



Reformas de la LAAD pro autonomía personal

Demetrio Casado

Escribo este texto por si fuera de alguna utilidad para el proceso de valoración y reformas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que viene impulsando el Gobierno, y al que me referiré después.

Agradezco la colaboración que me prestaron José María Alonso Seco y, mediante Cristina García García-Castro, el Centro Español de Documentación sobre Discapacidad.

1. La LAAD y el SAAD

El objeto de este texto se limita al primero de los que enuncia el título de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD). La misma se dictó “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 149.1.1º de la Constitución (disposición final octava).” El Estado tuvo que recurrir a ese fundamento porque el contenido prestacional de la LAAD es parte de la rama de los servicios sociales, la cual es competencia de las comunidades autónomas (CC. AA.).

Para su aplicación, la LAAD opta por la colaboración y participación de las Administraciones Públicas (arts. 10, 11 y 12), que encauza mediante el SAAD (art. 6). El mismo se estructuró en tres niveles de protección:

“Artículo 7. Niveles de protección del Sistema

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:

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

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

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

En cuanto a la financiación, se optó por combinar las aportaciones de la Administración General del Estado, las CC. AA. y los beneficiarios (arts. 32 y 33).

La LAAD estableció su aplicación progresiva, la evaluación de sus resultados tras los tres primeros años y su posible modificación (disposición final primera). Pero fue la crisis económica que se iniciara en 2008 la circunstancia generadora de cambios relevantes (Alonso Seco, 2019: pp. 651 a 654).

Siendo Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reducir el déficit público. En dicha norma se modifica la disposición final primera de la LAAD (art. 5) y se regula el aplazamiento y la periodificación del abono con efectos retroactivos de las prestaciones económicas de la LAAD (disposición adicional sexta).

En el año siguiente, gobernando el Partido Popular, se aprobó la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, en la que (disposición adicional cuadragésima) se suspende el nivel acordado establecido por la LAAD (art. 7.2º y disposiciones conexas). Dicha suspensión se reiteró en las leyes de presupuestos generales de los años siguientes, hasta la de 2021, que restableció dicho nivel (disposición adicional centésima vigésima novena, 2).

Por otra parte, se aprobó el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; uno de los ámbitos afectados fue la LAAD (art. 22).

2. Plan de choque para el impulso del SAAD

En septiembre de 2020, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 emitió un documento de Propuestas para la puesta en marcha de un "Plan de choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia", <https://www.cedd.net/es/documentacion/catalogo/Record/558320> (consultado: 18.VIII.2021)

El 15 de enero del año en curso, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia adoptó un acuerdo importante sobre el citado Plan de choque. https://www.imserso.es/imserso_01/autonomia_personal_dependencia/saad/saad/organos_sistema/org_cooperacion/ctsssaad/acuerdos_ct/index.htm (consultado: 23.VIII.2021)

Reseño seguidamente los doce puntos de dicho acuerdo:

1. Evaluación completa del SAAD.
2. Incremento de las cuantías del nivel mínimo (previsto en los Presupuestos Generales del Estado de 2021).
3. Recuperación del nivel acordado.
4. Gestión de dicha recuperación.
5. Reducción de la lista de espera.
6. Modificaciones en la acreditación de centros para mejorar su calidad.
7. Ampliación del acceso a la teleasistencia.
8. Evaluación de otras posibles mejoras de las prestaciones del SAAD.
9. Regulación de la figura del asistente personal y posible modificación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
10. Programa de mejora de la cualificación del personal de los servicios de cuidados de larga duración y de los servicios sociales.
11. Revisión de las aportaciones de los usuarios.

12. Valoración de las posibilidades de una mayor participación de las entidades locales en el SAAD.

3. Promoción de la autonomía personal

El proyecto generador de la LAAD tenía solo un objetivo general, según puede verse en *Libro blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España* (IMSERSO, 2005). En cambio, la LAAD, según indican su título y su texto (art. 1.1), asumió y antepuso este otro objetivo general: “promoción de la autonomía personal”. Pero se le asignó un bagaje de medios no bien definido e incompleto.

En el Catálogo de servicios de la LAAD aparecen en primer lugar conjuntamente los de “prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal” (art. 15.1a).

La LAAD dedica la sección 3ª del capítulo II del título I a los “Servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado”, pero omite en la misma los de promoción de la autonomía personal. De los dos servicios que encabezan el catálogo -citados en el párrafo anterior-, la LAAD define los de prevención de las situaciones de dependencia (art. 21), pero omite también los de promoción de la autonomía personal. Obviamente, son omisiones muy llamativas, pues afectan al primero de los dos objetivos generales de la ley; entiendo que debe reformarse la LAAD para, aparte de otros cambios, subsanar ese fallo.

De las tres prestaciones económicas que regula la LAAD, la tercera (art. 19) está destinada a la asistencia personal:

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

Se trata de un medio valioso para la promoción de la autonomía personal, pero hay otros también apropiados, como se ha reconocido en normas de desarrollo de la LAAD.

El Real Decreto 727/2007, de 8 junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y las cuantías de las prestaciones económicas de la LAAD, dedica uno de sus artículos a la promoción de la autonomía personal. Previamente a las intensidades, en el mismo se explicitan la finalidad y las clases de acciones de promoción de la autonomía personal:

“Artículo 6. Intensidad del servicio de promoción de la autonomía personal.

1. Los servicios de promoción de la autonomía personal tienen por finalidad desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y facilitar la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria.

2. Son servicios de promoción para la autonomía personal los de asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de las actividades de la vida diaria, los de habilitación, los de terapia ocupacional así como cualesquiera otros programas de intervención que se establezcan con la misma finalidad.

3. La intensidad de este servicio se adecuará a las necesidades personales de promoción de la autonomía, a la infraestructura de los recursos existentes y a las normas que se establezcan por las correspondientes Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia.”

El elenco de medios para la promoción de la autonomía personal del apartado segundo se mantuvo con ampliaciones en normas posteriores: Real Decreto 1051/1013, de 27 de diciembre (art. 6) y Real Decreto 291/2015, de 17 de abril (artículo único).

En vista de lo expuesto, considero oportuno que se incorpore a la LAAD la descripción de las clases de medios aplicables al objetivo de la promoción de la autonomía personal y que se regule su acceso a las mismas como derecho subjetivo.

* * *

Aparte de la modificación del texto de la LAAD en el sentido indicado, me parece deseable mejorar la visibilidad de las posibilidades de la Ley en pro de su primer objetivo. Digo esto tras observar que, en la información estadística del SAAD sobre prestaciones, la relativa a la promoción de la autonomía personal aparece conjuntamente con la de prevención: “Prevención Dependencia y Promoción A.

Personal”. Por cierto, la cuantía de la suma parece modesta: a 31 de julio de 2021, el número de prestaciones de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal era 61.101; lo que supone un 4,09% del total de prestaciones activas (1.494.837).

https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaa_d20210731.pdf (consultado: 13.VIII.2021)

4. Facilitar los cuidados en el entorno familiar

Es un hecho conocido que la mayor parte de las personas afectas de dependencia funcional prefieren mantenerse en su hogar a ingresar en una residencia. Ello debe mover a desarrollar los medios que lo faciliten. Además de los servicios técnicos de apoyo ambulatorios -teleasistencia, ayuda a domicilio y centros de día, principalmente- entiendo que resulta oportuno facilitar la provisión de cuidados familiares a las personas afectas de dependencia.

Uno de los medios para el fin indicado sería la reforma de la “Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales” (PECEF) regulada por la LAAD (art. 18). Sin pretender ser exhaustivo, sugiero algunos cambios.

En su artículo 14.2, la LAAD declara prioritarios los servicios sobre las prestaciones económicas. Y en el artículo 18.1, que regula la PECEF, declara excepcional la “prestación económica para cuidados familiares”. Propongo que se supriman ambas disposiciones contrarias a la autonomía de decisión.

Por otra parte, la LAAD regula el “apoyo a cuidadores no profesionales” como un medio a promocionar, es decir, no exigible (art. 18.4). Propongo que se modifique ese carácter y se asegure el acceso de los cuidadores no profesionales a ciertos recursos de información, conciliación, formación, respiro...

Las propuestas formuladas podrían ser canalizadas en el apartado 9 del acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia adoptado el 15 de enero de 2021, reseñado en el apartado 2.

Bibliografía

Alonso Seco, J. M. (2019): *La política social como realización de derechos sociales*. Valencia: Tirant Humanidades.

IMSERSO (2005): *Libro blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

IMSERSO: Información estadística del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia. Situación a 31 de julio de 2021.

https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/estsisaa_d20210731.pdf

Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2021): Acuerdo de 15 de enero de 2021 sobre el Plan de choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia: https://www.imserso.es/imserso_01/autonomia_personal_dependencia/saad/saad/organos_sistema/org_cooperacion/ctsssaad/acuerdos_ct/index.htm (consultado: 23.VIII.2021)

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020): Propuestas para la puesta en marcha de un "Plan de choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia", <https://www.cedd.net/es/documentacion/catalogo/Record/558320> (consultado: 18.VIII.2021)

Agosto de 2021