

OBJETIVOS Y MEDIOS DE LA LAAD

Demetrio Casado

Junio de 2011

ESQUEMA

1. Dos objetos y dos objetivos
2. La cuestión de las estrategias de protección
3. Dos clases de prestaciones
4. Cuestiones relativas a las prestaciones para la promoción de la autonomía

1. DOS OBJETOS Y DOS OBJETIVOS

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de

- Promoción de la **Autonomía Personal** y
- **Atención** a las personas en situación de **dependencia**

Autonomía

En los campos de la discapacidad y de la geriatría y la gerontología, la voz “autonomía” está siendo utilizada:

- en su acepción tradicional para denotar la **capacidad de decidir** con conocimiento y responsabilidad sobre la propia vida,
- pero se usa también para indicar la **capacidad funcional** de llevar a cabo personalmente actividades.

Dependencia

- En los campos de la geriatría y la gerontología, y también de la discapacidad, se viene utilizando la palabra “dependencia” sin adjetivar para denotar la **necesidad humana de ayudas extraordinarias para las actividades de la vida diaria.**
- Se explicitan los **factores físicos** de esa necesidad pero se mencionan o se implican **también los de carácter psíquico.**
- De este modo, cabe decir que la dependencia que interesa a esta exposición es la quiebra de la autonomía igualmente contemplada aquí en sus dos facetas.

LAAD, art. 2.1

- “Autonomía: la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.”

LAAD, art. 2.2

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

Objetivos de la LAAD

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de

- **Promoción** de la Autonomía Personal y
- **Atención** a las personas en situación de dependencia (art. 1)

2. LA CUESTIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN

- La promoción de la autonomía:
 - Prevención
 - Asistencia facilitadora
- La atención
- Los dos objetivos de la LAAD requieren estrategias de acción en pro de los mismos diferentes.

La promoción de la autonomía debe ser **proactiva**

La promoción de la autonomía, sobre todo mediante la prevención, requiere acciones anticipadas o tempranas.

En relación al mismo, la LAAD incurre en **dos fallos importantes**:

-Establece como requisito para beneficiarse de la acción protectora “Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos” (art. 5.1.a).

-El segundo fallo grave radica en que para acceder a la acción protectora de la LAAD, “El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación” (art 28.1), lo cual supone orillar el importante papel proactivo que en buena política social les corresponde a los agentes del bienestar social.

La promoción de la autonomía intrínseca debe relacionarse con la **potencialidad**

- La LAAD vincula el contenido material de su protección a “el grado y nivel de dependencia” (art. 28.3).
- Esto resulta inapropiado para las intervenciones de promoción de la autonomía, que no deben vincularse a la gravedad de la afección, sino a las **posibilidades de logro** de cada caso.
- Por otra parte y como quiera que la promoción de la autonomía puede y debe servirse de acciones de alcance colectivo, debe contar también en la elección y graduación de las mismas su eficiencia para los objetivos de bienestar social a corto y, al menos, medio plazo. Recordemos a este propósito y a título de ejemplo la meta de más años de vida libres de dependencia.

Tabla 1
Adecuación de los criterios de intervención de la LAAD

| OBJETIVOS DE LA LAAD | CRITERIOS DE INTERVENCIÓN INDICADOS | CRITERIOS DE INTERVENCIÓN DE LA LAAD |
|--|---|---|
| Atención a las situaciones de dependencia | Reactividad | Idem |
| | Asignación de recursos en función del grado de afectación | Idem |
| | Equidad | Idem |
| Promoción de la autonomía personal | Proactividad | Reactividad |
| | Prescripción según la potencialidad del afectado | Prescripción según el grado de afectación |
| | Eficiencia y beneficio público | Equidad |

Primera idea de la LAAD

- La idea de prevenir la dependencia es anterior a la decisión gubernamental de promover la citada norma. Así, la Recomendación nº (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa (1999: 11-21) postula, como primera medida relativa a la dependencia, prevenirla o reducirla.
- Esta propuesta debió de ser conocida por quienes realizaron los trabajos preparatorios de la LAAD, pues el *Libro blanco* mediante la que fue preparada comienza citando dicha resolución (Ministerio de Trabajo y A. S., 2005: 21).
- No obstante lo anterior, la LAAD fue concebida sólo en relación con el objetivo de la atención a las personas en situación de dependencia. El título del *Libro blanco* así lo anuncia, y en su contenido se dedica muy escasa atención a la promoción de la autonomía (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005: cap. 6). **Esa opción fue correspondida con la previsión de una estrategia de carácter reactivo y equitativo.**

Se añade la promoción de la autonomía personal

- “...la primera idea era abordar la protección de la dependencia y a ello respondía el Libro Blanco y los primeros borradores de la Ley, pero antes de presentar el Anteproyecto al Consejo de Ministros la Secretaria de Estado y el Ministro decidieron que se cambiara el título de la Ley, buscando incorporar el valor de la autonomía como objetivo de la protección, sin que ello necesariamente comportara una ampliación del catálogo de servicios, que... se logra en el Senado. En esta decisión se tuvo en cuenta el criterio del sector de la discapacidad y del propio IMSERSO que, habiéndose descartado incorporar la vía de seguridad social del modelo alemán con una prestación de dependencia, se mira hacia la Ley francesa menos proteccionista y más de principios.”
- El anteproyecto fue aprobado por el C. de M. el 23.XII.2005

La promoción de la autonomía personal, sin estrategia adecuada

- En el anteproyecto, aprobado por el Gobierno el día 23 de diciembre de 2005, aparece incorporado el objetivo de la **promoción de la autonomía personal**
- Pero ello no fue acompañado de la incorporación de una estrategia adecuada para ese segundo objetivo
- Cabe citar a este propósito que, en los trabajos posteriores al *Libro blanco*, aparentemente no participó el departamento de Sanidad, sin duda el dotado de mayor competencia –técnica y jurídica- en esa clase de estrategia.

3. DOS CLASES DE PRESTACIONES

Artículo 14. **Prestaciones de atención a la dependencia.**

1. Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de **servicios** y de **prestaciones económicas...**
2. Los **servicios del Catálogo del artículo 15** tendrán **carácter prioritario** y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

Artículo 15. Catálogo de servicios

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- b) Servicio de Teleasistencia.
- c) Servicio de Ayuda a domicilio:
 - (i) Atención de las necesidades del hogar.
 - (ii) Cuidados personales.
- d) Servicio de Centro de Día y de Noche:
 - (i) Centro de Día para mayores.
 - (ii) Centro de Día para menores de 65 años.
 - (iii) Centro de Día de atención especializada.
 - (iv) Centro de Noche.
- e) Servicio de Atención Residencial:
 - (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
 - (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

Prestaciones económicas

- “Prestación económica vinculada al servicio” (art. 17)
- “Prestación económica de asistencia personal” (art. 19)
- “Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales” (art. 18). De carácter excepcional (art. 14.4)

APLICACIONES DE LAS PRESTACIONES

| PRESTACIONES | PdelaA | ASD |
|---|----------------|------------------|
| Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal (art. 21) | + | - |
| Servicio de Teleasistencia (art. 22) | - | + |
| Servicio de Ayuda a domicilio (art. 23) | - | + |
| Servicio de Centro de Día y de Noche (art. 24) | + | + |
| Servicio de Atención Residencial (art. 25) | ¿? | + |
| Prestación económica vinculada al servicio (art. 17) | Según servicio | Según servicio |
| Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (art. 18) | ¿? | ¿? |
| Prestación económica de asistencia personal (art. 19) | + | + (implícito) |

Aparentes anomalías en la distribución de prestaciones. Enero de 2011

- Proporciones de prestaciones sobre 100 beneficiarios (algunos reciben 2 prestaciones)
- Concesiones de servicios para la **prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía personal** más las de la prestación económica de **asistencia personal**, que integran la cobertura prevista para el primero de los objetivos generales de la LAAD (arts. 1.1, 15.1.a y 19): **1,8 %** (en la fuente: **1,5 + 0,1**)
- Concesiones de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de carácter excepcional (art. 14.4): **57,6 %**
- Fuente: IMSERSO

4. CUESTIONES RELATIVAS A LAS PRESTACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA

- **Cuestión previa:** la opción por los servicios sociales como medio prioritario de protección y de gestión (art. 14)
- El régimen competencial de los servicios sociales
- La LAAD se fundamenta (disposición final octava) en el art. 149.1.1º de la CE:
 - “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 - 1º 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.”
- **Problemas** de la prioridad y opción por los servicios sociales

La promoción de la autonomía personal en la tramitación parlamentaria

- En el anteproyecto, para la promoción de la autonomía personal, el catálogo de servicios incluía:
 - a) Prevención de las situaciones de dependencia
 - b) Teleasistencia
- En el trámite del Senado (XII.2006), mediante gestión del CERMI, se amplían los servicios de prevención de situaciones de dependencia con los de promoción de la autonomía. En ese trámite se pasó la teleasistencia a la atención de las situaciones de dependencia

Servicios específicos para la promoción de la autonomía

- En Catalogo de servicios que establece la LAAD en su art. 15, con garantía de acceso mediante derecho subjetivo, únicamente se relacionan plenamente con los factores personales de la autonomía los “de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía”.
- La disposición que la norma dedica a este componente (art. 21) sólo se refiere a la prevención y **no la regula, sino que la deriva.**
- La técnica derivativa que sigue la disposición transcrita -excepcional entre las que regulan los componentes del Catálogo de servicios (arts, 21 25)-, a mi parecer, entraña un alto riesgo de que se desvirtúe la garantía de acceso.

Otras prestaciones para la promoción de la autonomía

- Asignación de funciones promocionales de la autonomía compartidas a otros servicios del catálogo:
 - Servicio de centro de día y de noche (art. 24.1)
 - ¿Servicio de atención residencial? (art. 25.1)
- Asignación del papel promocional a la prestación económica de asistencia personal (art. 19)
- **Posibilidad precaria** de que se continúe la práctica -que contaba a la sazón con unos treinta años de ejercicio- de conceder “Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal” (disposición adicional tercera).

Coda de la LAAD: Medidas de corrección parcial y dudosas (1)

RD 727/2007, de 8 de junio, sobre intensidades y cuantías

A. 5. *Intensidad del servicio de prevención de las situaciones de dependencia*

1. Las personas en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos, recibirán servicios de prevención con el objeto de prevenir el agravamiento de su grado y nivel de dependencia, incluyendo esta atención en los programas de teleasistencia, de ayuda a domicilio, de los centros de día y de atención residencial.

Este reglamento se desvía de lo establecido por la LAAD. Ver la regulación de TA y SAD.

Discusión sobre la idoneidad técnica de esta opción.

Coda de la LAAD: Medidas de corrección parcial y dudosas (2)

- **RD 727/2007, de 8 de junio, sobre intensidades y cuantías**

Art. 6. 2 Son servicios de promoción de la autonomía personal los de asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de 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.

El RD no establece quién proveerá estos servicios. Ver definiciones de la LAAD

En las estadísticas del SAAD escasean

Coda de la LAAD: Medidas de corrección parcial y dudosas (3)

- **RD 175/2011, de 11 de febrero, sobre intensidades y cuantías**

Art. 1.3 Asigna al grado I los siguientes servicios de promoción de la autonomía personal:

Habilitación y terapia ocupacional

Atención temprana

Estimulación cognitiva

Promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional

Habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual

Apoyos personales y cuidados en alojamientos especiales (viviendas tuteladas)

¿Quién los dispensa?