

LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Gustavo García Herrero

*Asociación de Directores y Gerentes
de Servicios Sociales*

Parece obligado, al referirse a una Ley como la que nos ocupa, comenzar aportando datos que avalen su importancia:

☞ *1.125.000 personas se encuentran actualmente en situación de dependencia en España.*

Este dato es suficientemente significativo para avalar la importancia de esta Ley. Ahora bien, siendo el dato más relevante, no es suficiente para dar idea de la magnitud de las situaciones a las que va a dar respuesta. Pensemos que por cada persona en situación de dependencia hay por lo menos otra, a veces más, que se encuentran, valga la redundancia, en situación de dependencia de la persona en situación de dependencia. Son esos cuidadores familiares o convivientes con la persona en situación de dependencia, cuya vida se ve profundamente afectada por el cuidado de ésta; a veces condicionada de forma dramática, rompiendo proyectos de vida laboral o profesional, familiar, de amistades, de aficiones...

Así pues, y calculando una media de dos personas implicadas en el cuidado o en la convivencia directa con una persona en situación de dependencia, podemos afirmar que pueden ser:

☞ *Más de tres millones de personas, entre quienes se encuentran en situación de dependencia y sus cuidadores familiares o convivientes, van a verse afectados directamente por esta Ley.*

Y eso es sólo una imagen estática de la situación. Porque, como dicen en la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales:

Tú has estado / 1.100.000 están/ Muchos más estaremos...

... En situación de dependencia.

Porque todas las tendencias de futuro apuntan a que estos datos se verán substancialmente incrementados en los próximos años, tanto en números absolutos como en porcentajes sobre el total de la población; en particular, los colectivos de más de 80 años, edades en las que se incrementan notablemente las situaciones de dependencia, serán en el futuro mucho más numerosos y con una mayor incidencia porcentual sobre el conjunto de la población.

Por otra parte, las situaciones de dependencia no afectan a un determinado grupo social, ni a una u otra categoría: todos hemos estado, 1.100.000 están, y muchos más podremos estar en un futuro, en situación de dependencia. Porque el alargamiento de las expectativas de vida, hace que todos nosotros seamos potenciales personas en situación de dependencia en algún momento; y que lo sean nuestros familiares más allegados.

Esta constatación sugiere una idea respecto a lo que esta Ley puede significar para los servicios sociales: desde hace años venimos intentando generar la idea de que los servicios sociales son “para todos”, y no sólo para los pobres o marginados. Sin embargo, la ausencia de derechos subjetivos y las limitaciones presupuestarias, nos han situado, de hecho, sólo como una oferta solidaria de la sociedad para los más necesitados. Pues bien, *con esta Ley los servicios sociales entramos en el terreno de la normalidad, de la universalidad*: ya no somos sólo y exclusivamente, una oferta solidaria para los más necesitados, sino unos servicios de los que se puede beneficiar cualquier ciudadano, cuando se encuentre en una determinada situación de necesidad -dependencia- él o sus familiares. Es entrar en una nueva dimensión de los servicios sociales, y vale la pena destacarlo.

Si estos son los datos que expresan la dimensión de la población directamente interesada en esta Ley como beneficiarios de los derechos que en ella se reconozcan, hay otra dimensión que no podemos olvidar: la económica. Y aquí también vamos a sintetizarla con dos datos lapidarios:

☞ *Un punto del P.I.B.*, es el coste estimado que va a suponer la puesta en marcha de esta Ley.

Una cifra lo suficientemente atractiva como para que, de un tiempo a esta parte, estemos viendo aparecer por el sector a potentes grupos económicos nacionales e internacionales, vinculados a empresas constructoras, a los seguros, la banca... Y tenemos que aprender a convivir con ellos, después de que durante muchos años sólo hayamos visto por aquí a pequeñas o, como mucho, media-

nas empresas, alguna que otra Fundación y una parte (pequeña) de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro.

Y un último dato:

☞ *300.000 puestos de trabajo*, es la cifra que se viene barajando como consecuencia de la aplicación de esta Ley.

Un millón cien mil personas en situación de dependencia, no menos de otros dos o tres millones de personas afectados directamente por estas situaciones, como cuidadores familiares o convivientes; un punto del P.I.B., y trescientos mil puestos de trabajo... son una buena tarjeta de visita con la que esta Ley se presenta.

Quisieramos añadir una última reflexión antes de adentrarnos en las entrete-
las del texto legal; y tiene que ver con el protagonismo -inevitable- que el tema ha adquirido; pues bien, ahora que muchos están descubriendo la importancia de las situaciones de dependencia, conviene recordar que a los profesionales de los servicios sociales no es nada que nos venga de nuevas; que ante quienes ahora vienen dándonoslas de expertos manejando datos y más datos sobre la dependen-
cia, valdría la pena recordar que nosotros, trabajadores de los servicios sociales, llevamos años, décadas ya, bregando en estas aguas. Que desde hace años hemos compartido las dificultades y las demandas de las personas en situación de depen-
dencia y de sus familiares y convivientes; que ese ha sido uno de nuestros prin-
cipales ámbitos de intervención -que no el único-. Y que lo hemos hecho inventando recursos y servicios innovadores (¿quién, si no, hablaba de ayuda a domicilio o de centros de día a principios de los años 80...?), ensayando, gestio-
nando sin apenas recursos, buscando financiación de forma desesperada para mantener esos servicios con dignidad y para responder a esa demanda cada vez mayor... Vale la pena recordarlo, no vaya a ser que ahora, cuando por fin hay dere-
chos y hay recursos, alguien olvide quién y cómo ha iniciado todos los servicios que hoy figuran flamantes en ese Catálogo de la nueva Ley.

Por eso, nadie mejor que nosotros, desde lo servicios sociales, para apreciar el valor de esta Ley. Sabemos que supone un sustancial avance en la protección social en España, y que va a mejorar de forma efectiva la calidad de vida de millo-
nes de personas.

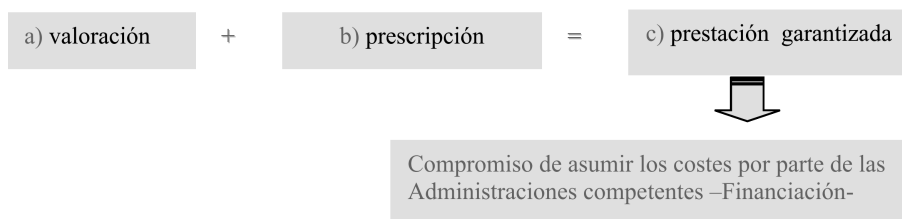
Dicho lo cual, vamos al tema... La cuestión clave: *¿garantiza la nueva Ley Derechos Subjetivos...?*

La primera consideración que debemos hacer al analizar esta Ley, no puede ser otra que plantearnos si en la misma quedan adecuadamente reconocidos y garantizados auténticos Derechos Subjetivos.

Queremos comenzar citando una declaración lapidaria de las fuerzas políticas que constituyeron la “mayoría parlamentaria” que promovió esta Ley. Así, el pacto firmado por PSOE, Izquierda Unidad y Ezquerra Republicana de Cataluña, coincidiendo con la aprobación del Proyecto, decía literalmente:

“La Ley garantiza el derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con carácter universal y exigible administrativa y jurisdiccionalmente”.

Sin duda algunas, las intenciones de los mentores de la Ley son claras. Ahora bien, ¿realmente con el texto aprobado se consiguen tales objetivos? Vamos a analizarlo desde la siguiente perspectiva: El reto para garantizar derechos subjetivos -“*que se puedan reclamar administrativa y jurisdiccionalmente*”- es formular la siguiente ecuación, definiendo de forma precisa cada uno de sus términos:



Pues bien, la Ley comienza haciendo referencia en su artículo primero al derecho subjetivo, como objeto de la misma¹:

“La presente Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen el derecho a la promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, que la misma establece, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.”

Los artículos 7 y 9 son esenciales para desarrollar estas referencias:

Artículo 7. Niveles de protección del Sistema

1. La protección de la situación de dependencia por parte del sistema se prestará en los términos establecidos en esta Ley, y de acuerdo con los siguientes niveles:

1. Los subrayados son nuestros.

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

2º. *El nivel de prestación que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma a través de los convenios previstos en el artículo 10.*

3º. *El nivel adicional de prestación que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.*

Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado

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

2º *La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales de Estado, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.”*

Vamos a analizar con detalle el contenido de estos tres niveles de protección que la Ley determina:

	Quién lo define	Quién lo paga	Alcance
Nivel Mínimo	La Administración General del Estado, oído el Consejo Territ. del Sistema (art. 9).	La Administración General del Estado (art. 9).	Igualitario, básico y universal.
Nivel Acordado	La Administración General del Estado, con las Comunidades Autónomas (art. 10). El Consejo Territorial del Sistema define “el marco” de esta concertación (arts. 8.2 y 10).	La Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma, ésta con una cantidad al menos igual a la que aporte la AGE para este nivel y para el mínimo (art. 32).	¿Qué diferencias podrán existir entre Comunidades? ¿Y si una Comunidad no firma el convenio?
Nivel Acordado	Cada Comunidad Autónoma (art. 7.3).	Cada Comunidad Autónoma (art. 7.3).	Diferencial.

Vista esta perspectiva, se plantea una gran limitación respecto a la cuestión que nos ocupa:

- ☞ La Ley no define el contenido del nivel mínimo de protección, sino que lo remite a lo que el Gobierno determine, “oído el Consejo Territorial del Sistema” (art. 9).

Lo cual significa que *el contenido del derecho subjetivo queda impreciso en la Ley*, al albur de lo que el Gobierno determine en cada momento, eso sí, “oído el Consejo Territorial”.

Una segunda cuestión que nos planteamos, son las

- ☞ dudas que ofrece el mecanismo de concertación previsto, en cuanto a su capacidad para garantizar derechos subjetivos.

Como hemos visto, la Ley determina una doble vía de financiación: una, la de mínimos, garantizada íntegramente por la Administración General del Estado, y otra, a través de los Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas:

De derechos garantizados por la Administración General del Estado –nivel mínimo– (art. 9).

En base a Convenios entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas –nivel acordado– (art. 10).

1º El Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema, determina el mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según grado y nivel (art. 9º).

1º El Consejo Territorial del Sistema acuerda el marco para el desarrollo de los convenios entre la AGE y cada CC.AA. (arts. 8.2.a. y 10).

2º La financiación de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado (arts. 9 y 32.2.).

2º El Consejo Territorial del Sistema acuerda la intensidad básica de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo... (arts. 8.2.b. y 10.3.).

3º Esta aportación de la Administración General del Estado se recogerá en el convenio con cada Comunidad Autónoma, en lo que a cada una de ellas correspondía (art. 10.4.).

3º En estos Convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se establecerán los objetivos, medios y recursos, para la aplicación de los servicios del Catálogo y de las prestaciones económicas, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado (art. 10.2.).

4º Los convenios establecerán la financiación que corresponde a cada Administración para este nivel de protección (arts. 10.4. y 32.3.).

5º La aportación de la Comunidad Autónoma en esta Convenio será, al menos, igual a la que realice la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado (se refiere al propio Convenio) y en el anterior (se refiere al nivel mínimo de prestaciones que la AGE debe financiar íntegramente).

En relación con la primera línea de financiación, no existen demasiadas dudas: La Administración General del Estado la asume íntegramente. Ahora bien, esta segunda línea, cuyo objetivo es “incrementar el nivel mínimo de protección fijado por el Estado”, debe financiarse en base a convenios entre la Administración General del Estado y, no lo olvidemos, con cada una de las Comunidades Autónomas. Es decir, *este “incremento del nivel mínimo de protección” depende de convenios*².

Pero no sólo este nivel de incremento de los mínimos, sino también toda la gestión del nivel de mínimos se articulará a través de estos convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas; así lo establece el artículo 10:

“los Convenios recogerán las aportaciones del Estado derivadas de la garantía del nivel de protección definido en el artículo 9.”

Así pues, estos Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, son imprescindibles para garantizar los derechos que se determinen en el marco de esta Ley. Pero todo convenio es, por definición, de carácter voluntario (se puede firmar o no firmar, y hacerlo de una u otra manera); es decir, son *inciertos e inestables*. La pregunta consiguiente es:

☞ ¿Se puede garantizar un derecho subjetivo si toda su gestión y la parte más importante de su financiación dependen de la firma de un Convenio entre Administraciones?

Por eso es lógico que muchos nos planteemos dudas como estas:

2. Por otra parte, este nivel que incrementa los mínimos garantizados por la Administración General del Estado (art. 9) a través de los Convenios entre esta Administración y la de cada una de las Comunidades Autónomas, tendrán siempre mayor dotación que el de los propios mínimos. Veamos: si en una Comunidad Autónoma la financiación que la Administración General del Estado debe aportar para financiar el nivel mínimo es, pongamos por ejemplo, de 10 millones de euros, y el incremento que pactan ambas Administraciones es, pongamos, de 2 millones, éstas serían las cuentas:

Aportación de la Administración General del Estado en esa Comunidad: 11 millones de euros (10 de los mínimos que debe garantizar íntegramente + 1 que es la mitad del incremento acordado con esa Comunidad).

Aportación de la Comunidad Autónoma: como debe igualar, al menos, la aportación de la Administración General del Estado, deberá destinar, al menos, 11 millones de euros.

Financiación total de la ley en esa Comunidad Autónoma: la financiación de la Ley en el año en cuestión será de 22 millones de euros (11 de la AGE + 11 de la CC.AA.). De ellos: *10 millones financiarán el contenido de los mínimos*. El resto, es decir, *12 millones financiarán la ampliación de estos mínimos* que se pacte. Como puede verse, *este nivel acordado, que incrementa los mínimos, siempre tendrá más financiación que el de los propios mínimos*.

¿Qué ocurrirá si alguna Comunidad Autónoma no firma el Convenio, por el motivo que sea...? ¿Qué ocurrirá si alguna Comunidad Autónoma no pone tanto dinero como el que pone la Administración General del Estado...? ¿Los ciudadanos o residentes en las Comunidades Autónomas que pongan menos dinero en estos Convenios, tendrán menos derechos, menos servicios y prestaciones o menos intensidad en las prestaciones que en otras Comunidades...?

Quizás todas estas dudas e inseguridades tengan su origen en un *inadecuado fundamento constitucional de la Ley*, que en lugar de desarrollarse como una Ley Básica, enmarcada en un nivel no contributivo de la Seguridad Social, de clara competencia estatal, como muchos defendimos, se ha optado por fundamentarla en un principio especialmente impreciso, “*al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución*” (Disposición final octava de la Ley).

Un débil fundamento constitucional, a juicio de muchos, que está en la base de todas las imprecisiones mencionadas, y que se puso de manifiesto en los argumentos exhibidos por los Grupos Parlamentarios que han votado en contra de la Ley (nacionalistas vascos y catalanes).

El catálogo de servicios

Íntimamente relacionado con el contenido de los derechos subjetivos que la Ley se propone definir, es el Catálogo de Servicios, que está definido en el artículo 15³, y que son los siguientes:

- a) *Servicio de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal.*
- b) *Servicio de Teleasistencia.*
- c) *Servicio de Ayuda a Domicilio.*
 - *Atención a necesidades del hogar.*
 - *Cuidados personales.*
- d) *Servicio de Centro de Día y de Noche.*
 - *Centro de Día para mayores.*
 - *Centro de Día para menores de 65 años.*

3. Cada uno de los servicios definidos en este artículo se detalla en otro que va desde el 21 al 25 correlativamente en el orden en el que están enunciados en éste.

- *Centro de Día de atención especializada.*
- *Centro de Noche.*

e) Servicio de Atención Residencial.

- *Residencia de personas mayores en situación de dependencia.*
- *Centro de Atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.*

A los cuales hay que añadir las prestaciones económicas contempladas, que son tres:

- *Prestación económica vinculada al servicio (art. 17).*
- *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (art. 18).*
- *Prestación económica de asistencia personal (art. 19).*

Los niveles de dependencia

¿Quiénes pueden ser beneficiarios de estas prestaciones y servicios y, en general, de los derechos subjetivos cuyo contenido se precise en el desarrollo de esta Ley? La condición esencial para ello es, de acuerdo con lo establecido en el art. 5º:

- *Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.*

Pero la Ley menciona además dos colectivos de manera específica:

- *Los menores de 3 años.*
- *Las personas con discapacidad intelectual y con enfermedad mental.*
- *Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.*

Estos grados son:

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

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

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

Cada uno de estos grados se clasificará en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere, todo ello según establece el artículo 26 de la Ley.

Hay dos conceptos esenciales en esta definición que la Ley hace de “Situación de dependencia” a efectos de reconocer a una persona como titular de los derechos que contempla:

- *Dependencia.*
- *Actividades Básicas de la Vida Diaria.*

Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad y ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria. (art. 2.2.).

Interesa destacar el “carácter permanente” que se vincula al término “Dependencia” y que excluye, por lo tanto, situaciones coyunturales derivadas de enfermedad o accidentes. Y, por otro lado, el que la falta o pérdida de autonomía se relaciona con la incapacidad para realizar “actividades básicas de la vida diaria”; éstas son:

Actividades básicas de la Vida Diaria (ABVD): las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas. (art. 2.3.).

Con esta definición quedan excluidas del concepto de “dependencia”, como referente de la condición de beneficiario de la presente Ley, cualquier otra limitación para realizar actividades de carácter instrumental o que no sean, específicamente, estas llamadas “actividades básicas de la vida diaria”, como las “tareas más elementales de la persona”.

Menores de 3 años.

Afortunadamente, la Ley ha incorporado como beneficiarios específicos de la misma a los menores de tres años⁴, ya que, como todo el mundo sabe, la atención precoz con los mismos (con atenciones sanitarias, educativas o sociales) es la mejor forma de desarrollar su potencial para la autonomía personal, superando sus específicas limitaciones. Es decir, difícilmente podría garantizar la Ley “el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal”, y apostar por la “la promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible” (art. 3.h.), sin contemplar como destinatarios de sus servicios y prestaciones a los menores de tres años. En este sentido, la disposición adicional decimotercera (a la que hace referencia el artículo 5), establece para los menores de tres años:

- Que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia atenderá sus necesidades de *ayuda a domicilio*.
- Así mismo, podrán ser beneficiarios de las *prestaciones económicas vinculadas* (contempladas en el art. 17), y *para cuidados en el entorno familiar* (previstas en el artículo 18).
- Que el instrumento de valoración (art. 27) dispondrá de una *escala específica para valorar la situación de dependencia de los menores de tres años de edad*.
- Que el Consejo Territorial del Sistema promoverá un *plan integral* (...) para facilitar a este colectivo atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales.
- Y algo muy importante: que las prestaciones y servicios contemplados para los menores de tres años en esta Ley, lo serán “*sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativos y sanitario*”. Con ello se evita que la Ley venga a sustituir ninguna de las prestaciones o servicios que de manera específica deban establecerse en esos Sistemas.

Personas con discapacidad intelectual y con enfermedad mental

La inclusión de estas personas en la Ley se hace casi en el momento final de su elaboración, ya en el Congreso y en fase de enmiendas. Esta inclusión supone un importante incremento de los potenciales beneficiarios de la Ley, al deter-

4. Estuvieron excluidos hasta bien avanzado el proceso de elaboración de la Ley, e incluso en su Anteproyecto.

minar que no sólo lo serán aquellas personas que no puedan realizar por si mismas algunas de las Actividades Básicas de la Vida Diaria, sino también quienes, aun pudiendo hacerlo, necesiten apoyo y supervisión por su discapacidad intelectual o enfermedad mental:

“El baremo valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo por si misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental” (Artículo 27.4).

Una alusión especialmente interesante y necesaria, que de no haberse realizado, habría dejado desprotegidos a una parte de la población especialmente necesitada de apoyo, en este caso en forma de supervisión, para realizar estas Actividades Básicas de su Vida Diaria.

El procedimiento para el reconocimiento del derecho

Junto al enunciado del derecho (niveles de protección), sus contenidos (catálogo de prestaciones y servicios) y beneficiarios, el procedimiento es otro aspecto esencial para la definición de los derechos subjetivos. En este sentido, la Ley establece cuatro pasos:

- 1º. Solicitud.
- 2º. Baremación / valoración.
- 3º. Reconocimiento.
- 4º. Programa Individual de Atención.

Veamos cada uno de estos pasos:

- ☞ SOLICITUD. El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o quien ostente su representación (art. 28.1).
- ☞ BAREMACIÓN / VALORACIÓN. Los órganos de valoración de la dependencia, que determine cada Comunidad Autónoma, emitirá un dictamen sobre el grado y nivel (art. 27.1).

Este dictamen de los órganos de valoración especificará los cuidados que la persona pueda requerir (art. 27.1).

El baremo será similar en todo el Estado: *El grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que acuerde el Consejo Territorial del Sistema*

para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto (art. 27.2).

- ☞ RECONOCIMIENTO. El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante (art. 28.2).

Este reconocimiento tendrá validez en todo el territorio del Estado (art. 28.1).

Los criterios básicos de este procedimiento y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento serán acordados por el Consejo Territorial del Sistema (art. 28.5).

- ☞ PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN. “Artículo 29. Programa Individual de Atención”.

En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen.”

Este Programa, elaborado por “los servicios sociales correspondientes del sistema público”, supone la auténtica capacidad de prescripción de estos servicios, ya que se elabora “en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes”. Volveremos con más detalle a referirnos a esta parte final del procedimiento, por la importancia que va a tener para los servicios sociales y para la práctica profesional que en ellos se desarrolle.

Pero antes, veamos una síntesis de estos pasos del procedimiento; una vez presentada la solicitud por el interesado:

- a) *Se valorará el grado y nivel por los órganos que determinen las Comunidades Autónomas, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir (art. 27.1).*

El baremo valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo por si misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental -art. 27.4-.

La valoración se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que vive (...) -art. 27. 5-.

El Consejo Territorial acordará el baremo, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público -art. 8. 2. e) y 27.1-.

- b) El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica (...) (art. 28.2).
- c) Esta resolución “determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia (art. 28.3).
- d) En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán, un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstas en la resolución para su grado y nivel... (Art. 29.1).

Hasta aquí el enunciado del derecho en la Ley, sus contenidos, beneficiarios y procedimientos. Veamos ahora otros aspectos importantes de la misma, que hacen referencia al contexto en el que estos derechos deben gestionarse. Y el primer aspecto que interesa analizar es algo que ya hemos comentado al considerar el tema esencial de esta Ley, los derechos subjetivos; se trata de:

La cuestión territorial y competencial

La Ley, establece un órgano de gran importancia, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art.8), *“como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema”*.

Lo forman representantes de la Administración General del Estado y de cada una de las Comunidades Autónomas, que tendrán mayoría en este Consejo.

“El Consejo estará constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas (...). Integrarán igualmente el Consejo un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales. En la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas”.

Igualmente, las Entidades Locales podrán participar en el Consejo, eso sí, en la forma en que el propio Consejo disponga:

“las Entidades Locales podrán participar en el Consejo (...) en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga” (art. 12.2.).

Funciones:

Entre otras, acordar: a) el Marco de cooperación interadministrativa, b) los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, c) las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, d) los criterios de participación del beneficiario en los costes de los servicios, e) el baremo de valoración.

Como se puede ver, este órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas tiene una extraordinaria importancia en el desarrollo de la Ley. De alguna manera el Estado comparte con las Comunidades Autónomas las principales responsabilidades de la misma, lo que va a obligar a una constante negociación y que generará, a buen seguro, no pocas tensiones. Un marco obligado por la endeble fundamentación constitucional de la Ley, y que requiere de constante negociación y acuerdo (que no siempre será fácil) entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Quizás sea el sino de una Ley que nace en marco de una compleja articulación competencial en la cual la exclusividad en materia de protección social de las Comunidades Autónomas debe articularse con la competencia -y responsabilidad- del Estado, de avanzar en nuevos niveles mínimos e igualitarios de derechos sociales, para todos los ciudadanos/as en el conjunto del Estado.

Sin duda alguna, *articular estos niveles competenciales ha sido durante el proceso de elaboración de la Ley, y seguirá siendo, una vez aprobada la misma, una de las cuestiones esenciales y más complejas de resolver.* Hay quien dice que *se trata de una ley de gran contenido federal.* Una buena prueba para ver cómo el marco territorial y competencial del Estado Español es capaz de responder a las nuevas necesidades y a los nuevos derechos de las personas.

Antes de terminar de comentar este aspecto de la Ley, la cuestión territorial, quisiera hacer una consideración:

☞ El objeto declarado de esta Ley no es reconocer derechos territoriales, sino *derechos subjetivos, derechos de las personas, sea cual sea su lugar de residencia.*

Por eso no se debe ver esta Ley como una vía de financiación autonómica o local. No se pueden echar cuentas de “cuanto me va a llegar con esta Ley” o “qué

porcentaje del presupuesto va a corresponder a mi Comunidad o Ayuntamiento”. Que nadie haga cábalas sobre cómo va a justificar la aportación a la que se refieren los Convenios con “lo que ya viene haciendo”, para que así todo lo que llegue sea financiación extra. No estamos ante un nuevo Plan Concertado con el aval de una Ley.

La distribución del presupuesto que la Administración General del Estado vincule a la Ley, debe hacerse en función de las personas a las que se reconozca el derecho a recibir prestaciones y servicios. Y su destino no puede ser otro que pagar las prestaciones y servicios que se reconozcan.

Cualquier otro cálculo es un intento de mercantilizar, aunque sea en interés territorial o institucional, algo tan básico como un derecho de ciudadanía, que sólo puede corresponder y reconocerse a las personas.

El carácter público del sistema

Otra cuestión esencial para valorar la nueva Ley, es considerar si configura o no un auténtico sistema público. Quiero comenzar afirmando que, en mi opinión, efectivamente, *el sistema que define la nueva Ley tiene carácter público*; veamos:

- *Sus contenidos* y, particularmente, en materia de derechos y procedimientos, se definen por la propia Ley o se remiten a un desarrollo normativo.
- *La planificación y control* del sistema y de sus estructuras son públicos.
- *La financiación* es pública en todos sus niveles.
- *La red de centros y servicios es pública*, como queda perfectamente claro en varios de sus artículos:

“El sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados” (artículo 6.2).

Aunque no entendemos el porqué de esa expresión “de utilización”, en lugar de decir, lisa y llanamente, que la red es “pública”. Porque, “una red de utilización pública” puede ser cualquier cadena comercial, como las estaciones de Repsol, los establecimientos McDonald o los centros de El Corte Inglés...

“Los servicios del catálogo del artículo 15 (...) se prestarán a través de la oferta pública del sistema, mediante centros y servicios públicos o privados concertados” (artículo 14.2).

Está claro: centros y servicios públicos, o privados concertados, que es, al fin y al cabo, una modalidad de ofrecer servicios públicos.

- *La valoración y la prescripción (Programa Individual de Atención)* son públicos.

En este sentido, una de las claves para definir el carácter público del Sistema, es el artículo 28.6, que declara de responsabilidad pública indelegable estas estratégicas cuestiones, con absoluta rotundidad, por activa y por pasiva:

Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.⁵

Sin embargo, existe un aspecto en el que la Ley deja la puerta abierta para eludir el carácter público del sistema. Es el artículo 17:

Artículo 17. La prestación económica vinculada al servicio.

- 1. La prestación económica, que tendrá carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca reglamentariamente, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado (...)*
- 2. Esta prestación económica de carácter personal estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio.*
- 3. Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.*

5. No me resisto a citar un párrafo del pequeño folleto elaborado en el año 2004 por “El Fortín”, un colectivo de debate informal que existe en Zaragoza, y del que me honro de formar parte, que con el título “20 argumentos para un ideario progresista en Servicios Sociales”, decía en el séptimo de estos argumentos: “Los servicios que establezcan el acceso a las prestaciones del Sistema, y aquellos que conlleven el ejercicio de autoridad, serán, en todo caso, gestionados directamente por las Administraciones competentes, sin que puedan ser delegados, contratados o concertados”. Un enunciado que dio pie a la enmienda que la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales presentó a la Ley a través de algunos parlamentarios, y que decía: “Los servicios de valoración y prescripción de recursos, y la gestión de las prestaciones de carácter económico previstas en la presente Ley, no podrán ser delegadas, contratadas ni concertadas”. No siempre las batallas quijoteriles son estériles.

La prestación económica vinculada al servicio (artículo 17) es, ni más ni menos, una puerta abierta al “cheque servicio”, que rompe el carácter público del Sistema:

- *Rompe la vía de acceso pública a los centros y servicios* (cada perceptor de esta ayuda, en lugar de tener garantizada una plaza o un servicio público o privado concertado, se limita a recibir una ayuda y debe buscar, por sus propios medios, ese centro o servicio).
- *Permite a los centros y servicios privados seleccionar a su clientela.* Frente a la falacia de que esta prestación permite a los beneficiarios elegir centro o servicio, lo que posibilita es algo radicalmente distinto: que sean los centros y servicios quienes seleccionen a su clientela, ya que será libres de admitir o no a quien lo solicite. Y esa “selección” puede estar basada en cualquier criterio. ¿Los centros y servicios privados seleccionarán a aquellos que más lo necesiten, o a quienes más beneficio les pueda reportar?
- *Deja indefensas a las personas con más dificultades.* Obviamente, esta capacidad de selección de los centros y servicios privados, será en base a sus propios intereses. No hace falta ser demasiado mal pensado para suponer que seleccionarán a aquellas personas con mayor capacidad económica (para poder “venderles” servicios complementarios) y rechazará aquellos cuyas características les haga poco rentables, de difícil trato o poco “atractivos” para otros usuarios más “potentes”. Personas conflictivas o con rasgos o connotaciones de marginalidad, tendrán muy difícil ser admitidos en determinados centros y servicios privados.
- *Amenaza con crear un sistema dual:* por la lógica anterior, y como la práctica del Sistema Educativo pone de manifiesto, esta libertad de elección de clientelas por parte de los centros y servicios, genera un sistema dual, donde los centros y servicios privados se especializan en una clientela “selecta”, mientras que los escasos centros y servicios públicos deben admitir a todos aquellos que lo privado rechaza, convirtiéndose así en un entorno de población con elevados grados de dificultad. El sistema dual está servido.

Los cuidados familiares. El programa individual de atención

Este aspecto constituye, a nuestro juicio, uno de los más innovadores e interesantes de la Ley, ya que es capaz de *garantizar el derecho de la persona en situación de dependencia a permanecer en su propio entorno familiar y a recibir en él los cuidados y atenciones que necesite.* Y lo hace con plenas garantías de que cuando se opte por esa alternativa, quede debidamente

garantizado el bienestar, no sólo de la persona en situación de dependencia, sino de sus cuidadores y convivientes.

Veamos: la Ley establece una “*Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales*” (artículos 14.4 y 18). Como todo el mundo sabe, se trata de una especie de salario para quienes decidan hacerse cargo formalmente del cuidado de una persona en situación de dependencia, evitando su institucionalización. Digo un salario, ya que quien opte por cobrar esta prestación deberá darse de alta en un régimen especial de la Seguridad Social (artículo 18.3).

Con ello se va a corregir la injusticia que supone actualmente que no se compense, de alguna manera, esa extraordinaria carga de trabajo más que real que llevan a cabo cuidadores no profesionales, casi siempre familiares⁶ y, la más de las veces, mujeres (esposas, hijas, hermanas, madres...), asumiendo una carga que, de otra manera, recaería sobre el conjunto de la sociedad y sobre sus instituciones.

Pues bien, esos cuidados no profesionales van a ser, por fin, reconocidos, valorados y compensados, lo que va a aflorar una economía real, haciéndola valer incluso a efecto de cotizaciones a la Seguridad Social, con sus correspondientes derechos a la cobertura de contingencias, particularmente de jubilación.

No está exenta de polémica esta prestación, desde dos perspectivas muy diferentes, aun sin saber sus cuantías ni el detalle de sus condiciones, que será fruto de un desarrollo normativo:

- quienes piensan que una prestación necesariamente poco cuantiosa, configurará un colectivo de personas, casi todas ellas mujeres, como hemos dicho, con una gran carga de trabajo y escasos derechos laborales, derivados de la escasa cuantía de su contribución y de lo limitado e incierto de ésta en el tiempo,
- quienes piensan que una “paga” por cuidados familiares a personas en situación de dependencia desanimará a muchas mujeres en la búsqueda de empleo remunerado fuera del hogar, haciendo incluso que algunas de ellas, hartas de su “doble jornada”, abandonen su empleo remunerado fuera del hogar para retornar a su papel tradicional de cuidadora, lo que supondría un paso atrás en el proceso de inserción laboral y social de la mujer, que avanza con tantas dificultades.

6. Afortunadamente, se ha corregido la denominación de estos cuidados que figuraba en el Libro Blanco como “informales”; un término que resultaba ofensivo y absolutamente impropio para referirse a una labor tan sistemática y abnegada como la que casi siempre representa el cuidado de personas en situación de dependencia en su propio entorno familiar.

Al margen de esta polémica (que casi con seguridad, en la vida real sólo la libertad individual podrá dilucidar), lo cierto es que esa prestación supone un justo reconocimiento, por un lado del derecho de la persona a optar por la permanencia en su propio hogar, con sus seres queridos y, por otro, reconocer económicamente esa labor que libremente decidan llevar a cabo alguna persona de su entorno familiar, en lugar de dejarla abandonada a su suerte, como ocurre hasta ahora.

Pero esta prestación tiene también riesgos, entre ellos la falta de cuidados apropiados en algunos casos, para las personas en situación de dependencia (por no contar con el entorno adecuado o, en casos extremos, por un abandono o desatención y una simple utilización económica de la persona para percibir “la paga”); sin menospreciar otro riesgo importante, como es el que la buena voluntad del entorno familiar o de la persona que asume los cuidados, pueda superar sus capacidades, suponiendo para el cuidador/a un grave deterioro de su propio bienestar físico, psíquico y social.

Pues bien, en estos aspectos la Ley ofrece alternativas especialmente interesantes, al plantear esta prestación; estableciendo, en primer lugar, que es una opción excepcional, que requiere una serie de condiciones para garantizar que se trata de una opción adecuada, tanto para las personas que deben ser atendidas, como para sus cuidadores. Estas condiciones son:

☞ Cuando se den las condiciones adecuadas.

Se establecen específicamente dos condiciones: convivencia adecuada y la habitabilidad de la vivienda:

“El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda...” (art. 14.4).

☞ ...que se valoren así desde los Servicios Sociales.

Serán los Servicios Sociales, al diseñar el Programa Individual de Atención, quienes valoren si se dan estas condiciones de adecuación de la convivencia y de la vivienda:

“...y así lo establezca su Programa Individual de Atención” (art. 14.4).

☞ Además conlleva información, formación y descansos.

Pensando tanto en el interés de la persona atendida, como de quienes asumen sus cuidados, en este mismo artículo se determina que:

“El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia promoverá acciones de apoyo a cuidadores no profesionales que incorporarán programas de información, formación y períodos de descanso.” (art. 18.4).

Con todas estas condiciones, la Ley formula una propuesta innovadora, atrevida y matizada para conjugar este derecho fundamental de la persona en situación de dependencia a permanecer en su propio entorno familiar, garantizando que recibe los cuidados adecuados en el entorno adecuado, y velando, al mismo tiempo, por el bienestar económico, físico, psicológico y social de sus cuidadores.

Muy relacionado con estas libertades de elección y con estas garantías de la persona en situación de dependencia y de sus cuidadores familiares, encontramos otro de los aspectos más interesantes y, a nuestro juicio, mejor definidos en el proyecto de Ley al que ya nos hemos referido anteriormente:

“Artículo 29. Programa Individual de Atención

En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstas en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que lo representen”.

Este Programa significa que en lugar de administrar de forma mecánica y estandarizada los servicios y prestaciones del Catálogo de la Ley, se obliga a elaborar con ellas “un traje a medida” para cada persona afectada, entendiendo que son distintas las condiciones de cada persona y situación (su voluntad de vivir de una u otra manera, las condiciones de su entorno familiar, su vivienda, la existencia o no de recursos en su entorno vecinal o local...).

Poco hay que argumentar a profesionales de Servicios Sociales respecto a la importancia de este “traje a medida” al plantear una intervención social y al aplicar recursos. Más aún cuando se establece la necesidad de negociarlo –“consulta y opinión”– con la propia persona afectada y, en su caso, con su familia o entidades tutelares. Nos atreveríamos a decir que la formulación de este Progra-

ma Individual de Atención es la huella más positiva que la mejor tradición de los Servicios Sociales ha dejado en esta Ley.

Para los Servicios Sociales, implicarse en el diseño y seguimiento de estos Programas, supone el reto de activar sus conocimientos y habilidades para la intervención individual y familiar, con lo mejor de sus fundamentos, y su capacidad de negociación y de programación. Es decir, poner en valor la esencia misma de la intervención social.

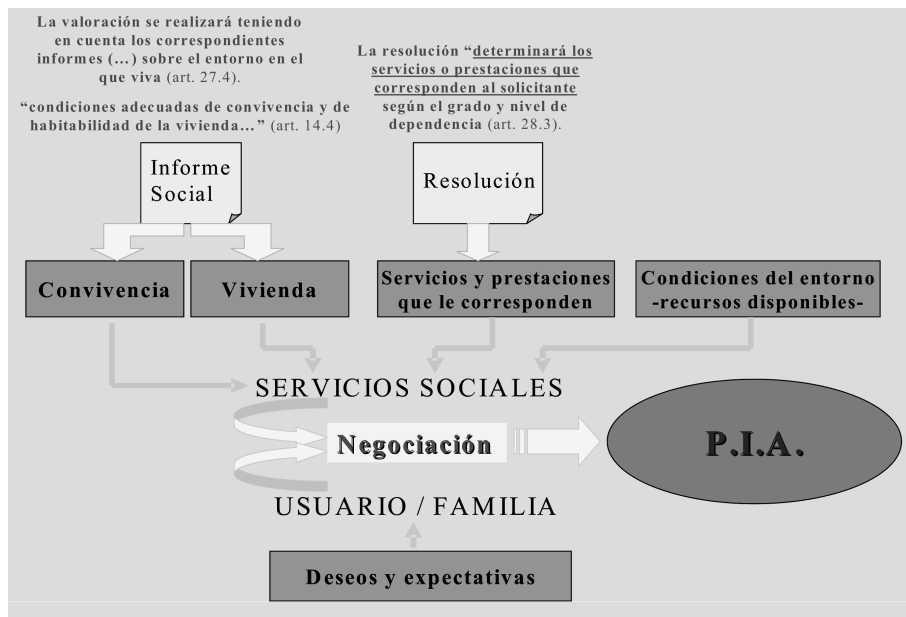
Esta importancia nos anima a analizar con más detalle lo que va a suponer el Programa Individual de Atención en la práctica, para los Servicios Sociales. Vemos así que para diseñar estos Programas, los “servicios sociales correspondientes del sistema público”⁷, deben tener en cuenta cuatro aspectos o dimensiones:

- Las condiciones de convivencia.
- La adecuación de la vivienda.
- Los servicios y prestaciones que le corresponda según el grado y nivel de dependencia valorado.
- La disponibilidad de recursos en el entorno.

Los dos primeros condicionantes vienen obligados por la necesidad de valorar las “condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda”, según establece el artículo 14.4, como requisitos para prescribir atenciones y cuidados en el propio ámbito de convivencia. Y ambas quedarán reflejadas en el correspondiente informe social (art. 27.4). Por su parte, el Programa estará condicionado, en cuanto a sus contenidos, por lo que determine la Resolución que deberá emitir la Comunidad Autónoma respecto al grado y nivel de dependencia de la persona, ya que esta Resolución “determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante” (art. 28.3). Por último, la disponibilidad de recursos en el entorno es un condicionante obvio a la oferta que el Programa puede incorporar. Pues bien, con estas cuatro referencias, los servicios sociales básicos o de atención primaria del sistema de servicios sociales configurará el Programa Individual de Atención. Ahora bien, este Programa debe incorporar “la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le

7. Damos por hecho que en la práctica totalidad del territorio español, “los servicios sociales correspondientes del sistema público” no pueden ser otros que los servicios sociales básicos, comunitarios o los de atención primaria quienes deban asumir esta responsabilidad, ya que en la práctica totalidad de las Leyes Autonómicas del sector estas funciones de intervención individual/familiar en el ámbito de proximidad que representa el propio domicilio y el entorno primario de convivencia personal-familiar, se encomienda a estos servicios.

representen” (art. 29.1). Del cruce del diseño profesional y de los deseos y expectativas del usuario y, en su caso, de su familia o entidad tutelar, surgirá la negociación de la que resulte el Programa Individual de Atención:



La cuestión de la renta y la participación de los usuarios en el coste de las prestaciones

Se trata, sin duda, de una de las cuestiones más mediáticas y que más polémica ha suscitado en todo el proceso de elaboración de la Ley. Una cuestión en torno a la cual se ha vertido no poca demagogia, evidenciado, a veces, un absoluto desconocimiento de lo que la Ley (y, en su momento, el Proyecto), plantea.

Digamos, en primer lugar, que la participación de los usuarios en el coste de determinados servicios o prestaciones, ni es algo nuevo en otros Sistemas Públicos (p.ej., el pago de medicamentos en Salud), ni tampoco ajeno a la práctica de los Servicios Sociales (es lo más habitual en servicios tan extendidos como la Ayuda a Domicilio o las Residencias o Centros de Día).

El tratamiento que el tema merece en la nueva Ley es, a nuestro juicio, muy matizado: *la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones se hará según el tipo y coste del servicio y la capacidad económica de la persona*, según se establece en el artículo 14,7 y en el 33:

☞ La capacidad económica personal, como referencia para la participación del beneficiario en los costes de determinadas prestaciones.

1. *Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.*

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

☞ Se distinguirá entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

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

Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

☞ Sin excluir a nadie por carecer de recursos.

4. *Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.*

En resumen:

- a) Ningún ciudadano en situación de dependencia quedará sin atender por insuficiencia de recursos.
- b) Esta contribución no afectará al coste total del servicio, sino sólo a una parte del mismo.
- c) La participación del usuario en el coste del servicio será en función de su capacidad económica (sistema progresivo).
- d) La referencia para estimar esta participación económica será la renta personal, no familiar.
- e) Se determinará el tipo de servicios en los que pueda contemplarse la participación del usuario en su coste.
- f) Se distinguirá entre servicios asistenciales, es decir, aquellos que la persona requiera específicamente por su situación de dependencia, en los cuales no se exigirá su participación económica, y los de manutención y hoteleros, en los cuales el beneficiario participará en función de su capacidad económica, lo cual parece justo, ya que, de lo contrario, se estaría discriminando injustamente a quienes deciden permanecer en su hogar, que sí deben asumir el coste de su manutención o del cuidado de su hogar, como toda persona con o sin situación de dependencia.

Este es el tratamiento que la Ley hace respecto a la participación de los beneficiarios en el coste de algunas de las prestaciones y servicios. Pero hay otro aspecto relacionado con la renta, que figura en la Ley y con el que no podemos estar de acuerdo; nos referimos al hecho de que la renta de la persona pueda determinar una prioridad a la hora de acceder a los servicios del Catálogo, tal y como establece el artículo 14:

“La prioridad en el acceso a los servicios y la cuantía de las prestaciones a que se refieren los apartados anteriores, vendrá determinadas por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante” (art. 14.6).

Entendemos que esta prioridad en función de la capacidad económica de la persona, *rompe el principio de universalidad* asociado al concepto de *derecho subjetivo*, en cuyo contexto *la capacidad económica debería ser tenida en cuenta exclusivamente a efectos de determinar la participación en el coste de las prestaciones, y debería haber sido la situación de necesidad, técnicamente valorada, el único referente para el acceso a los servicios.*

Cómo va a afectar a los Servicios Sociales la Ley

La Ley expresa *una evidente contradicción*: por un lado, una clara intencionalidad de ser una *respuesta integral no sólo para la asistencia a las personas en situación de dependencia, sino para la promoción de la autonomía personal*, como en su propio nombre indica, y como expresa en su artículo 1:

Art. 1.2. *“El Sistema (...) contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia...”.*

De manera específica, entre los principios de la Ley hace referencia expresamente a la colaboración de los Servicios Sociales y Sanitarios:

Art. 3.1. Principios: *“La colaboración de los Servicios Sociales y Sanitarios en la prestación de servicios a los usuarios del Sistema y...”.*

Sin embargo, *la Ley no establece ninguna prestación ni servicio sanitario ni de ninguna otra área*. Así mismo, vale la pena destacar que *todo el contenido del Catálogo de Servicios (art. 15) son contenidos específicos de Servicios Sociales, que ya se está gestionando en sus estructuras.*

Aunque al menos la Ley establece que estos servicios lo serán “sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud”, es decir, se evita el riesgo de que los

Servicios Sociales contemplados en el Catálogo de esta Ley pudieran asumir prestaciones específicas del Sistema de Salud, lo que hubiera supuesto un gravísimo paso atrás en derechos ya consagrados en dicho Sistema.

Así pues, diga lo que diga el título de la Ley o sus enunciados de intenciones, no garantiza en absoluto la “promoción de la autonomía personal”, ya que ello requiere, sin duda, una acción integral de diversas áreas, que aquí no está comprometida; además esta Ley no contempla otras medidas que no sea de servicios sociales, ni compromete u obliga a otras áreas a participar en esta materia. Sólo se limita a decir que los servicios sociales y los sanitarios deberán coordinarse. Eso es todo.

No vamos a extendernos respecto a la importancia que otras áreas tienen en la prevención de las situaciones de dependencia (retraso de deterioros propios de la edad, rehabilitación, intervención temprana con niños/as afectados por algún tipo de discapacidad, prevención de accidentes de tráfico y laborales...), y mucho más en la promoción de la autonomía personal: la educación, el empleo, la vivienda y una mención muy especial a la ordenación del territorio, el espacio en el que se desarrolla la vida cotidiana de las personas⁸, como aspectos tan esenciales o más que los servicios sociales para favorecer la autonomía personal. ¿Cómo piensa el legislador que puede promoverse la autonomía personal, sin un solo compromiso en esta Ley que obligue a estas áreas a implicarse...?

Estamos, en definitiva, ante una Ley que establece, con las limitaciones ya señaladas, un espacio de derechos subjetivos en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales. Con ello quedan claras algunas de las dudas que se habían generado desde este Sistema cuando se inició el proceso de elaboración de la actual Ley; dudas que entonces nos planteábamos y para las que ahora ya tenemos respuesta:

¿El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia se plantea como una alternativa al actual sistema de Servicios Sociales?

¿Se “desgajará” una parte de los actuales Servicios Sociales para crear este Sistema, y quedará el resto como un residuo asistencialista?

¿Crearé redes paralelas?

Varios artículos de la Ley son bien explícitos:

Artículo 14. Prestaciones de atención a la dependencia.

2. *Los servicios del Catálogo del artículo 15 (...) se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas (...)*

Artículo 16. Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. *Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas (...)*

¡No!

8. Las personas interesadas en la relación de la organización del espacio urbano con la convivencia y la integración social, pueden encontrar interesantes reflexiones al respecto en los documentos elaborados en la VI, VII y VIII edición del Congreso Nacional de Medio Ambiente (años 2002, 2004 y 2006 respectivamente), en sendos Grupos de Trabajo con el nombre de “Hábitat y Convivencia” (2002) y “La ciudad socialmente sostenible” (2004 y 2006).

¿Es el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia un desarrollo parcial de los Servicios Sociales?

¿Se apoyará este Sistema en las actuales redes de Servicios Sociales? ¿Será una oportunidad para desarrollarlas?



Artículo 29. Programa Individual de Atención.

1. *En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención (...)*

Funciones de la red de Servicios Sociales

✓ INFORMACIÓN

Es inevitable, aunque no se contemple específicamente, que las personas interesadas acudirán a los servicios sociales más próximos –los servicios sociales de atención primaria de ámbito local–, para informarse y gestionar los derechos que puedan corresponderles en base a la nueva Ley. ¿Alguien piensa que no va a ser así? ¿Dónde, si no, van a acudir? ¿Y alguien ha pensado la extraordinaria carga de trabajo que esta demanda de información y eventual gestión va a suponer para las estructuras básicas de los Servicios Sociales...? ¿Existe alguna previsión o compromiso para incrementar, en consecuencia, las estructuras y recursos en la red de servicios sociales, y para su financiación...?

✓ VALORACIÓN

En el Proyecto de Ley se dice que *“la valoración se realizará teniendo en cuenta (...) y el entorno en que vive la persona...”* (art. 27.5). Y cuando se menciona la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, se dice que esta prestación está condicionada a que *“se den condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda”* (art. 14.4). ¿Quién, si no los Servicios Sociales de atención primaria, ubicados en el entorno de proximidad, pueden realizar estas valoraciones del entorno, de la adecuación de la convivencia familiar o de habitabilidad de la vivienda? ¿Acaso se va a crear una red paralela de “valoradores” o “visitadores” para, en un par de horas, desplazarse a una vivienda y valorar el entorno, la convivencia y la habitabilidad...? Sería irresponsable desaprovechar una red pública ya existente y bien implantada en el territorio, y supondría, además, un absoluto desconocimiento de lo que supone intervenir en el entorno.

✓ DISEÑO DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN

El diseño de este Programa es, como hemos visto, una de las funciones más específicas, más interesantes y más complejas (y que requiere mayor dedicación), de las que en la Ley se encomiendan a los Servicios Sociales. Implica cono-

cer y valorar los recursos del entorno, la voluntad de la persona afectada y de su familia, en su caso, la negociación, la planificación, la articulación de recursos de diversa titularidad, la capacidad de modificar para adaptarse a las necesidades cambiantes de la persona y de su entorno... ¡Intervención social en estado puro!

Pero, de nuevo aquí debemos plantearnos: ¿Alguien ha pensado la extraordinaria carga de trabajo que el diseño y negociación de estos Programas va a suponer para las estructuras básicas de los Servicios Sociales...? ¿Existe alguna previsión o compromiso para incrementar, en consecuencia, las estructuras y recursos en la red de servicios sociales, y para su financiación...?

✓ GESTIÓN DE PRESTACIONES

La Ley señala de forma expresa que *“La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de los centros y servicios a que se refiere este artículo no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica”* (art. 6.3). En consecuencia, los Servicios Sociales seguirán gestionando todos aquellos centros, servicios y prestaciones que les son propias, es decir, TODOS los servicios a los que hace referencia el Catálogo de la Ley (artículo 15): teleasistencias, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y centros residenciales. Pensar cada uno de vosotros/as en esos servicios que ahora se están gestionando en vuestra institución local, y eso será lo que se seguirá haciendo, pero substancialmente incrementada la carga de gestión, con el notable impulso que esta Ley va a suponer.

✓ SEGUIMIENTO Y CONTROL

El número de beneficiarios de los diversos centros, servicios y prestaciones relacionadas con los contenidos de la presente, se va a ver substancialmente incrementado, tanto en su número como en la intensidad de muchas de estas prestaciones o servicios. Y ello va a requerir un notable esfuerzo por parte de los servicios sociales para realizar el seguimiento y control que garantice, en primer lugar, la salvaguarda de los derechos de los beneficiarios (no olvidemos que, por su situación de dependencia, serán especialmente vulnerables) y, por supuesto, la calidad de las prestaciones y servicios que deben recibir y que la Administración está obligada no sólo a financiar, sino a garantizar.

Y ¿quién puede llevar a cabo esta necesaria e intensiva labor de seguimiento y control, si no los Servicios Sociales, la extensa red de servicios sociales, particularmente sus estructuras básicas implantadas en todo el territorio? De no hacerse desde estas estructuras básicas territoriales, sería necesario crear una red paralela tan potente como ella –o más–, lo que sería un extraordinario ejercicio de irracionalidad económica y social.

Retos que supone el desarrollo de la Ley

Todo lo anterior plantea dos importantes retos a los Servicios Sociales que, como hemos visto, es el sistema responsable de desarrollar los contenidos prescacionales que la Ley determina:

- Adaptar sus estructuras y organizaciones para gestionar adecuadamente estos nuevos contenidos.
- Diseñar procedimientos ágiles y eficaces.

A) Adaptar sus estructuras y organizaciones para gestionar adecuadamente estos nuevos contenidos.

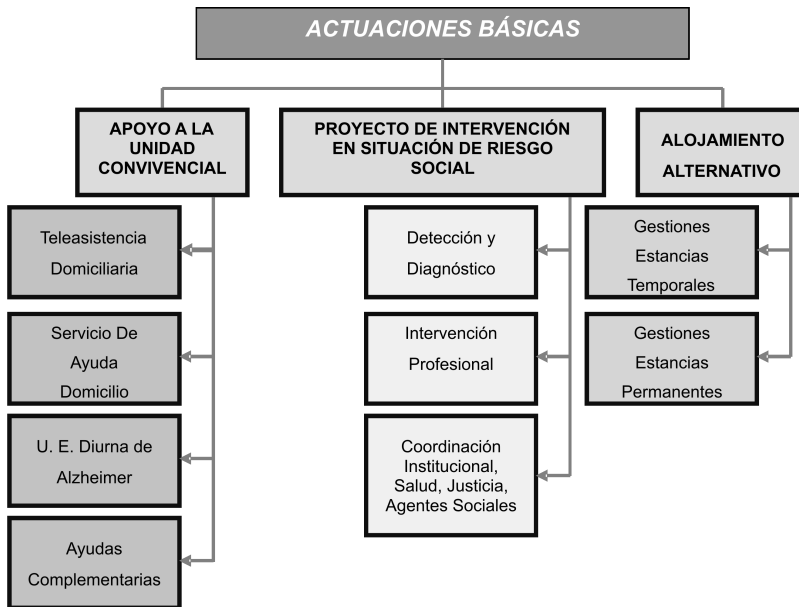
Información, valoración, diseño del Programa Individual de Atención, gestión de prestaciones, centros y servicios, seguimiento y control: estos son los cometidos que la red de servicios sociales deberá asumir para la implantación de la nueva Ley. Unos cometidos que recaerán, de forma muy intensa, en las estructuras básicas territorializadas de la red, casi todas ellas de titularidad y gestión local.

Resulta evidente que las estructuras básicas de servicios sociales, además de reforzar el número de sus UTSS, tendrán que configurar unidades específicas para gestionar estas funciones. Se plantean así nuevos retos dotacionales y organizativos en los servicios sociales de ámbito local, que deben resolver dos cuestiones fundamentales:

- a) qué unidades específicas será necesario configurar,
- b) cómo evitar que esas unidades específicas rompan el carácter integral de la intervención individual-familiar que deben garantizar las UTSS.

Respecto a la primera cuestión, será necesario ensayar formas diversas de organización de programas para gestionar los servicios previstos en el Catálogo de la nueva Ley, que deban ser gestionados a nivel local. A buen seguro que asistiremos en los próximos meses y años a una eclosión de diferentes modelos organizativos, que nos darán la oportunidad de debatir respecto a la idoneidad de unos u otros viendo en la práctica sus resultados. Como anticipo a ello, podemos tomar como referencia algunas experiencias avanzadas de entidades locales que, con anterioridad a la propia Ley, han incorporado ya en sus estructuras unidades específicas para gestionar servicios en esta materia⁹:

9. Este organigrama, que presentamos sólo como un ejemplo, corresponde a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz).



Como puede verse, esta parte de la organización articula los dos niveles fundamentales en los que se desarrolla la atención a las personas en situación de dependencia: a) *el nivel domiciliario* b) *el nivel residencial*. En cada uno de ellos, a su vez, se contemplan los diversos servicios del Catálogo de la nueva Ley (artículo 15): teleasistencias, ayuda a domicilio y estancias diurnas en el primero, junto a atenciones complementarias, y estancias residenciales temporales y permanentes en el segundo.

Incluye, además, *una unidad específica que llaman “de intervención en situación de riesgo social”*, en la que se lleva a cabo una labor de detección de situaciones de riesgo y de seguimiento de las mismas, desarrollando una auténtica labor de prevención, a la que alude el primero de los servicios del Catálogo del artículo 15 de la nueva Ley.

Respecto a la otra cuestión planteada, es una preocupación generalizada entre los responsables de estos servicios evitar que el gran desarrollo de las prestaciones que contempla la nueva Ley, puedan generar dentro de los servicios sociales comunitarios unidades específicas que funcionen de forma independiente al resto y, sobre todo, que rompan la unidad de intervención y el carácter comunitario que deben garantizar las UTs. Cómo resolver esta cuestión va a ser decisivo para una adecuada articulación de los contenidos de la nueva Ley en el nivel básico de los servicios sociales y, por ello, en el conjunto del Sistema, evitando disfunciones.

Para responder a esta cuestión, debemos retomar los fundamentos de la propia intervención comunitaria y la razón de ser de las UTSs. Ahora que se ha puesto tan de moda hablar de la figura del “gestor de casos”, conviene recordar que esa ha sido, desde su origen en los años 80, la función esencial de las UTSs: garantizar que la diversidad de prestaciones o servicios que un usuario (individuo o grupo familiar) requiera, de forma simultánea o sucesiva, no haga perder nunca de vista el carácter integral y único de la persona y de sus necesidades. De la misma manera que el conjunto de necesidades se manifiesta de forma integral y no parcelable en la vivencia personal, la diversidad de recursos que la situación pueda requerir no deben parcelar nunca el carácter integral de la intervención. El profesional que debe garantizar esta integralidad es el responsable de la UTS correspondiente: la referencia de toda intervención que se lleve a cabo en el marco comunitario –domiciliario–, el auténtico “gestor de caso” que da coherencia e integralidad al conjunto de intervenciones en un momento determinado o a lo largo del tiempo.

Por eso, la clave para integrar estas nuevas unidades de atención a la dependencia en las estructuras de los servicios sociales comunitarios, es que en el equipo interdisciplinar se integre el trabajador social de la UTS que corresponda al usuario con el que se lleve a cabo la intervención. Esta participación del trabajador social de la UTS, como un miembro más del equipo, garantiza que no se “deriva” el caso a nadie, sino que el equipo específico de gestión de las atenciones de la dependencia es una unidad de apoyo especializado a la intervención con esa persona, sin que esa intervención especializada haga perder de vista el carácter integral de dicha intervención en el contexto familiar y comunitario.

Evidentemente, esta opción supone que, además de dotar los equipos de gestión de las prestaciones de dependencia en el marco de los servicios sociales comunitarios, deberá incrementarse substancialmente el número de UTSs, para que puedan asumir el notable incremento de trabajo que esta implicación va a requerir.

En definitiva, *llevar a cabo todos estos cometidos va a suponer un extraordinario incremento de la carga de trabajo de los servicios sociales y, en particular, de sus estructuras básicas. ¿Se ha cuantificado el incremento de recursos que van a ser necesarios para soportar adecuadamente las nuevas funciones que deberán asumir para garantizar la aplicación de la futura Ley? ¿Se ha presupuestado el coste de estas nuevas dotaciones? ¿Cómo se va a garantizar su financiación? Porque está claro que a las entidades locales ya no se les puede exigir un mayor esfuerzo que el que han realizado y están realizando en el mantenimiento de esta red de servicios sociales.*

B) *Diseñar procedimientos ágiles y eficaces.*

Junto a la adecuación de las estructuras, el diseño de los procedimientos es el otro reto al que nos enfrenta la puesta en marcha y la gestión de la nueva Ley.

Un reto no exento de dificultades, ya que la Ley es, digamos, algo “confusa” en algunos de sus enunciados a este respecto; por ejemplo:

- *En su proceso de valoración* de la situación de dependencia se refiere, por un lado, a informes sobre “la salud de la persona y el entorno en el que viva” (art. 27.5), y a la aplicación de un baremo” (art. 27.2). Informes y aplicación del baremo que podrán ser hechos por diversos órganos o estructuras, y que se deben integrar en un mismo “acto” de valoración.
- *La resolución* sobre el grado y nivel, que deberá hacerse a nivel autonómico (art. 28.2), determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante (art. 28.3); pero el Programa Individual de Atención “determinará las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución” (art. 29.1), y este Programa se elaborará en los “servicios sociales correspondientes del sistema público”, es decir, en el nivel básico de atención primaria, de gestión local en caso todo el territorio. De nuevo dos niveles distintos interviniendo, en esta ocasión en la determinación de las prestaciones y servicios, en distintos momentos o niveles del procedimiento.

En definitiva: un procedimiento que deberá conjugar la intervención de diferentes unidades y equipos técnicos, y de diferentes Administraciones. A pesar de lo cual, estamos comprometidos con el diseño de un procedimiento ágil, fácil para el usuario, comprensible y que pueda resolverse en poco tiempo. No sería de recibo que desde que una persona solicita ser valorada en su situación de dependencia, y hasta que recibe de forma efectiva las prestaciones y servicios que le puedan corresponder, pasen meses.

Es un reto para las Administraciones Autonómicas, responsables directos de diseñar y aplicar este procedimiento, hacerlo con racionalidad para conseguir esos objetivos. Y para ello:

- Es imprescindible encajar adecuadamente las responsabilidades de las diferentes administraciones llamadas a intervenir, y de forma muy especial las entidades locales, responsables de las estructuras básicas de servicios sociales; y también, de las estructuras sanitarias que deban elaborar el correspondiente informe sobre la salud de la persona.
- Una buena formación de los profesionales de las estructuras básicas de servicios sociales, que como referencia de atención primaria del sistema, están llamadas a jugar un papel estratégico en este procedimiento. Y dotarlas de los medios adecuados para que puedan gestionar con agilidad tanto la información como las solicitudes que se presenten.
- Utilizar el consentimiento informado de los solicitantes, para que los propios servicios sociales que reciban y gestionen su solicitud puedan obte-

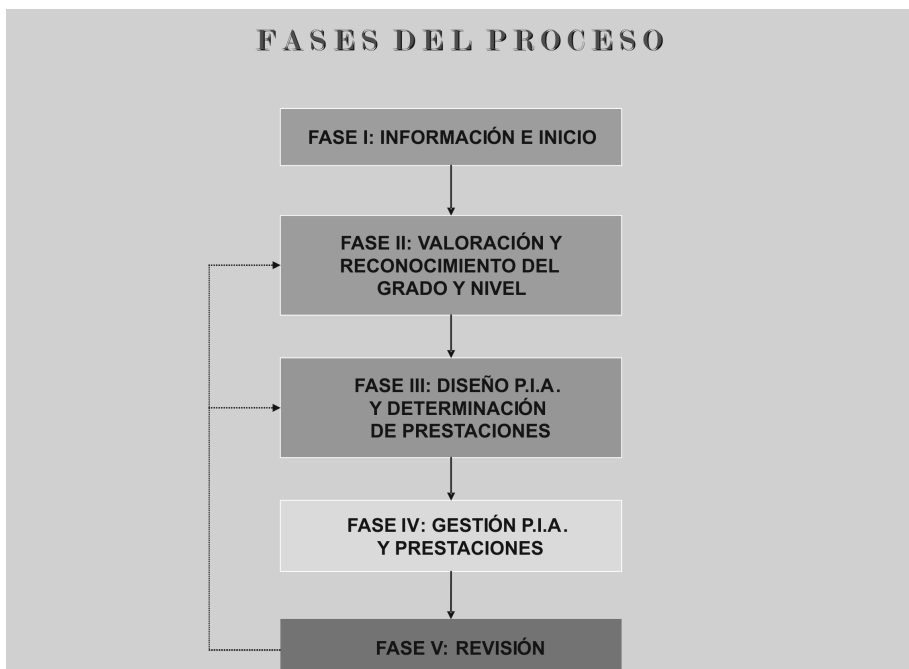
ner directamente y de forma ágil, la documentación administrativa requerida (empadronamiento, renta...).

- Reducir a lo imprescindible los requisitos de todo tipo (documentación, informes...).
- El uso de las herramientas informáticas, no sólo como registro de información (imprescindible), sino para agilizar todos los pasos del procedimiento, incluyendo las resoluciones, particularmente en el caso que deban ser colegiadas; la firma electrónica debe ser de uso común en estas resoluciones.

Con todo ello se debe realizar el mayor esfuerzo para diseñar estos procedimientos, pensando siempre en el interés del usuario (el menor esfuerzo, la mayor comprensión, la mayor agilidad) y en el ahorro de recursos del Sistema (sobre todo en tiempo y en gestiones).

Quienes sabemos la importancia y la dificultad de diseñar procedimientos, no podemos sino aconsejar que se cuente con la experiencia y la opinión de todos los profesionales implicados; que se analice la experiencia de aplicación de los procedimientos, y se revisen a la luz de esa experiencia.

Una tarea en la que ya estamos comprometidos. Como anticipo de la misma, estas son las fases que estamos tomando como referencia del proceso, y sus contenidos:



FASES DEL PROCESO Y COMETIDOS

FASE I: INFORMACIÓN E INICIO

- Informar
- Elaborar informes médico y social
- Configurar expediente
- Tramitar

FASE II: VALORACIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL GRADO Y NIVEL

- Valorar Grado y Nivel
- Valoración técnica
- Resolución
- Notificación / gestión recursos

FASE III: DISEÑO P.I.A. Y DETERMINACIÓN DE PRESTACIONES

- Diseñar P.I.A.
(Programa Individualizado de Atención)
- Negociar con el interesado y su familia
- Resolver concesión prestaciones
(notificar / gestión de recursos)

FASE IV: GESTIÓN P.I.A. Y PRESTACIONES

- Gestionar P.I.A.
- Gestionar Prestaciones
- Seguimiento del P.I.A. y Prestaciones

FASE V: REVISIÓN

- Iniciar proceso de revisión de valoración de Grado y Nivel
- Iniciar proceso de revisión de P.I.A.

Bibliografía

- GARCÍA HERRERO, G. (2005): *Los servicios sociales, la autonomía personal y la protección a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Alcorcón, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.
- (2006): *Reflexiones sobre la futura Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- GARCÍA HERRERO, G., PARREÑO LIZCANO, A., BARRIGA MARTÍN, L.A., BREZMES NIETO, M.J., DENGRA MOLINA, y GINER MARTÍNEZ, J.I. (2006): *Los servicios sociales y la futura Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- IMSERSO (2004): LIBRO BLANCO sobre la Atención a las personas en situación de dependencia en España.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.