicios públicos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, los centros de referencia estatal y los centros privados concertados conforman la red de servicios del SND.

En el apartado 2.º de este artículo, el Anteproyecto remite a las Comunidades Autónomas el establecimiento del régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados, teniendo en cuenta de manera especial la incorporación a la red de los correspondientes al tercer sector.

A este respecto, el CES opina que debería eliminarse el inciso «de manera especial». De igual forma, considera que debe explicitarse que todos los centros concertados tendrán que cumplir las mismas condiciones de acreditación y garantías de calidad, con independencia de su naturaleza jurídica.

Asimismo, el CES considera que genera confusión la mención al denominado «tercer sector», por carecer éste de una delimitación jurídica clara, por lo que debería concretarse esta referencia. La economía social también desarrolla actividades de atención a las personas en situación de dependencia. En este orden de ideas, en opinión del CES convendría clarificar a qué tipo de entidades se alude en este apartado.

El apartado 4.º establece que los poderes públicos promoverán la colaboración de las organizaciones de voluntarios con las personas en situación de dependencia. En opinión del CES esta mención debe eliminarse en este artículo, pues de lo contrario podría inducirse a error sobre los centros y servicios que componen la red de servicios del SND. No obstante, el CES entiende que la Exposición de Motivos del Anteproyecto debería efectuar un reconocimiento expreso al papel que estas organizaciones desempeñan, en el marco de las normas y políticas de promoción del voluntariado, en la atención a la dependencia.

#### **Artículo 16. La prestación económica vinculada al servicio**

El apartado primero de este artículo, que alude al carácter personal y a la vinculación a la adquisición de un servicio de la prestación económica, debería, a juicio del CES, hacer mención expresa a la suficiencia en la cuantía de dicha prestación, asegurando su capacidad para dar co-

bertura efectiva a la necesidad que se pretende proteger.

Por otra parte, el apartado segundo, que versa sobre el reconocimiento de la prestación de acuerdo con los términos que prevea mediante convenio la Administración General del Estado con cada Comunidad Autónoma, debería considerar las competencias reconocidas al Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia. Por ello, y en orden a mantener la coherencia con el resto del articulado, y más concretamente con el artículo 10, sobre el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, donde se reconoce, entre otras competencias, el acuerdo sobre las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, con el artículo 17, sobre la prestación económica para cuidados en el medio familiar y la disposición adicional primera, sobre la cuantía de las prestaciones económicas, sería conveniente que este artículo incluyera entre las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a la prestación, el acuerdo previo de dicho Consejo Territorial.

Unido a lo anterior, el CES considera que resulta confusa la referencia a los convenios que, una vez alcanzado el acuerdo en el Consejo Territorial, no pueden entrar a regular las condiciones de reconocimiento de esta prestación, que se determinarán reglamentariamente tras la adopción del referido acuerdo. En coherencia con lo expresado respecto al artículo 12.2 debería modificarse la redacción en este punto, de modo que quede claro que el papel de los convenios es puramente instrumental respecto al reconocimiento de la prestación, sirviendo únicamente para determinar cuándo no es posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, con arreglo a la situación de los equipamientos de la respectiva Comunidad Autónoma.

#### **Artículo 17. Prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales**

Según la opinión del CES, este artículo no establece con claridad suficiente la naturaleza del vínculo que debe existir entre la persona en situación de dependencia, receptora de cuidados in-

formales y el cuidador principal para que sea efectivo el reconocimiento del derecho a la prestación económica. Esta carencia debería ser, por tanto, subsanada con la mención del vínculo familiar en las condiciones para el reconocimiento.

#### **Artículo 18. Prestación económica de asistencia personalizada**

El Anteproyecto regula en este artículo una prestación que va dirigida a las personas con gran dependencia, menores de sesenta y cinco años, a través de la contratación de una asistencia personalizada. Las condiciones específicas de acceso a esta prestación serán objeto de desarrollo reglamentario, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia.

A juicio del CES, al igual que ocurre en la regulación de la prestación económica vinculada al servicio (artículo 16) y de la prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (artículo 17), el artículo 18 también debería señalar que el acceso a esta prestación se concederá en función del nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

#### **Artículo 26. Valoración de la situación de dependencia**

El apartado 1.º de este artículo remite a las Comunidades Autónomas la determinación de los órganos de valoración encargados de dictaminar el grado y nivel de dependencia de la persona. Sobre este particular, el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia recogió que los grados y niveles de dependencia se determinarán mediante un sistema público de valoración, a través de un baremo común en todo el territorio del Estado, que determine el grado de autonomía de las personas y su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria. Bajo esta premisa, el CES considera que el Consejo Territorial debería acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, deberán ser de naturaleza pública.

En el apartado 2.º se enumeran las circunstancias que se tendrán en cuenta en la valoración.

En opinión del CES, además de las ayudas técnicas, órtesis, prótesis y el entorno en que vive la persona, el Anteproyecto debería recoger, asimismo, otras circunstancias, como las que concurren en la dependencia derivada de enfermedades mentales y deficiencias intelectuales.

#### **Capítulo IV. Reconocimiento del derecho (artículos 27, 28 y 29)**

El CES echa en falta una mayor claridad en este capítulo respecto a los órganos competentes para el reconocimiento del derecho y de las prestaciones derivadas del mismo. En cualquier caso, desde el punto de vista de la sistemática del Anteproyecto, hay aspectos del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia que se tratan en el capítulo anterior (Capítulo III. La dependencia y su valoración), en concreto lo relativo a la valoración y grado de dicha situación, separación que no parece lógica.

Asimismo, se echa en falta la fijación de límites temporales concretos y adecuados para hacer efectivo el derecho configurado en la norma, teniendo en cuenta que el plazo de tres meses establecido con carácter general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común puede resultar excesivo en las situaciones de las que se ocupa el Anteproyecto.

#### **Artículo 28. Programa individual de atención**

El título de este artículo da lugar a confusión sobre el alcance de su contenido. En realidad, se ocupa del *reconocimiento de las prestaciones de dependencia*, por lo que debería incorporarse esta expresión a dicho título.

Por otra parte, aunque parece desprenderse de la redacción de este precepto que el programa individual de atención podría implicar el reconocimiento de las prestaciones que correspondan a cada situación de dependencia, sería conveniente contemplar una resolución administrativa expresa reconociendo dichas prestaciones sobre la base del referido programa.

### **Artículo 30. Prestaciones de análoga naturaleza y finalidad**

Este artículo establece como norma general la deducción de la cuantía de las prestaciones económicas previstas en el Anteproyecto cuando concurren con otras de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. Por otro lado, el artículo 13.3 establece la competencia del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia para acordar la compatibilidad e incompatibilidad de los servicios establecidos en el Catálogo.

Aunque el CES considera que las prestaciones económicas establecidas en los artículos 16, 17 y 18 del Anteproyecto, atendiendo a su definición, son excluyentes entre sí, entiende que la norma debería contener una mención específica al régimen de compatibilidad.

### **Artículo 31. Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas**

El CES estima que la redacción del primer apartado de este artículo debería ajustarse en mayor medida a los términos del Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, especificando que la financiación del Sistema será «estable, suficiente y sostenida en el tiempo» y se determinará «asegurando la corresponsabilidad de todos los sujetos implicados».

Por otro lado, respecto a lo previsto en el apartado tres de este artículo y en coherencia con lo expresado en las observaciones generales y al artículo 14, el CES insiste en la importancia de que el contenido mínimo común para todo el Estado que debe garantizar la Administración General del Estado no se vea minorado, en términos de suficiencia y cobertura del derecho a la atención a las personas en situación de dependencia, como resultado de la concreción final de las fórmulas de financiación previstas con carácter general por el Anteproyecto.

### **Artículo 32. La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones**

El Anteproyecto establece la participación de los beneficiarios en la financiación de las presta-

ciones de dependencia, según el tipo, el coste del servicio y su capacidad económica. A este último respecto, el CES entiende que, en coherencia con lo pactado en el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, este artículo debería incorporar un nuevo apartado donde se establezca que ningún ciudadano en situación de dependencia quedará sin atender por falta de recursos económicos.

El CES entiende que se debe delimitar en la Ley y de forma más precisa, los criterios generales que permitan regular la participación del beneficiario en el coste del servicio en el posterior desarrollo reglamentario.

Asimismo, tal y como también contemplaba dicho Acuerdo, debería garantizarse un mínimo común para gastos personales en los servicios residenciales.

### **Artículo 33. Calidad en el Sistema Nacional de Dependencia**

El apartado 2.º de este artículo alude a la fijación, en el ámbito del Consejo Territorial, de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del SND. En línea con las observaciones efectuadas en este Dictamen al artículo 8 del Anteproyecto, el CES entiende que debería asegurarse con mayor precisión el deber de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas con relación al establecimiento de estos criterios, a cuyo efecto convendría sustituir el término «promoverán» por «fijarán».

### **Artículo 35. Formación y cualificación de profesionales y cuidadores**

Este artículo, cuyo primer apartado alude a la determinación de las cualificaciones profesionales para el ejercicio de las funciones que se corresponden con los servicios del Catálogo, no menciona de forma específica el nivel de la Administración que debe hacerse cargo de dicha determinación. El CES entiende que esa función corresponde a la Administración General del Estado, con arreglo a lo establecido en el artículo 149.1.30 de la Constitución y su legislación de



desarrollo, de modo que en aras de ofrecer una mayor claridad sería oportuno que se indicara en el Anteproyecto en estos términos.

### **Artículo 36. Sistema de información del Sistema Nacional de Dependencia**

El CES subraya la necesidad de que el sistema de información del SND se construya sobre la base de indicadores comunes y homogéneos que faciliten el análisis y seguimiento de sus principales parámetros de actividad y funcionamiento en todo el territorio.

### **Artículo 38. Comité consultivo**

El CES entiende que la letra d) del apartado 4, que se refiere a las organizaciones empresariales que componen el Comité, debería completarse con el inciso «más representativas».

Asimismo, el CES considera que el Anteproyecto debería contemplar el plazo para la constitución de este Comité consultivo, mediante una disposición adicional nueva.

### **Artículo 39. Participación de las organizaciones de personas mayores y personas con discapacidad**

El Consejo Estatal de Personas Mayores y el Consejo Nacional de la Discapacidad son ya órganos consultivos de la Administración del Estado, ampliándose sus funciones mediante este precepto, con la incorporación de las materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema. Por ello, la redacción de este artículo debería sustituir la palabra *adquieren* (naturaleza de órganos consultivos) por *tienen*.

### **Artículo 43. Sanciones**

El título III del Anteproyecto se ocupa del régimen de infracciones y sanciones. En cuanto a esas últimas, el apartado 1.º del artículo 43 establece, entre otros aspectos, que las infracciones cometidas por establecimientos, locales o empresas serán sancionadas, en su caso, con multa o cese temporal de la actividad o cierre. En este sentido, el CES opina

que, ante la gravedad o especiales circunstancias de determinadas infracciones, también debería contemplarse la posibilidad de sancionar, acumulativamente, con multa y suspensión o cierre de la actividad, y todo ello sin perjuicio de la exigencia de reparación de los daños y perjuicios causados.

En el apartado 4.º se determina que en los supuestos en los que se acuerde la suspensión de prestaciones o subvenciones, ésta se graduará entre uno y seis meses según la gravedad de la infracción. El CES entiende que, conforme al principio de proporcionalidad, convendría acotar adecuadamente la potestad sancionadora prevista en este apartado, atendiendo a la intencionalidad, a la naturaleza de los perjuicios causados y a la existencia de reincidencia.

### **Artículo 44. Prescripción**

Se regula en este artículo el plazo de prescripción de las infracciones y sanciones a los que se refiere el Anteproyecto, estableciendo para las primeras un plazo de 1, 3 ó 4 años, según se trate de faltas leves, graves o muy graves, y para las sanciones de 5, 4 ó 1 año, en los casos, respectivamente, de faltas muy graves, graves o leves. A juicio del CES, en aras del principio de seguridad jurídica, convendría homologar estos plazos con los establecidos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, de modo que las infracciones muy graves prescriban a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses.

De igual modo, en el caso de las sanciones, las impuestas por faltas muy graves deberían prescribir a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año. Asimismo, debería mencionarse que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a computarse desde el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

### **Artículo 45. Competencias**

Conforme a este artículo, la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la

imposición de las sanciones, corresponde a cada Administración en el ámbito de sus respectivas competencias. Además, encomienda a las Comunidades Autónomas el desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones previstas en el Anteproyecto.

En este orden de ideas, el CES estima que el Anteproyecto debe observar, en coherencia con las garantías del procedimiento sancionador establecidas en la Ley 30/1992, la necesidad de que estos procedimientos establezcan la obligada separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en virtud del principio de legalidad, el referido desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones deberá producirse mediante Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Por último, el CES echa en falta una mención a las facultades de desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones cuando la incoación e instrucción de los correspondientes expedientes corresponda a la Administración General del Estado, pues el apartado 2 de este artículo sólo hace mención a la facultad de desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones por parte de las Comunidades Autónomas.

#### **Disposición adicional primera. Cuantía de las prestaciones económicas**

Por razones de sistemática jurídica, sería aconsejable integrar el contenido de esta disposición en el articulado del Anteproyecto, en el que ya están comprendidas otras materias que habrán de ser objeto de acuerdo en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia.

#### **Disposición adicional tercera. Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal**

Induce a confusión, en opinión de este Consejo, que el Anteproyecto contemple en esta dis-

posición la posibilidad de establecer convenios para la concesión de ayudas económicas para facilitar la autonomía personal entre la Administración y las Comunidades Autónomas, por cuanto estos convenios no constituyen novedad alguna, sino que se vienen realizando hace ya tiempo. Debería, por ello, suprimirse esta disposición.

#### **Disposición final segunda. Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia**

El CES observa que el plazo establecido en esta disposición final para la constitución del Consejo Territorial es incompatible con el que se establece para la aprobación del Catálogo de servicios previsto en el artículo 13, con la participación de ese Consejo, en la disposición final cuarta, ya que ambos coinciden en el día 1 de enero de 2007. Deben, por tanto, fijarse fechas sucesivas.

#### **Disposición final séptima. Fundamento constitucional**

Llama la atención, en opinión de este Consejo, la parquedad del fundamento constitucional en el que se ampara el Anteproyecto en virtud de esta disposición. A este respecto, el CES considera que, salvaguardando las competencias de las Comunidades Autónomas, el Anteproyecto debe acogerse a un título competencial claro y sólido, en evitación de posibles conflictos de competencias que puedan derivarse de una ambigüedad en este extremo. Hay que tener en cuenta que el Anteproyecto entra a regular materias afectadas por la competencia exclusiva del Estado, a las que esta disposición no alude. En este sentido, en línea con los Antecedentes expuestos al comienzo de este Dictamen, y de las consideraciones generales realizadas al respecto, convendría complementar el fundamento constitucional del Anteproyecto en esta disposición final.

## IV. CONCLUSIÓN

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, entendiéndolo que constituye un avance importante en el proceso de modernización del sistema español de protección social, contribuyendo a su adaptación a las nuevas realidades sociales. Respecto al articulado, el CES se remite a las observaciones específicas realizadas en el cuerpo de

este Dictamen. De entre ellas, considera necesario destacar la necesidad de que el contenido mínimo de las prestaciones y servicios del Sistema, garantizado por la Administración General del Estado, que debe precisarse en la Ley, responda a los criterios de suficiencia y adecuación a las necesidades de las personas en situación de dependencia, garantizando el principio de equidad interterritorial.

Madrid, 20 de febrero de 2006

V.º B.º El Presidente  
*Jaime Montalvo Correa*

El Secretario General  
*Juan Luis Nieto Fernández*

## VOTO PARTICULAR

**QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO  
DOÑA ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ-MONGE, DON CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA,  
DON MARCOS DE CASTRO SANZ, DON JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-GIL DE BERNABÉ,  
DON JUAN GUALDA NAVAS, DON ANTONINO JOYA VERDE,  
DON FÉLIX MARTÍN GALICIA, DON JUAN MORENO RODRÍGUEZ,  
DON EDUARDO NAVARRO VILLARREAL, DON JUAN ANTONIO PEDREÑO FRUTOS  
Y DON JOSÉ JOAQUÍN PÉREZ DE OBANOS LISO**

### OBSERVACIÓN GENERAL

El Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia es valorado positivamente en cuanto significa un importante paso en el reconocimiento de derechos a un colectivo social, hasta ahora, desatendido. Esperamos, no obstante, que este reconocimiento se vaya, con el tiempo, consolidando e integrando operativamente como cualquiera de los otros derechos universales (enseñanza, salud...) cuya aplicación universal no se cuestiona. Ello significará que los

principios reconocidos tengan aplicación operativa más allá de su reconocimiento teórico, que su interpretación no se reduzca a una concepción geriátrica o terapéutica y se extienda a conceptos acordes con la calidad digna de vida y normalización de las personas en situación de dependencia.

Seguro que ello exigirá, en una democracia más participativa inspiradora de la implicación positiva de la sociedad y, por tanto, de sus organizaciones vertebradoras, la participación en los órganos institucionales (Comité Consultivo, por ejemplo) que velan por la mejor aplicación

y realización de los principios y filosofía de esta Ley.

Por ello, creemos que sería más cierta la afirmación que el CES hace en sus Observaciones Generales («El proceso de participación que ha precedido y acompañado la elaboración del Anteproyecto refuerza su legitimidad social») si esa participación se hubiera extendido a las organizaciones representativas de los colectivos sociales afectados o de aquellas otras cuya práctica ya es real en la atención y dedicación a las personas dependientes (cooperativas de iniciativa social, empresas de inserción, centros especiales de empleo...) integradas en el concepto de economía social. Estas organizaciones, como las ya institucionalizadas (Consejo Estatal de Personas Mayores y Consejo Nacional de Discapacidad) no fueron consultados ni tuvieron la oportunidad de ofrecer sus aportaciones, avaladas por su experiencia y conocimiento, quizá, más enraizado y operativo, al menos tanto, como los de quienes originalmente sí participaron en la consulta.

Si realmente se desea una aplicación exitosa de la Ley, se debe procurar la implicación proactiva e integradora de las organizaciones que están comprometidas en su aplicación. Para lo que es imprescindible que éstas se integren en los procesos consultivos y de seguimiento. Reforzar las sinergias, generar comportamientos incluyentes y plataformas de recogida de aportaciones constructivas, planteamientos y sugerencias lo más representativos y apegados a la realidad, será una condición de éxito. Introducir en este tema elementos de exclusión (especialmente de quienes están pegados a esta realidad) no será sino reproducir sistemas que, paradójicamente, se pretenden superar. En este espíritu se presenta este voto particular a un Dictamen que no recoge el colectivo sentir de las organizaciones presentes en el CES, a juicio de los firmantes.

## OBSERVACIONES PARTICULARES

### **PRIMERA: artículo 2 y en relación con los artículos 24, 25 y 26: definición y grado de dependencia**

El Dictamen debería haber incluido, dentro del apartado dedicado al artículo 2, la siguiente

reflexión como párrafo 4 (entre el 3 y el 4 actual):

*Asimismo el CES considera que sería necesario tener en cuenta criterios más amplios para determinar y calificar el grado de dependencia, con el objetivo de tener en cuenta actividades que sin ser exclusivamente «básicas» garantizan la autonomía personal de las personas en situación de dependencia, tales como las relaciones personales u otras más allá de la mera supervivencia de la persona en situación de dependencia más acorde con el marco legislativo vigente. En esta línea se puede considerar que la promoción de la autonomía personal está estrechamente ligada al concepto de vida independiente, que la Ley 51/2003 define como «la situación en que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho de libre desarrollo de la personalidad».*

Esta misma reflexión debería tenerse en cuenta en los artículos 24, 25 y 26 del texto del Anteproyecto.

### **Justificación**

La actual redacción de estos artículos considera como único criterio para determinar y calificar el grado de dependencia las «actividades básicas de la vida diaria» y se corre el peligro de dejar fuera del ámbito de aplicación de la Ley a discapacidades intelectuales (síndrome de down), enfermedad mental, etc.

Apelamos al marco de normativa vigente concretamente a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; esta Ley establece un marco orientado a la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad.

Entendemos incluso que la implantación de este Sistema debe llevarse a cabo de forma gradual y que en una primera fase, como bien recoge el informe del CES, deberá atender aquellas necesidades más acuciantes y más básicas, y que gradualmente vaya extendiendo su acción pro-

tectora y su nivel de prestaciones. Para ello sin duda es necesario contar con una ley básica que incluya unos principios adecuados de partida para ir avanzando en la dirección correcta de acuerdo a los principios y leyes actualmente vigentes como es el caso de la Ley 51/2003. No debemos dejar que esta futura ley de dependencia retroceda a los avances realizados hasta ahora y se convierta en otra ley más de carácter asistencialista y con una concepción exclusivamente geriátrica del dependiente (el «encamado»). No consideramos que esta sea la intención del legislador y por lo tanto la vocación de esta futura ley de dependencia.

La Ley y el Sistema deben dirigirse tanto a garantizar la atención a las necesidades de la vida diaria (considerando las básicas pero también las instrumentales) como a la autonomía personal, que es un concepto más amplio y comprende más actividades de la vida de la persona, en su dimensión individual y en su dimensión comunitaria, de participante pleno en la comunidad a la que por derecho pertenece.

En efecto, han de acogerse criterios más amplios, basados en instrumentos internacionales vigentes y actuales. En el Anteproyecto no se tiene en cuenta como marco de referencia a estos efectos la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud —CIF 1999—, aprobada hace más de cinco años por la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuando debería ser la clasificación sobre la que hacer pivotar la determinación del grado de dependencia y autonomía personal.

Según la CIF, la persona con discapacidad o con necesidades de apoyos se halla en un entorno sobre el que interactúan una serie de factores. Estos factores pueden ser determinantes de una situación de igualdad de oportunidades o, por el contrario, de discriminación y no participación social. Para poder realizar una composición precisa de este Sistema se hace necesario identificar estos factores, analizar su comportamiento y su nivel de incidencia sobre la consecución de igualdad o desigualdad para la persona. En este sentido, se considera que la CIF es una norma de indispensable referencia.

## **SEGUNDA: artículo 5: titulares de los derechos**

El Dictamen tendría que haber incluido el siguiente párrafo, como primero de las Observaciones Particulares del CES, en relación al artículo 5 de acuerdo al siguiente texto:

*En el primer apartado de este artículo, el CES propone una nueva redacción del apartado b) de tal forma que sean titulares de los derechos establecidos en esta Ley todas las personas desde su nacimiento, sin exclusión de los menores de 0 a 3 años, siempre que su situación de dependencia venga determinada exclusivamente por una discapacidad que provoque una situación de dependencia al margen de la edad del sujeto.*

### **Justificación**

El propio Libro Blanco plantea la concurrencia de tres factores para que podamos hablar de situación de dependencia: en primer lugar, la existencia de limitación física, psíquica o intelectual que merma determinadas capacidades de la persona; en segundo lugar, la incapacidad de la persona para realizar por sí mismo las actividades de la vida diaria; y en tercer lugar, la necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero.

Entendemos que el primer factor no supone ningún problema para la inclusión del colectivo que nos ocupa (el de menores de 3 años) ya que es fácilmente acreditable. Más problemas pueden suponer el segundo y el tercero.

Aunque parece evidente afirmar que un niño menor de 3 años siempre es incapaz de realizar por sí mismo las actividades de la vida diaria. A nuestro entender esto debe estar ligado a las actividades de la vida diaria que le son propias a una edad determinada y no en términos absolutos. De lo contrario entraríamos en la evidente contradicción de que un niño a partir de 3 años es capaz de realizar por sí dichas actividades, cosa que es absolutamente errónea.

Esta idea subyace en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la OMS, ya citada. Así un

niño menor de 3 años con discapacidades severas y permanentes (por ejemplo, síndrome de down, parálisis cerebral infantil, etc.) no puede realizar las actividades de la vida diaria que le son propias a su edad.

De igual manera, se argumenta que un menor de 3 años siempre precisa de asistencia o cuidados de un tercero, por lo tanto no se puede mantener su dependencia a efectos de esta Ley. Este razonamiento nos llevaría de nuevo al absurdo de considerar que un niño de 3 años ya no precisa cuidados de un tercero y por tanto puede ser considerado dependiente y titular de los derechos recogidos en el articulado. Entendemos que los niños menores de 3 años «dependientes» necesitan unos cuidados adicionales y específicos en función de su grado de dependencia más allá de los propios de su edad.

Esta idea viene recogida en el Libro Blanco cuando dice claramente que *«la dependencia recorre toda la estructura de edades de la población. No se puede circunscribir por ello el fenómeno de la dependencia al colectivo de personas mayores, aun cuando sean éstas las que con más intensidad se ven afectadas. La dependencia puede aparecer en cualquier momento de la vida. Puede estar presente desde el nacimiento, desencadenarse a consecuencia de un accidente o de una enfermedad aguda en la infancia, la juventud o la vida adulta o, más frecuentemente, ir apareciendo a medida que las personas envejecen, como consecuencia de enfermedades crónicas...»* y además añade que *«las malformaciones congénitas, los accidentes (laborales, de tráfico, domésticos)... son factores que contribuyen a hacer de la dependencia un problema social de primera magnitud»*. De esta manera parece clara la idea de que la dependencia no se relaciona con la edad y se puede presentar en cualquier momento de la vida.

Tampoco se puede alegar que la inclusión de este colectivo (menores de 3 años) como titulares de derechos desbordaría el Sistema Nacional de Dependencia, ya que según la fuente estadística seguida para la elaboración del Libro Blanco (la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999), el número de niños menores de 6 años que presentan alguna «limita-

ción» es 49.577, con una prevalencia del 2,24 por 100. Si a esto añadimos que la Encuesta habla de «limitación», término más amplio que «discapacidad», y que sólo 22.964 menores de 6 años presentan problemas que precisan de cuidados especiales con limitaciones que padecen o se espera que padezcan al menos un año, como consecuencia de enfermedades como retraso mental, parálisis cerebral infantil, etc., comprenderemos que estamos hablando de un colectivo (cero a tres años) significativamente pequeño con respecto a otros segmentos de población que sí están incluidos entre los beneficiarios de la Ley.

Por otra parte, la exclusión de este colectivo entraría en contradicción con valoraciones y observaciones contenidas en la propuesta de Dictamen, por ejemplo aquélla que afirma que con los nuevos dispositivos que se crean se facilita *«la incorporación, permanencia y reincorporación de las mujeres al mercado laboral en un contexto de mayor igualdad de oportunidades y de mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar»*, dado que las especiales necesidades de atención de niños menores de 3 años en situación de dependencia pasarían a ser cubiertas por el apoyo informal en el ámbito familiar, teniendo que esperar 3 años para que se acojan a los beneficios que establecerá esta Ley.

Por lo tanto, la situación de dependencia se debe establecer sin relación con la edad, ya que se puede presentar en cualquier momento de la vida del individuo.

### **TERCERA: artículo 38: Comité Consultivo**

Los firmantes del presente voto particular hubieran integrado el siguiente texto, en sustitución del primer párrafo del Dictamen del CES:

*«El CES considera que se debería reformular el artículo 38 y en consecuencia el artículo 39 en el sentido de crear un solo órgano de consulta con las funciones previstas en el apartado segundo del actual redactado del Anteproyecto, esto es, informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema Nacional de Dependencia.»*

*Este órgano debería estar integrado en los términos que indica el apartado cuarto de este artículo, a los que se añadirían un nuevo párrafo f) que integre a ocho nuevos miembros en representación de los usuarios del Sistema y organizaciones sociales. Dentro de este nuevo grupo de miembros del Comité deberían tener cabida los representantes del Consejo Estatal de Personas Mayores y el Consejo Nacional de la Discapacidad, además de otros colectivos de usuarios y organizaciones económicas o sociales que actúan e inciden en la aplicación del Sistema Nacional de Dependencia*

*En los casos referidos a las letras d), e) y f) el texto deberá completarse con el término “más” representativos, salvo en el caso del Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Estatal de la Discapacidad.»*

### **Justificación**

El Anteproyecto, en su artículo 38, crea el Comité Consultivo como órgano asesor y consultivo, con funciones de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de

especial interés para el funcionamiento del Sistema Nacional de Dependencia. Además se establece su composición.

El artículo 39 da naturaleza de órganos consultivos de la Administración con las funciones de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que igualmente resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema Nacional de Dependencia.

Como puede apreciarse, se consolidan tres órganos consultivos que tienen las mismas atribuciones. Parece lógico pensar que las funciones de información, asesoramiento y formulación de propuestas para el funcionamiento del Sistema deberían estar centralizadas en un solo órgano consultivo donde concurrieran los distintos interesados en la buena marcha del mismo, esto es, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y los usuarios del sistema y organizaciones sociales que actúan en el SND como es la Economía Social.

Madrid, 20 de febrero de 2006.

## **VOTO PARTICULAR**

### **QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO PRIMERO, DON LUIS BURGOS DÍAZ (CIG) Y DON MIKEL NOVAL FERNÁNDEZ (ELA)**

En relación al Dictamen aprobado por el Pleno Ordinario del Consejo Económico y Social en su sesión ordinaria de 20 de febrero de 2006, los Consejeros del Grupo Primero, representantes de las organizaciones ELA y CIG, discrepamos de la valoración positiva del Dictamen y presentamos el siguiente voto particular, exponiendo a continuación nuestra posición en los siguientes términos:

#### **1. NO OFRECE UNA COBERTURA UNIVERSAL**

Todas las personas necesitamos de algún tipo de cuidado en algún momento de nuestra vida, necesidades que se acentúan en casos como los de las personas mayores, o en el de las discapacitadas. Sin embargo, el Anteproyecto de Ley no ga-

rantiza una cobertura de dependencia que responda a las necesidades de todas las personas. Establece, por ejemplo, que «la prioridad en el acceso a los servicios y la cuantía de las prestaciones vendrá determinada por el grado de dependencia y por la capacidad económica del solicitante», *aceptando que la cobertura que se plantea será insuficiente para cubrir las necesidades existentes*, y dejando de ofrecer una cobertura plena.

Hay varios aspectos por los que afirmamos que no se ofrece una cobertura universal:

a) Realmente *no se garantiza ningún derecho efectivo*. Los contenidos son sumamente genéricos, y falta cualquier concreción sobre las condiciones que hay que cumplir para tener derecho a acceder a cuestiones como la ayuda domiciliaria, residencias, prestaciones económicas, etc. Así, por ejemplo, en el artículo 3 se dice que uno de los principios de la Ley es «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»; sin embargo, esos términos no se llegan a concretar a lo largo del Anteproyecto.

Asimismo, el artículo 13 se refiere al Catálogo de servicios (ayuda domiciliaria, residencias...), señalando, en el apartado 3, que «El Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia acordará la intensidad básica de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, (...) para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto». Es decir, los derechos efectivos se dejan sin definir.

Por tanto, no es cierto que se establezca un nuevo derecho de ciudadanía, o un derecho universal, quedando estas afirmaciones dentro de la propaganda y muy alejadas de la realidad.

b) Los *grados o niveles de dependencia* se determinarán mediante un sistema que se establecerá en su momento, y que *tampoco se concreta*. En concreto, el artículo 25 del Anteproyecto dice que «el grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinará 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»; se constata así que el baremo que determine el grado o nivel de dependencia está aún por definirse y, por tanto, también el derecho. La cobertura real dependerá también del grado de dependencia que se establezca, por lo que al no saber realmente de qué se está hablando, difícilmente se puede hablar de derechos efectivos.

c) Se plantea una financiación pública complementada con aportaciones de las personas beneficiarias del servicio (o dependientes), lo que se conoce como *sistema de copago*, sistema que tampoco se concreta, por lo que no se sabe de qué cantidades o nivel de renta se está hablando. Así, el punto 5 del artículo 12 dice que «La prioridad en el acceso a los servicios y la cuantía de las prestaciones a que se refieren los apartados anteriores vendrá determinada por el grado de dependencia y por la capacidad económica del solicitante», a lo que se añade que «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», así que todo queda en el aire, en función de eso que reglamentariamente se establezca.

Aunque se cite que ninguna persona quede sin atención por falta de recursos, todo parece indicar que el servicio, o la cobertura, o la prestación, pueda ser diferente en función de los ingresos disponibles.

d) El apartado b) del punto 1 del artículo 5 establece «tener 3 o más años de edad» como requisito a cumplir para ser titular de los derechos establecidos en la Ley. *Se limita así el colectivo* de personas dependientes a quienes sean *mayores de 3 años*; ¿qué pasa con las personas menores de 3 años que padezcan algún tipo de discapacidad? Más aún; no se plantea dar algún tipo de cobertura pública adicional a la actual a los descendientes menores de 3 años, colectivo que no tiene cubierta la asistencia (ni siquiera en el campo del sistema educativo).

e) *Excluye la cobertura a la mayoría de las personas inmigrantes*, ya que el artículo 5 esta-



blece como requisitos a cumplir para ser titular de los derechos el «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» y que «las personas que 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».

Se exceptúa así a la mayoría de la población inmigrante, por tanto, de recibir un servicio, pero sí se cuenta con la aportación de este colectivo (que paga sus impuestos) para la financiación de esta cobertura.

f) La insuficiencia del alcance de la cobertura se constata en que sólo se plantea un *gasto público* del 1 por 100 del PIB para esta atención (en caso de que todas las Comunidades Autónomas decidan ampliar la cobertura mínima garantizada por el Estado español), lo que no es *ni de lejos suficiente* para poder responder a todas las necesidades (crecientes) de dependencia.

Por ejemplo, en la CA del País Vasco se destina en la actualidad un 1,7 por 100 del PIB a servicios sociales, más de lo que plantea el acuerdo, y la realidad es que el nivel de cobertura existente es muy escaso.

Ese 1 por 100 del PIB incluye además la prestación económica de asistencia personalizada para las personas con gran dependencia menores de sesenta y cinco años que ya existe en la actualidad.

En este sentido, el Anteproyecto no duda en aclarar en el artículo 30 que «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», restando así cualquier posibilidad de que las personas con minusvalía puedan recibir cualquier otro tipo de prestación adicional relacionada con su condición.

g) *Se establece un plazo hasta 2015 (9 años) para la entrada completa en vigor del total del*

plan. Teniendo en cuenta que no parece que se hable de derechos concretos reales, este plazo parece más una tomadura de pelo que otra cosa (estamos hablando de un aumento del 0,1 por 100 del PIB al año, cifra irrisoria, con la que realmente no se puede hacer gran cosa en relación a garantizar el cuidado de las personas).

## 2. NO GARANTIZA UNA COBERTURA PÚBLICA

Son cuatro las razones principales que constatan que no se garantiza una cobertura pública a las situaciones de dependencia.

a) El Anteproyecto establece que cuando no sea posible el acceso a un servicio, se otorgará una prestación económica condicionada al grado de dependencia y la renta de la persona dependiente, de forma que ésta pueda acudir directamente a los servicios privados. Se plantea así que *parte de la cobertura se realice por entidades privadas* (o personas individuales), aunque no se detalla el porcentaje de cada tipo de cobertura. De hecho, las menciones acerca de la participación de la iniciativa privada son reiteradas a lo largo del Anteproyecto. Por ejemplo, en el apartado j) del artículo 3 se cita como uno de los principios de la Ley «La participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de atención a la situación de dependencia». De la misma forma, en el punto 2 del artículo 6, que describe la finalidad del Sistema, se dice que «El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados». En este sentido, cabe hacer varios comentarios:

- Se habla de la colaboración entre servicios públicos y privados, pero no se marcan jerarquías ni líneas de trabajo estratégicas, con lo que nos podemos hacer a la idea de que se realiza una *opción por el desarrollo de lo privado*.
- En este sentido, el cuidado o *servicio* que se oferte de las empresas privadas *no será tan adecuado*, ya que su objetivo será el de maximizar beneficios.

— *Los puestos de trabajo* que se creen al respecto serán *de mala calidad*, ya que las empresas tendrán que competir por conseguir el servicio, no dudando en mermar las condiciones laborales para ello.

b) Uno de los principios del Anteproyecto es «la permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida», lo que indica que la *primera opción* es la de que estas personas permanezcan *en sus hogares*. Esta opción, en la práctica, al no darse un servicio, va a hacer que el cuidado siga recayendo, como hasta ahora, en las familias, y en concreto en las mujeres.

En el punto 1 del artículo 17 se establece que «Excepcionalmente, cuando el beneficiario pueda ser atendido en su domicilio por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 12.3, se establecerá una prestación económica para cuidados familiares». Se constituye así una *prestación económica* (que también será concedida en función del grado de dependencia y de la capacidad económica) para las personas dependientes que sean atendidas por *cuidadores familiares*. Al tratarse de familiares que tuvieran que realizar esta labor en cualquier caso, parece se pretende cubrir estos casos con un menor coste del que derivaría de ofrecer un servicio o prestación en condiciones normales; así, la mayoría de las personas dependientes seguirán siendo cuidadas por cuidadores familiares, mujeres en la mayoría de los casos, a cambio de una cuantía monetaria inferior.

En relación a los *familiares cuidadores*, el punto 3 del artículo 17 del Anteproyecto establece que «el cuidador principal deberá ajustarse a lo establecido en las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social respecto de esta actividad», sin más concreciones, lo que parece indicar que, en coherencia con la propuesta del Gobierno español para la reforma laboral, se aproveche para inscribir a los familiares cuidadores en el Régimen General de la Seguridad Social, pero *sin* que se les otorgue *todos los derechos* del mismo.

c) Además, también se abre otra vía de privatización al recoger la disposición adicional oc-

tava del Anteproyecto que «Con el fin de facilitar la cofinanciación por los beneficiarios de los servicios que se establecen en la presente Ley, se promoverá la regulación del tratamiento fiscal de los instrumentos privados de cobertura de la dependencia. Se constata así el desarrollo de *seguros privados de dependencia*, lo que, por una parte, supone reconocer la insuficiencia de los derechos públicos, y, por otra, abre la vía a que se fomente con dinero público (por ejemplo, vía desgravaciones fiscales) el beneficio de unos pocos en detrimento de la mayoría, y en especial en detrimento de los colectivos que más precisan de atención pública. El dinero público destinado a políticas sociales debe encaminarse vía gasto público y no por desgravaciones fiscales, que son regresivas.

El Anteproyecto también contempla una *nueva exención del IRPF* en las prestaciones económicas relacionadas con la dependencia. Esta exención también se recoge en el proyecto de reforma del IRPF que está elaborando el ejecutivo español.

d) Se cuenta con el *papel del voluntario* para cubrir unas necesidades que debieran de ser profesionales y con cobertura plena.

### 3. IMPONE UNA LEGISLACIÓN ESTATAL PARA EL CONJUNTO DEL ESTADO ESPAÑOL

Basándose en el *artículo 149.1.1ª de la Constitución española*, según la cual, el Estado español tiene la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, el Estado español ha creado una *Ley Básica* que regula la atención a la dependencia. Establece en la misma unos mínimos que deberán ser garantizados en el conjunto del territorio español, y que serán financiados por el *Gobierno español*. En este sentido, la Ley le otorga al ejecutivo español todo lo concerniente a la toma de decisiones sobre el nivel de cobertura mínimo garantizado, *invadiendo así las competencias de las instituciones de Galicia, Navarra y de la CA del*

*País Vasco* en los servicios sociales, que son exclusivas en esta materia.

A partir de ese mínimo garantizado, el Anteproyecto establece «que las intensidades del catálogo de servicios podrán ser ampliadas por las *Administraciones autonómicas* y locales, *por propia iniciativa y con cargo a sus presupuestos*». En este sentido:

a) Las Comunidades Autónomas *sólo podrán completar* el Catálogo de *servicios* ofrecidos por el Estado español, pero *no* la otra pata de la atención, es decir, no podrán mejorar las

denominadas *prestaciones económicas* relacionadas con la dependencia que otorgue el Estado español.

b) Permite a las Comunidades Autónomas mejorar los mínimos de los servicios que se establezcan para todo el Estado, pero en todo caso, cuestiones esenciales para la dependencia, como la valoración de la misma o el copago se dejan en manos del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, lo que es una clara invasión competencial en aspectos determinantes.

Madrid, 22 de febrero de 2006.

**Informe de CEOMA  
sobre el ANTEPROYECTO de  
LEY de PROMOCIÓN de la  
AUTONOMÍA PERSONAL y  
ATENCIÓN a las PERSONAS  
en SITUACIÓN de  
DEPENDENCIA**

CEOMA

## INFORME de CEOMA sobre el ANTEPROYECTO de LEY de PROMOCIÓN de la AUTONOMÍA PERSONAL y ATENCIÓN a las PERSONAS en SITUACIÓN de DEPENDENCIA

### ***Cuestiones previas: Arquitectura del sistema e Institución de Derechos Subjetivos***

En su preámbulo, el Anteproyecto anuncia el propósito de “garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades autónomas un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia”. Los ciudadanos y las Comunidades Autónomas son sujetos obviamente heterogéneos; los primeros se sitúan en el ámbito de los fines de la “protección social”, en tanto que las segundas –salvo para una concepción corporativista extrema- no son sino medios.

La cuestión fundamental es, pues, la **garantía a los ciudadanos de la acción pública** frente a las situaciones de dependencia que les afecten. Y parece que esto exige la institución de **nuevos derechos subjetivos** en materia de política social que amparen la protección de los ciudadanos.

Será necesario, pues, determinar de modo inequívoco el contenido prestacional de esos derechos, **prever una financiación segura y establecer el derecho de reclamación** ante las instancias jurisdiccionales. Ninguno de estos requisitos parece que sean cubiertos adecuadamente por el Anteproyecto, y este es un defecto primordial que **debe ser corregido**.

Este defecto esencial, que va ligado íntimamente a la volatilidad que se manifiesta en el articulado de los principios de universalidad e igualdad proclamados en el artículo tercero, radica en el sorprendente giro que ha dado el Anteproyecto contra la casi unánime opinión de los agentes sociales que se han manifestado sobre este tema, como son la mayoría de comparecientes en la Comisión del Pacto de Toledo (José María Fidalgo de CCOO, Cándido Méndez de UGT, Emilio Marmaneu de CEAFA, Manuel Aguilar Belda del Defensor del Pueblo, Mario García Sánchez de CERMI, Francisco Morata Andro de FEAFES, Higinio Raventós de Edad&Vida etc., además de CEOMA). El Anteproyecto lamentablemente **no incluye el nuevo Sistema dentro de la Seguridad Social**, lo que hace que toda la arquitectura del proyecto se resienta de una gran debilidad.

Sería importante conocer las razones de este giro conceptual que se anticipa en el acuerdo con las entidades sociales de 21 de Diciembre de 2005 y que seguramente es la razón de algunas de las incoherencias del Anteproyecto. Quede manifiesta nuestra **decepción** porque se haya abandonado la senda de la Seguridad Social en el Anteproyecto y que un **cambio radical en este sentido** sería **apoyado** seguramente por la mayoría de las fuerzas sociales y, por supuesto, por CEOMA.

No obstante estas objeciones fundamentales, trataremos de **ayudar a mejorar** el texto tal como está en la actualidad

## **Objeto y definiciones (Arts. 1 y 2)**

Valoramos muy positivamente la previsión de instituir un **Sistema Nacional de Dependencia**, con “la garantía por la Administración General del Estado (AGE) de un contenido básico de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional” (art. 1.1), a la vez que sugerimos la conveniencia de aprovechar todas las potencialidades de esa base institucional y financiera central (art. 14) en pro de la igualdad y de la accesibilidad territorial.

Dicho lo anterior, parece obligado preguntarse **por qué se toma como referencia de una norma de protección social un objeto instrumental** –el Sistema Nacional de Dependencia-, en **lugar de asignarle como objeto el desarrollo del derecho o derechos constitucionales** pertinentes. En este sentido, entendemos que la prevención de la dependencia –que parece ser el núcleo de la promoción de la autonomía personal (art. 13.2.1)- y la atención a las situaciones de dependencia remiten a los derechos constitucionales de Seguridad Social (art. 41), protección de la salud (art. 43), prevención y atención a los “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (art. 49) y relativos a la “tercera edad” (art. 50). (No mencionamos el derecho a los servicios sociales porque la Constitución, en puridad, sólo los menciona –y con una acepción singular- al referirse a la “tercera edad”). Sobre todo por tratarse de una norma nacional, entendemos necesario cambiar el referente institucional de la misma en el sentido indicado.

En cuanto a **definiciones**, nos referimos primero a las nociones mediante las que se expresa el doble objetivo técnico-social del Sistema que se proyecta: “promoción de la autonomía personal” y “atención a las personas en situación de dependencia” (art. 1.1). La naturaleza de esa “autonomía personal” debiera venir determinada por la definición de “autonomía” que se adopta en el Anteproyecto, que parece concebirla como una potestad o **capacidad moral** de autogobierno y elección (art. 2.1) –la locución “**vivir al día**” que incluye dicha definición debe de ser una errata-. Pero ocurre que las medidas que se proponen en pro de la autonomía personal son la “**prevención** de las situaciones de dependencia” y la “**teleasistencia**” (art. 13.2.1), las cuales no **se relacionan** tanto con dicha capacidad moral como con la “**autonomía física, intelectual o sensorial**” a que se refiere la definición de dependencia (art. 2.2). Sugerimos que se **salve la ambigüedad** indicada.

La definición que se adopta para la dependencia (art. 2.2) incluye la nota de **permanencia**, lo cual supone la exclusión de muchas y graves situaciones de necesidad de ayuda extraordinaria de carácter previsiblemente transitorio. Una parte de estas situaciones son objeto de la asistencia sanitaria mediante recursos de acceso garantizado, como los hospitales para enfermedades agudas. Pero no ocurre lo mismo con las situaciones de dependencia con pronóstico de duración media que pueden requerir hospitalización de esa temporalidad -frecuentemente con tratamientos rehabilitadores-, la cual no está incluida en la cartera de servicios garantizados del Sistema Nacional de Salud, regulada por el Real Decreto 63/1995; de 20 de enero (Anexo I). En el caso de que se entienda que no sería funcional incluir esa cobertura en el Sistema Nacional de Dependencia, sugerimos que la Ley que lo regula incluya un mandato para que se provea a garantizar la misma mediante la oportuna ampliación de la citada cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. Esa **ampliación**, por lo demás, debería alcanzar al conjunto de las atenciones incluidas en la llamada "**Prestación de atención sociosanitaria**" regulada por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del **Sistema Nacional de Salud** y que son estas: "cuidados de larga duración", "atención sanitaria a la convalecencia" y "rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperables" (art. 14). Estas prestaciones por cierto no han sido desarrolladas en el Proyecto de Real Decreto de la Cartera de Servicios Comunes del Sistema Nacional de Sanidad.

En otro orden de cosas, la definición de dependencia (art. 2.2) sigue la pauta dominante en relación a las personas adultas. Cómo el Anteproyecto incluye en su ámbito subjetivo también a los **menores**, que requieren siempre atención de otras personas para sus actividades básicas de la vida diaria, debe incluirse la oportuna salvedad en dicha definición.

La definición de **Actividades de la Vida Diaria** (2.3) es muy limitada, ya que una parte de las situaciones de dependencia son potencialmente compatibles con actividades sociales, como la educación y el trabajo. Por ello el concepto de "**movilidad esencial**" no debe limitarse a la "movilidad doméstica", sin que ello signifique que deba incluir todas las funciones instrumentales. Esta ampliación de la definición responde al espíritu de la Ley de ser una norma que, según manifiesta la Exposición de Motivos, se fundamenta en la integración de las personas en situación de dependencia.

La definición de los "**cuidados familiares**" (art. 2.4) refiere los mismos a los prestados por personas "no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada". Para que dicha definición negativa y la positiva de "cuidados profesionales" (art. 2.5) resulten inequívocas es menester que se explicita la clasificación que adopta el Anteproyecto de los servicios prestados por cuidadores domésticos autónomos o liberejercientes.

## **Principios (Art. 3)**

Sin pretensiones de exhaustividad, proponemos las siguientes aclaraciones y ampliaciones en la tabla de principios que se adopta en el Anteproyecto (art. 3):

- Por coherencia con el objeto del Sistema, debe incluirse el principio de **preeminencia del interés de los beneficiarios** sobre el de los agentes partícipes y gestores del mismo, sean entidades públicas o privadas.
- La emergencia o agravamiento de situaciones de dependencia aconseja en algunos casos, por la conveniencia o el deseo de acercarse a sus familiares o por factores climáticos, ingresar en centros residenciales situados en el territorio de una **Comunidad Autónoma distinta a la de su residencia habitual**, lo cual está gravemente dificultado por el actual régimen de competencias en servicios sociales. Como tal limitación, aparte de ser inhumana, resulta impropia de un Sistema de carácter nacional y para dar fundamento a un derecho de los beneficiarios del mismo que la salven, aconsejamos ampliar en tal sentido la formulación que hace el Anteproyecto del principio de universalidad (b).
- Proponemos que el principio relativo a la **autonomía** personal (e) abarque, no sólo la de carácter funcional, sino también la de índole **moral**, es decir, la que supone posibilidad efectiva de autogobierno y elección por los beneficiarios del Sistema.
- Existe un amplio consenso internacional sobre la importancia de la **continuidad de cuidados** en la atención a las situaciones de dependencia. Esto supone la articulación de atenciones informales e formales, así como la prestación sucesiva o simultánea de los distintos servicios sociales y sanitarios: los cuidados familiares pueden requerir el complemento de atenciones de enfermería a domicilio, la ayuda a domicilio debe ser relevada por un centro residencial temporal en ocasión de vacaciones de los familiares, la residencia habitual en familia no excluye eventuales ingresos hospitalarios, etc. Por todo ello proponemos que se incluya el principio de continuidad de cuidados o que se explicita que la misma es una condición de calidad (g).
- Proponemos también que el principio de **participación** (h) se refiera **explícitamente a la sociedad y al Sistema Nacional**. Los consensos internacionales de instituciones y especialistas abogan por que se posibilite la incorporación a la educación, el trabajo y otros medios de vida social de las personas con discapacidades incluso graves y sin discriminación por edad. La participación de los beneficiarios y de sus familiares cuidadores en las decisiones del Sistema Nacional de Dependencia está igualmente avalada por la opinión internacional.



## **Derechos (Art. 4)**

- El **Derecho de Acceso en condiciones de igualdad** debe de ser recogido con más contundencia a lo largo de todo el Anteproyecto y especialmente en este apartado. El mayor riesgo de esta Ley es que sea identificada como una **Ley de Beneficencia**, muy moderna eso sí, pero solamente para pobres. Los “niveles de renta”, las “prioridades”, los “convenios” y demás limitaciones a lo largo del Anteproyecto pueden relativizar este derecho esencial y el principio básico de la universalidad.
- **No se garantiza el derecho básico de libertad de elección** de los beneficiarios y sus familias. El Anteproyecto establece una graduación de prioridades, prestación de servicios, prestación económica y **atención directa familiar**, considerada **excepcional**. Esta última es hoy predominante y es para la cual las familias están pidiendo angustiosamente ayuda, pero en la forma que quieren ellas que se les resuelva el problema, no que de una forma intervencionista terceros que saben paternalísticamente más que ellos determinen lo que les conviene. Sin embargo la Exposición de Motivos hace una proclama de apoyo a las familias con una prestación específica, que luego restringirá como vemos en el texto
- Por las circunstancias indicadas anteriormente, debe incluirse el derecho de **acceder a los servicios de cualquier división territorial sin periodos de carencia residencial**. Entendemos que esto resulta deseable para todos los servicios del Sistema e inexcusable para el “contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional” garantizado por la Administración General del Estado (art. 1).
- Proponemos también que se incluya el siguiente derecho específico para los beneficiarios que reciban prestaciones en Comunidades Autónomas con lenguas propias cooficiales: **elegir, entre las dos lenguas oficiales**, la que deba emplear el Sistema para la información y comunicación personalizada.

## **Titulares (Art. 5)**

“Encontrarse en situación de dependencia” (art. 5.1.a) es un requisito adecuado para ser titular de los derechos concernientes a la “atención”, pero no para los relativos a la “prevención de las situaciones de dependencia” ni necesariamente para la “teleasistencia” que se prevén en el Anteproyecto (art. 13.2.1.).

La **exclusión de los menores de tres años** carece de sentido para la “prevención de situaciones de dependencia”. En cuanto a la “atención”, cabe suponer que el Anteproyecto funda esa exclusión en que la dependencia de ayuda de otras personas es circunstancia común a la primera infancia. Pero no sería difícil ampliar la definición de dependencia (2.2) para incluir las situaciones de niños que requieren cuidados extraordinarios por causa de riesgos de salud, enfermedades y/o deficiencias; tal es el caso de los que deben seguir tratamientos de atención temprana, con frecuentes desplazamientos para recibirlos y/o supervisarlos.

Otro obstáculo para incluir a los menores de 3 años es la provisionalidad de las circunstancias de salud en ese tramo de edad. Este obstáculo se puede salvar regulando, junto los grados de dependencia (art. 24), modalidades de temporalidad o firmeza de las situaciones de aquella (provisional, definitiva).

## **Estructura del Sistema (Capítulo I.- Arts. 6 a 10)**

El Anteproyecto prevé la institución de un Sistema Nacional de Dependencia cuya primera **función** sería garantizar “las condiciones básicas y el contenido común” de la acción regulada por la norma (art. 6). Debería concordarse esta previsión con la **más rigurosa** de que la Administración General del Estado garantice “un contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional” (art. 1.1). Es el aspecto más sustancial del Proyecto y debe quedar explicitado sin ambigüedad.

“El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados” (art. 6.2). Entendemos que falta la palabra **concertados** después de centros privados. Se crea un Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia con la misión de instrumentar la cooperación dentro del Sistema (art. 7) y al que se encomiendan importantes funciones rectoras y de régimen de funcionamiento. Pero echamos de menos un **órgano operativo que asegure la acción en “forma coordinada”** de la distintas instancias titulares de los centros y servicios (art. 15.1).

Echamos en falta un mínimo **tratamiento a la concertación** con las empresas mercantiles y del tercer sector, que tienen tanta relevancia en la práctica y que seguramente la tendrán mayor en el futuro.

El establecimiento de un mecanismo de **Convenios bilaterales** con las Comunidades Autónomas, sin fijar claramente en el Anteproyecto las bases de reparto de los recursos financieros de acuerdo con **criterios objetivos aplicables por igual** a todas Comunidades, ni las **prestaciones mínimas iguales** para todo el territorio tiene que ser **revisado radicalmente**, si se quiere evitar dejar en manos de la coyuntura política la garantía del derecho de ciudadanía que esta ley pretende establecer.

La alusión a la posibilidad de **discrecionalidad** cuando existen convenios bilaterales, sin ninguna regulación básica que garantice la igualdad esencial de los mismos, viene motivada por el **reparto de los 50 millones de euros adicionales presupuestados** en el año 2005. ¿Han sido repartidos de acuerdo con criterios objetivos o como se quejan algunas comunidades no ha ocurrido así? ¿Dependerá el grado de protección a la dependencia en un territorio del color político de los que le gobiernen?

El Sistema **carece de mecanismos** para suplir posibles **fallos de funcionamiento** de su instrumento principal, es decir, los **convenios** (arts. 7.2 y 3, 31.3 y disp. transitoria primera). A título de ejemplo: en virtud de su autonomía, una Comunidad puede no aceptar el régimen de convenio, o las condiciones de uno determinado, que le ofrece la Administración General del Estado para hacer efectivo en su territorio (art. 8.b) el contenido común de derechos garantizado por aquella. (art. 1.1).

Pudiera alegarse que el régimen de los convenios ya está probado en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales, pero se trata de un antecedente inapropiado. Dicho Plan tiene una función de fomento y no está vinculado por derechos individuales de la naturaleza jurídica de los que debe garantizar el Sistema Nacional de Dependencia. Habría que comprobar, por otra parte, si el funcionamiento consensual de dicho Plan no está implicando concesiones importantes a eventuales intereses singulares de las Comunidades Autónomas, en perjuicio de la igualdad.

El **Sistema carece** también de un **mecanismo nacional** –acorde con la garantía de la Administración General del Estado- de **defensa de los beneficiarios frente a fallos** e irregularidades relativas al “contenido común de derechos para todos los ciudadanos” (art. 1.1). El Anteproyecto incluye un régimen sancionador de las infracciones (arts. 40 a 45), pero **no parece prever los incumplimientos** por parte las **Comunidades Autónomas** de sus compromisos con la Administración General del Estado.

El mandato de garantizar ese contenido común de derechos (art. 1.1) exige que la Administración General del Estado cuente con medios propios adecuados para ello. Para casos como el citado de desacuerdo por parte de determinada Comunidad Autónoma para hacer efectivo el contenido común de derechos, así como la eventualidad de una condena judicial por defecto prestacional, la Administración General del Estado necesita medios operativos propios de carácter supletorio. En este sentido, y a título de ejemplo, debería **ampliarse la previsión de recursos propios de la Administración General del Estado** en la red de servicios (art. 15.1).

Por otra parte, el mandato de garantía indicado (art.1.1) lleva consigo la necesidad de que la **Administración General del Estado cuente con instrumentos de control**, como la inspección, y de sanción para posibles incumplimientos de las obligaciones de colaboración acordadas con las Comunidades Autónomas, pudiendo llegar a la suspensión de dicho régimen de colaboración.

El artículo 7 señala la obligación de desarrollar el **Plan de Acción Integral** sin establecer unas bases mínimas del mismo y dejando su desarrollo a los mencionados convenios. Es una laguna que hay que llenar.

## ***Coordinación sociosanitaria (Art. 8.c)***

En este punto solamente queremos llamar la atención de las Comunidades Autónomas de crear los **procedimientos de coordinación** a los que se refiere el artículo 8 c), imprescindibles cuando en la mayoría de los territorios los dos Sistemas de Sanidad y de Dependencia van a depender de distintas consejerías y las áreas de salud y sociales no coinciden. Echamos de menos un plazo perentorio para que los procedimientos queden establecidos.

## Entidades Locales (Art. 9)

Llama notablemente la atención el art. 9, que señala que las corporaciones locales **“podrán colaborar”** en la gestión de los servicios, cuando en el entorno europeo y en los grandes municipios españoles están llevando a cabo gran parte de la atención a las personas dependientes. Urge un cambio en la redacción del artículo que permita reconocer la realidad de la atención que llevan a cabo las entidades locales y el importante papel que tienen que tener en el futuro.

## Prestaciones y Catálogo (Capítulo II.- Arts. 11 a 23)

Para que sirvan de referencia en el análisis que sigue de las prestaciones que prevé el Anteproyecto, las relacionamos en la tabla, comparándolas con las propuestas por el *Libro blanco, Atención a las personas en situación de dependencia en España, MTAS (2005)* (en adelante Libro Blanco)

LIBRO BLANCO	ANTEPROYECTO
Postula la prevención como criterio de actuación, no como prestación (p. 755)	Servicio de <b>Prevención de las situaciones de dependencia</b>
<b>Teleasistencia</b>	Servicio de <b>Teleasistencia</b>
<b>Servicios de ayuda a domicilio:</b> -De atención a necesidades del hogar -De cuidados personales -Programas de apoyo a familias cuidadoras	<b>Servicio de ayuda a domicilio:</b> -Atención a las necesidades del hogar -Cuidados personales
<b>Atención en Centros de Día:</b> -Centros de Día para Mayores -Centros de Noche -Centro de atención diurna para menores de 65 años	<b>Servicio de Centro de Día y de Noche</b> -Centros de día para mayores -Centro de día para menores de 65 años -Centro de día de atención especializada -Centro de Noche
<b>Servicio de autonomía personal</b>	Ver Prestación económica de asistencia personalizada
<b>Atención residencial :</b> -Residencia asistida -Centros de Atención Dependientes Psíquicos -Centros de Atención de Dependientes Físicos -Hospitales de larga estancia (la atención residencial podrá ser permanente o temporal)	<b>Servicio de Centro Residencial</b> -Residencia de mayores dependientes -Centros de atención a dependientes con discapacidad psíquica -Centro de atención a dependientes con discapacidad física
	<b>Prestación económica vinculada</b> a la adquisición de un servicio no disponible en la red pública
	<b>Prestación económica para cuidados en el medio familiar y apoyo a cuidadores no profesionales</b>
	<b>Prestación económica de asistencia personalizada</b>
<b>Ayudas Técnicas</b>	<b>Ayudas para la financiación de necesidades específicas</b> (ayudas técnicas y adaptaciones de la vivienda)
<b>Ayudas para la adaptación y accesibilidad del hogar</b>	

Los meros enunciados que aparecen en dicha tabla nos permiten señalar una importante limitación del Sistema en cuanto a su contenido prestacional. El muy estimable principio de atención integral adoptado en el Anteproyecto (art. 3.c) -y que se resalta en el preámbulo- parece obligar a que aquella abarque, no sólo la ayuda personal, sino también la asistencia sanitaria vinculada a las situaciones de dependencia, así como la ergonómica en sentido amplio. La faceta sanitaria de la atención a la dependencia fue incluida en el *Libro Blanco* (Capítulos. 6 y 12.6.4), pero queda excluida del cuadro de prestaciones del Anteproyecto. Esta deficiencia no es solo formal, ya que una parte importante de las atenciones sanitarias para las situaciones de dependencia hacen parte de la llamada **“Prestación de atención sociosanitaria”** regulada por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, la cual **no está garantizada**. En cuanto a la atención ergonómica, según veremos después, el Anteproyecto no contiene ninguna prestación garantizada. En el orden práctico, esa garantía no sería necesaria para la prestación ortoprotésica incluida en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud regulada por el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero (Anexo I), pero si lo es para las adaptaciones del entorno individual, no abarcadas por dicha prestación.

### ***Servicios para la promoción de la autonomía funcional***

El Anteproyecto identifica una primera clase de prestaciones a la que denomina “servicios” (art. 12.1). En el “catálogo” de los mismos se incluye una primera subclase denominada “Servicios para la promoción de la autonomía personal”, que abarca la “Prevención de las situaciones de dependencia” y la “Teleasistencia” (arts. 13.2.1, 19 y 20).

Consideramos de la mayor importancia la **“Prevención de las situaciones de dependencia”**, pero entendemos que su tratamiento en el Anteproyecto debería ser modificado desde varios puntos de vista.

En lo que concierne a conceptos y términos, ha de tenerse en cuenta que, aun cuando es perfectamente plausible procurar la prevención de las situaciones de dependencia, los medios que cabe emplear no apuntan exclusivamente a las mismas, sino más ampliamente a los accidentes y a ciertas malformaciones, enfermedades y efectos yatrogénicos que pueden abocar a discapacidades de diversa gravedad; la prevención de accidentes de tráfico, por ejemplo, no es divisible según la gravedad de los traumatismos y en función de que sus secuelas alcancen o no un grado de discapacidad que suponga dependencia funcional.

En cuanto a la práctica de la acción preventiva de los factores de riesgo de las discapacidades, una parte de ella se realiza mediante prestaciones individuales determinadas, tales como consejo genético, tratamientos de atención temprana, rehabilitación siguiente a las reducciones de fracturas de cadera, etc.; otra parte de la acción preventiva, en cambio, es de alcance colectivo, cuales ciertas buenas prácticas de la asistencia sanitaria, medidas medioambientales, educación para la salud, etc.

Tomando como referencia esta dualidad, proponemos lo siguiente:

- Las atenciones individuales y determinadas de prevención de las discapacidades –y por ende de las situaciones de dependencia- deben recibir el mismo tratamiento normativo en el Sistema que los otros servicios del catálogo; en tal sentido no consideramos justificado que se remitan al futuro Plan de Prevención de Situaciones de Dependencia (art. 19).
- Las atenciones **preventivas de** aplicación individual que no están garantizadas dentro del Sistema Nacional de Salud, como los tratamientos de atención temprana, deben adquirir ese estatus jurídico mediante el Sistema Nacional de Dependencia. Para las garantizadas bastarían las oportunas remisiones normativas.
- Por su importancia sanitaria, las acciones **preventivas de alcance colectivo** no parece que deban tratarse como un servicio más del sistema, sino que deben ser integradas en el mismo mediante fórmulas adecuadas a su alcance y carácter técnico.

En cuanto a la “**Teleasistencia**”, pareciéndonos muy indicada, consideramos que no es apropiada su inclusión entre los servicios de “promoción de la autonomía personal” (art. 2.1). Sin negar que pueda contribuir a este objetivo, su función básica es de “atención”; así se aprecia, por lo demás, en el precepto que la describe (art. 20). Procede, pues, clasificar este servicio entre los de “atención y cuidado”.

### **Servicios de atención y cuidado**

Para la regulación del “**Servicio de ayuda a domicilio**” (arts. 13.2.2 y 21), proponemos estas matizaciones y ampliaciones:

- Sin llegar a detalles propios de la reglamentación, convendría abrir el concepto de domicilio, de modo que incluya variantes del mismo como las relativas al acogimiento familiar y a las situaciones de las **personas “sin hogar”**.
- Debe incluirse el acompañamiento fuera del domicilio –cámbiese la denominación del servicio si resultara necesario-, especialmente para desplazamientos por actividades de estudio, de trabajo y cívicas. Se trata de una alternativa a la prestación económica personalizada (art. 18) o viceversa.
- Debe incluirse también el **apoyo a las familias cuidadoras**, según lo previsto en el *Libro blanco* (p. 753).
- La Asistencia sanitaria y el **transporte sanitario** están incluidas en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud con carácter obligatorio (Real Decreto 63/1995; de 20 de enero, Anexo I), pero la pretensión de crear un Sistema Nacional de Dependencia parece implicar que el mismo las abarque, al menos mediante la oportuna remisión normativa.

Para la regulación del “**Servicio de Centro de Día y de Noche**” (arts. 13.2.2 y 22), proponemos las siguientes observaciones y sugerencias:

- Las clases “mayores”, “menores de 65 años” y “atención especializada” que se prevén en el Anteproyecto **deberían referirse a plazas y no** necesariamente a **centros**, ya que de lo contrario puede producirse un efecto perverso en los espacios geográficos de gran densidad de población.

En estos y para ciertas clases de afectaciones que presentan una prevalencia grande, resulta viable establecer centros especializados para territorios no muy extensos, de modo que se cumpla el principio comunitario o de permanencia en el entorno habitual (art. 3.f). En las zonas de poca densidad y/o para clases de afectaciones poco frecuentes, la necesaria proximidad del servicio al usuario exige proveer centros mixtos, bien que con la especialización interna que resulte necesaria.

- Sin perjuicio del desarrollo reglamentario, la enumeración de clases en los centros de día y de noche debería ampliarse de modo que abarque la atención a situaciones de dependencia por **enfermedades mentales**.
- Aun cuando las funciones que se asignan a los centros de día y de noche incluyen dimensiones sanitarias, no suplen el papel propio de los “**hospitales de día**”. Éstos son recursos incluidos en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud (Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, Anexo I); sin perjuicio de ello, por la razón antes invocada y al menos por modo de remisión normativa, proponemos su inclusión en el Sistema Nacional de Dependencia.

La regulación del “**Servicio de Centro residencial**” (arts. 12.2.2 y 23) nos suscita observaciones y sugerencias semejantes a las propuestas antes, pero con algunas variantes en su fundamentación y contenido:

- La especialización del “**Servicio de Centro Residencial**” que se prevé en el Anteproyecto (art. 13.2.2.c y 23.2) da lugar a que los establecimientos para situaciones de dependencia derivadas de deficiencias con escasa prevalencia deban cubrir espacios territoriales muy grandes –efecto indicado antes para el “**Servicio de Centro de Día y de Noche**”-. En relación con esto, entendemos que el principio comunitario (art. 3.f) es aplicable a los recursos residenciales mediante la opción por los de pequeño tamaño y régimen abierto a la participación de familiares y voluntarios. En virtud de ello, es conveniente referir las clases de “**Centro Residencial**” a plazas.
- En el *Libro blanco* se aprecia la importante función de la **hospitalización de media y larga estancia** para las situaciones de dependencia (pp. 480-482), y se incluyó la “**Atención en Hospitales de Larga Estancia**” en el “**Servicio de Atención Residencial**” (p. 755). Como quedó indicado, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud regula la “**Prestación de atención sociosanitaria**”, a la que le asigna “**Los cuidados de larga duración**” y “**La atención sanitaria a la convalecencia**” –además de “**La rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperables**”- (art. 14). Los hospitales de media y larga estancia, así como los de salud mental y tratamiento de toxicomanías –afectaciones éstas que

comportan dependencia funcional recurrente o transitoria- fueron objeto del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Pero ninguna de las citadas normas tiene por objeto instituir derechos de los usuarios u obligaciones de provisión. Así pues, la atención hospitalaria de media y larga estancia, incluida la correspondiente a enfermedades mentales, debe **integrarse en el Catálogo de Servicios**, y no ya por razón de sistemática, sino para instituir el derecho de acceso a la misma.

### ***Prestaciones económicas***

En el Anteproyecto, la concesión de la **“prestación económica vinculada”** a la **adquisición de un servicio** queda limitada a los supuestos en los que “no sea posible el acceso a un servicio público de atención y cuidado” (art. 16.2). A nuestro parecer, el principio de autogobierno y libre elección de los beneficiarios aconseja que dicha prestación alternativa pueda concederse también a petición del interesado por razones de inadaptación al servicio prescrito en el Programa Individual de Atención (art. 28), tras un tiempo razonable de utilización de aquel y mediante valoración del órgano que formulara el Programa.

En cuanto a la aplicación de la **“prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares”** (art. 12.3), nos remitimos a la sugerencia que hicimos a propósito de las definiciones de los cuidados. Sobre su régimen de concesión, entendemos que, en virtud del **principio autogobierno y libre elección, debe suprimirse el carácter excepcional** que le asigna el Anteproyecto, en contra de lo que parecería desprenderse de la propia exposición de motivos.

**La limitación de la “prestación económica de asistencia personalizada”** (art. 12.4) a los **menores de sesenta y cinco años contradice el principio de universalidad, igualdad efectiva y no discriminación** que se adopta en el Anteproyecto (art. 3.b), así como el de participación entendido como propusimos anteriormente. Por ello propugnamos con el mayor énfasis que **se elimine** la citada discriminación por edad.

### ***Las ayudas***

De las tres clases de “prestaciones por dependencia” que se prevén en el Anteproyecto, las “ayudas para la financiación de necesidades específicas” (art. 12.1) se aplicarían a la adquisición de “ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria” y a “facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y (a proveer –omitido-) adaptaciones en el hogar” (Disposición Adicional Tercera). Siendo obligado por el principio de integridad (art. 3.c) que el Sistema alcance los **recursos ergonómicos, parece impropio que el mismo provea los mismos mediante ayudas con carácter de subvenciones aparentemente gratificables.**



## ***Servicio de gerencia de caso***

Es un hecho universal que los déficits y desventajas personales y familiares inciden negativamente en el acceso efectivo a las prestaciones sociales públicas. Dicho factor es particularmente relevante en las situaciones de dependencia, así como en las de sobrecarga de los familiares cuidadores, y amenaza gravemente el principio de universalidad, igualdad efectiva y no discriminación que adopta el Anteproyecto (art. 3.b). Cabe presumir, por otra parte, que el citado efecto se manifieste también negativamente en la deseable continuidad de cuidados, según lo expuesto anteriormente. Por todo ello, proponemos que se **incluya en el catálogo de servicios el de gerencia o gestión de caso**.

## ***Sobre la red de servicios***

Teniendo en cuenta la necesidad y previsión de que intervenga la Administración General del Estado en la prestación de servicios (art. 15.1,) debe extenderse a la misma la función de establecer “el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertadas (art. 15.2).

Además de inadecuado, por paternalista, nos parece **impropio de la norma garantista** que se proyecta el mandato a los poderes públicos relativo a la **promoción de la solidaridad ciudadana** (art. 15.4).

## ***Criterios de concesión***

Sobre las disposiciones que relacionan el grado de dependencia y la capacidad económica del solicitante con las prestaciones sugerimos lo siguiente:

- En la regulación del acceso y las cuantías (12.5) parece **improcedente** hablar de “**prioridad**”, en cuanto que este término pudiera sugerir un régimen de **discrecionalidad** que sólo sería admisible para las prestaciones con carácter de subvención.
- Convendría establecer de modo inequívoco la relación del grado de dependencia y la **capacidad económica con el acceso** a las prestaciones y su cuantía. Entendemos que, en virtud del principio de **universalidad**, el **acceso debe venir determinado únicamente por el grado de dependencia**. La capacidad económica debe determinar el grado de participación del beneficiario en la financiación de los servicios (art. 32) y en la cuantía de las prestaciones económicas.
- La **valoración del patrimonio** en la determinación de la capacidad económica (arts. 12.6) entraña graves riesgos de **inequidad**, en perjuicio de las personas austeras y previsoras, y de fraude, mediante donaciones oportunistas, por ejemplo.

## Sobre medidas aplazadas

Se remite a un futuro **Plan de Prevención** de las Situaciones de Dependencia la determinación del llamado servicio de la misma denominación, cuyo Plan deberá ser elaborado por el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia (art. 19). Parece necesario explicitar si el citado Plan es parte del de Acción Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, cuya elaboración se asigna al citado Consejo (art. 10.2.a). En el caso de que así fuera, dicho Consejo, que debe constituirse en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición Final Segunda), dispondría de otros tres meses para elaborar el Plan (Disposición Final Tercera), tiempo aparentemente escaso al menos para su parte preventiva.

Se prevé que el Consejo Territorial acuerde la “intensidad de protección de los servicios previstos en el Catálogo” (art. 10.2.b), a la vez que se emplaza al Gobierno para la aprobación del mismo antes del 1 de enero de 2007 (Disposición Final Cuarta). En cambio, previéndose igualmente que el Consejo Territorial acuerde las **cuantías de las prestaciones económicas** (art. 10.2.c y Disposición Adicional Primera) para su aprobación por el Gobierno, **no se fija plazo**.

Como ya quedó indicado, la Administración General del Estado garantizará “un contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional” (art. 1.1), cuya determinación será objeto de reglamentación posterior por dicha Administración General del Estado (art. 14). Parece necesario explicitar la secuencia de esa decisión en relación con las indicadas en el párrafo anterior.

La efectividad en las Comunidades Autónomas de la oferta de prestaciones y servicios garantizada por la Administración General del Estado (art. 14) depende de los convenios suscritos por la misma con ellas. Teniendo en cuenta la competencia exclusiva en servicios sociales tomada por dichas Comunidades y el régimen de convenio previsto para su participación en el Sistema (arts. 7.2 y 3, 31.3 y Disposición Transitoria Primera), resulta necesario algún mecanismo que asegure su adaptación a lo dispuesto por las normas de la Administración General del Estado o de suplencia, esto último según lo indicado al tratar de la estructura del Sistema.

Además de su condición de subvenciones (Disposición Adicional Tercera), las “**ayudas para la financiación de necesidades específicas**” quedarían pendientes de la eventual voluntad política de los agentes del Sistema: “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.” (Disposición Adicional Tercera). Nos parece **impropia** del Sistema tanta contingencia.

## Valoración y reconocimiento del derecho (Capítulos III y IV.- Arts. 24 a 28)

Nuestro juicio sobre el régimen de valoración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Sistema toma como referencia el objeto del mismo en su faceta de asistencial: prestaciones preventivas de aplicación individualizada y de atención, principalmente. En relación a ese núcleo, la acción del Sistema debe adaptarse a la evolución de la situación personal y social de los beneficiarios. Debe servirse, pues, de un **procedimiento de reconocimiento de derechos adecuando a dicha finalidad**. Así, habrá de parecerse más a los que siguen la educación para alumnos con necesidades especiales y la asistencia médica que a los empleados en la gestión de seguros, los cuales proveen prestaciones tasadas y definitivas para contingencias acaecidas y/o apreciadas en momentos dados.

Por supuesto, la acción del Sistema requiere de las valoraciones y, éstas, del establecimiento de un **baremo**.

Pero la asignación de grados a las situaciones de dependencia debe ser un trámite facultativo instrumental que, junto al Programa Individual de Atención (art. 28), sirve para fundamentar el acto administrativo relevante, es decir, el reconocimiento del derecho a tales o cuales prestaciones (art. 27).

Por el carácter asistencial del Sistema en su faceta de atención, tanto la apreciación de los grados y el Programa, como el reconocimiento del derecho, serán abiertos, sujetos a revisiones (art. 29).

El carácter abierto del reconocimiento de los grados asignados, del Programa y del reconocimiento del derecho a las prestaciones permitiría al Sistema actuar sobre **situaciones de dependencia** presumiblemente **temporales**. De este modo, la limitación de las situaciones de dependencia objeto del Sistema a las de carácter permanente (art. 2.2) puede ser superada sin graves alteraciones del planteamiento general de la norma.

**El tratamiento meramente instrumental de las asignaciones de grados**, que propusimos antes, además de funcional desde un punto de vista técnico, resulta deseable por los efectos negativos (etiquetaje, estigma) que tienen las declaraciones burocráticas solemnes de situaciones de carencias o necesidad, como la de pobres de solemnidad, en un pasado relativamente lejano, o las de subnormal y minusválido más recientemente.

Finalmente, el régimen de valoraciones y reconocimiento del derecho que se propone en el Anteproyecto ignora el componente sanitario de la dependencia. En las definiciones de los grados (art. 24) no parece que se prevea incluir las eventuales necesidades de cuidados sanitarios. Se asigna la responsabilidad del Programa Individual a los "servicios sociales" (art. 28) sin mención alguna a los sanitarios.

El Programa Individual de Atención debe de ser establecido con la **participación** del beneficiario –no solamente oído-

Aunque pudiera resultar redundante debe explicitarse que el **baremo** para la valoración de la dependencia (art. 25) sea **común** en todo el territorio estatal para garantizar el principio de igualdad. Además debería recogerse que la valoración de la situación de de dependencia debe efectuarse **en el domicilio** de la persona supuestamente dependiente.

## **Financiación (Art. 31)**

La previsión de que “La financiación del Sistema será la que se determine en los Presupuestos de las Administraciones Públicas” (art. 31.1) no parece que excuse una disposición en la que se establezca que tales Presupuestos incluirán los **créditos ampliables necesarios para financiar los derechos que se reconozcan** por aplicación de la Ley. Nos preocupa porque la actual redacción del artículo 31 no parece congruente con un derecho universal.

Relacionando las previsiones financieras con el reconocimiento de los derechos, parece técnicamente incorrecta –por los riesgos de conflicto y desigual trato para los beneficiarios que entraña- la disociación de la **competencia en dicho reconocimiento**, que se atribuye a las Comunidades Autónomas (art. 27.2), respecto a la responsabilidad financiera de una parte de esos derechos, que se asigna a la Administración General del Estado (art. 14).

El apartado 3 del art. 31, en relación con el art. 7.3, se presta a confusión. Los **Convenios** entre la AGE y las Comunidades pueden tener objetivos, medios y recursos **diferentes**, así como prestaciones con diferente intensidad y se podrán asumir distintas obligaciones por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones, ya que si fueran idénticos solo habría un convenio general multilateral. Entendemos que estas disposiciones serán para mejorar los mínimos comunes, pero eso será una responsabilidad de la Comunidad, quien tendrá que cubrirla con sus propios recursos. ¿Por qué se regula aquí? Si la AGE no contribuye ¿por qué un convenio? Por otra parte si las Comunidades tienen que aportar por lo menos igual a la que realiza la AGE, incluye también igualar el coste del art. 14? ¿Se las otorgan más recursos? ¿Van a ser discrecionales?

La contribución del Estado que se supone sería de un 50% de los nuevos servicios, se verá notablemente reducida en la práctica porque será quien mayoritariamente se **beneficiará de los ingresos de toda clase de impuestos** y el menor pago de gastos de desempleo que se producirán con el aumento de inversiones y creación de empleo que el desarrollo de la Ley pondrá de manifiesto. Se calcula que los ingresos combinados pueden ser 40% del gasto total. Será importante ver en la memoria económica definitiva cuál será realmente la contribución efectiva del Estado y cuál la de las Autonomías.

Por último, hay una fecha límite clara en el año **2015**. Pero se deja en la **incertidumbre** lo que pasará **después de esa fecha** (Disposición Transitoria Primera).

## **La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (Art. 32)**

Las organizaciones de mayores hemos aceptado la necesidad de asumir una parte del coste de la dependencia por parte de los beneficiarios, ya que de otra forma esta Ley nunca se aprobaría. De hecho es reconocer una situación que se está produciendo hoy, pues las familias están contribuyendo con el 80 % de los costes de la dependencia y lo que se trata es de liberar a las familias de estos gastos insostenibles y actualmente en las residencias públicas se contribuye con el 75 % de la pensión.

Ahora bien si como se apunta, la contribución de los beneficiarios sería un tercio del coste, lo consideramos excesivo. Un copago medio del 20 % parecería razonable, con un abanico que fuera del 0 % en muchos pensionistas con pensiones mínimas, pero nos parecería absurdo que por el otro extremo se extendiera hasta el 90 % del coste, como también se ha insinuado, ya que no estaríamos ante un Derecho Universal sino ante una postmoderna *Ley de Pobres del Siglo XIX*. Queremos manifestar nuestra preocupación y temor de que amplias clases medias queden prácticamente marginadas en el desarrollo del Proyecto.

Una vez establecida la cuota de participación es necesario aclarar que esta debe afectar a prestaciones y servicios de naturaleza hostelera (manutención por ejemplo) pero nunca a las atenciones personales y a las ayudas técnicas. Por supuesto la gran dependencia debería ser gratuita.

## **Comité Consultivo (Art. 11)**

El artículo 11 con una sintaxis deficiente, establece que uno de los objetivos de las prestaciones de dependencia es que las personas en situación de dependencia **participen** en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar, ya sea a título individual o mediante asociación. Mal se compagina este objetivo de participación con la ausencia de sus representantes –mayores y discapacitados- en el Comité Consultivo. Solo pueden ser **asesores de los asesores**, como órganos consultivos de la AGE, lo que no sucede con los pacientes y consumidores que tienen presencia en el órgano equivalente sanitario. No podemos imaginar que esta clamorosa ausencia no sea resuelta en el Proyecto.

## **Recursos**

Echamos de menos el derecho de **recurso ante los órganos jurisdiccionales frente a las decisiones** de las entidades gestoras relativas al reconocimiento, denegación, suspensión o extinción de los **derechos** relativos a prestaciones individuales de prevención o atención a situaciones de dependencia.

(14.02.06)