

# Documento de posición del CERMI Estatal ante el proceso de Evaluación y Revisión de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia

\*\*\*\*\*

## PROPUESTAS DE MEJORA

Aprobado por el Comité Ejecutivo del CERMI  
Estatal el 2 de diciembre de 2009

ELABORADO POR LA COMISIÓN DE TRABAJO DEL CERMI  
PARA EL SEGUIMIENTO DE LA LEY 39/2006

### ÍNDICE

#### A) CUESTIONES GENERALES

- 1º.- Diferenciación entre los conceptos de discapacidad y dependencia
- 2º.- De la dotación económica de la Ley y de la garantía de financiación de las prestaciones y servicios previstos en ella
- 3º.- Incumplimiento de los principios generales establecidos en la Ley
- 4º.- Ausencia de participación de las entidades pertenecientes al tercer sector social

#### B) PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN (PIA)

- 1.- Un procedimiento complejo que requiere de dos resoluciones diferentes
- 2.- Del procedimiento de valoración
- 3.- Establecimiento del Programa Individual de Atención
- 4.- Determinación de la participación del beneficiario en el coste del servicio
- 5.- Del ejercicio del derecho de revisión de las decisiones administrativas adoptadas en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y determinación del derecho a las prestaciones del sistema
- 6.- Procedimiento de homologación

#### C) PRESTACIONES DEL SISTEMA

- 1.- Red de servicios del SAAD escasa y que no se incrementa
- 2.- Servicios del SAAD
- 3.- Prevención y Atención Temprana
- 4.- Inexistencia de modelos de promoción de autonomía personal
- 5.- Régimen de incompatibilidades
- 6.- Ayudas económicas para la autonomía personal

#### D) OTROS APARTADOS CUYA VALORACION ENTENDEMOS DE RELEVANCIA

- 1.- Información estadística del Sistema
- 2.- Incoordinación de la Ley 39/2006 y del SAAD en el marco de competencias del Estado en materia de Seguridad Social.
- 3.- Municipalización de la Ley
- 4.- Observatorio sobre la implantación del SAAD
- 5.- Situaciones de dependencia moderada
- 6.- Las implicaciones que para el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, supone el desarrollo y aplicación legislativa en nuestro país de la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad
- 7.- Rentabilidad en términos económicos, laborales y sociales de la implantación del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia

**A**lcanzados los tres años de vigencia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, se cuenta con datos suficientemente válidos acerca de su aplicación efectiva en todo el territorio nacional, que permiten al CERMI efectuar una valoración de su despliegue y desarrollo que posibilite mejorar una iniciativa legal que fue saludada como un avance por el sector social de la discapacidad.

Es preciso poner de relieve en primer lugar que el proceso de desarrollo y, sobre todo, de aplicación de la Ley está dibujando un Sistema no acorde con las esperanzas que pusimos en el mismo. Entendemos que este es el momento adecuado, cuando procede la revisión de la Ley, para determinar con precisión cuál es el rumbo actual de esta y solicitar de los poderes públicos, Parlamento, Gobierno central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que realicen el esfuerzo preciso para que, finalmente, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se constituya como el garante de los derechos subjetivos que estaba llamado a reconocer.

Con esta intención, y con una actitud absolutamente constructiva, tanto respecto de las administraciones públicas como, sobre todo, respecto de las personas con discapacidad que han accedido, y accederán a los derechos establecidos en este texto legal, analizamos los siguientes parámetros que entendemos de mayor relevancia de lo observado en este periodo, y ello desde la valoración de la aplicación práctica, real, observada durante este tiempo de vigencia, que entendemos ya más que suficiente para ofrecer datos constatados y valoraciones sólidas:

#### A) CUESTIONES GENERALES

##### 1.- Diferenciación entre los conceptos de discapacidad y dependencia

Desde las entidades que representan y agrupan a las personas con discapacidad y sus familias venimos observando cómo la puesta en marcha del SAAD está generando la pérdida o dilución de los perfiles de la discapacidad que quedan así absorbidos en una consideración más nebulosa y difusa, al ser englobados en el nuevo concepto de dependencia, que carece de límites nítidamente reconocibles.

Se trata de una conclusión común a todos los territorios autonómicos, e incluso a escala nacional: una de las consecuencias que está suponiendo la puesta en marcha del SAAD, con la elaboración de disposiciones legales, estatales y autonómicas para su desarrollo, y el establecimiento de un sistema administrativo de nuevo cuño, para su aplicación, así como la dedicación de mayores recursos presupuestarios, nos lleva a una situación que empezamos a considerar como negativa y valoramos como peligrosa, puesto que puede poner en peligro los avances y conquistas alcanzadas en cuanto a determinación de apoyos específicos en función de cada discapacidad singular. Y puede suponer en un periodo de tiempo el desmantelamiento del sistema de servicios sociales español, al no considerar necesaria la atención en función del tipo de discapacidad ni de otros factores sociales, sino en función del grado y nivel de dependencia.

Por el contrario, el concepto de dependencia nos remite a una consideración que engloba no sólo los recursos destinados a las personas con discapacidad, sino también los servicios administrativos, planes de actuación, prestaciones, etc., que incluye elementos subjetivos claramente heterogéneos como personas mayores (el grupo cuantitativamente más representativo), enfermos crónicos, enfermos mentales o personas con discapacidad, en lo que se evi-

dencia como una irreal (pero funcional, desde el punto de vista de la administración) adición de heterogéneos justificada desde el elemento que les es común, de constituirse en situación de una variable dependencia que, sin embargo, toma la parte por el todo y hace desaparecer los nítidos perfiles de la delimitación de cada causa específica.

Las CC.AA. están vaciando de recursos al Sistema de Servicios Sociales para atender las situaciones de dependencia. Perdemos, pues, sustantividad, peso propio, diluido en un grupo de nueva configuración un tanto forzado.

Esta situación ya se ha hecho evidente, y nos tememos que condicione el futuro inmediato de la realización de nuevas inversiones, concretado en la construcción de centros "polivalentes" para atención a ese heterogéneo grupo que integra la dependencia, y que supondría volver a esquemas de funcionamiento no sólo obsoletos, sino también perniciosos y hoy felizmente superados.

Una consecuencia de esta situación será la merma de recursos destinados a personas que presentan discapacidades que no supongan el reconocimiento de situación de dependencia, pero inmersos en situaciones de grave carencia económica o social y, por tanto, en posiciones de extrema vulnerabilidad están en peligro de quedar en una situación de desprotección. (1)

Resulta, por tanto, necesario definir, desarrollar y aplicar en todas las CC.AA. un protocolo homogéneo de promoción de los derechos y atención a las personas con discapacidad que asegure la continuidad y coordinación entre los sistemas implicados: sanitario y servicios sociales (generales y especializados) y dependencia que habría de ponerse en marcha a partir del inicio de procedimiento de valoración.

##### 2.- De la dotación económica de la Ley y de la garantía de financiación de las prestaciones y servicios previstos en ella

Sin pretender ahora realizar un análisis exhaustivo de la financiación que se ha previsto para el desarrollo del Sistema, se comprueba la consideración generalizada de que la dotación económica de la Ley ha sido insuficiente. La realidad ha superado las previsiones de la Memoria Económica, evidenciando la falta de realismo de esta.

Por otro lado, el reconocimiento, y la adecuada atención de los derechos subjetivos que la Ley genera, no pueden quedar al albur de dotaciones o posibilidades presupuestarias. Quienes cumplen los requisitos precisos para que sea reconocida su condición de persona en situación de dependencia, deben acceder a las prestaciones y servicios que, en función de su grado y nivel les corresponda, sin que ello pueda quedar condicionado por las posibilidades presupuestarias que se deriven de la negociación de convenios bilaterales anuales entre la Administración central y cada una de las Autonómicas.

Por último, es preciso destacar en este apartado, que la Ley reconoce el derecho a la promoción de la autonomía personal de la persona declarada en situación de dependencia. Por esta razón, las ayudas económicas previstas en la Disposición Adicional tercera destinadas a apoyar a la persona con productos de apoyo (antes ayudas técnicas) o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de la vida ordinaria de la persona o a facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que permitan mejorar su capacidad de desenvolvimiento en la vivienda y en su entorno inmediato deben ser garantizados de la misma forma que el resto de los servicios comprendidos en el catálogo que establece la Ley; en consecuencia, no pueden ser financiados con subvenciones discrecionales, sino como auténticos de-

Las CC.AA. están vaciando de recursos al Sistema de Servicios Sociales para atender las situaciones de dependencia

(1) II Dictamen del Observatorio para el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las Personas en situación de Dependencia de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España.

rechos, con dotación económica adecuada y exigible en tal carácter.

### 3.- Incumplimiento de los principios generales establecidos en la Ley

La Ley 39/2006 se articula sobre una serie de principios, que proclama y enuncia en su Título preliminar, artículo 3, que, como tales, han de inspirar la aplicación concreta de la misma, de manera que cuanta normativa, estatal y autonómica se dicte en su desarrollo, como en la aplicación práctica del Sistema, habrá de hacerse en coherencia y adecuación a tales principios. Sin embargo, como veremos a lo largo de este documento, desde las organizaciones del sector consideramos que la experiencia de aplicación evidencia una falta de rigor, cuando no una efectiva conculcación de alguno de estos principios, especialmente de los que a continuación indicamos:

c) **Atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.** Denunciamos, especialmente, en este aspecto la falta de desarrollo de los modelos sociosanitarios, y la ausencia de una coordinación efectiva y personalizada entre ambas administraciones. La aplicación de la Ley se ha dirigido hacia la delimitación de prestaciones precisas, más que a una consideración global, integral, de la persona en situación de dependencia.

d) **Transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.**

f) **Personalización de la atención.**

g) **Establecimiento de medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.**

h) **Promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.**

i) **La permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.**

k) **La participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familiares y entidades que las representen.**

l) **La colaboración entre los servicios sociales y sanitarios.**

n) **La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.**

ñ) **La cooperación interadministrativa.**

p) **La inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de hombres y mujeres.**

### 4.- Ausencia de participación de las entidades pertenecientes al tercer sector social.

La Ley 39/2006 en su exposición de motivos resalta que «es un hecho indudable que las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde hace años en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Estas entidades constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas.»

El artículo 3 configura la participación del tercer sector como uno de los Principios inspiradores de la Ley y, por tanto, del propio SAAD («La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción e la autonomía personal y atención a la situación de dependencia»). También el artículo 4.2 e) reconoce la participación en la formulación y aplicación de las políticas que afectan a su bienestar, como un derecho que ha de ser garantizado, y ejercido tanto individualmente como a través de las asociaciones. Es también

relevante la específica referencia que el artículo 4, en su apartado 3, establece respecto de la consideración personalizada, individualizada, de estos derechos, al determinar que los poderes públicos han de adoptar las medidas precisas para promover y garantizar el respeto de los derechos de las personas en situación de dependencia, «sin más limitaciones que las derivadas de la falta de capacidad de obrar que determine su situación de dependencia».

Finalmente, el artículo 16 de la Ley establece en su apartado 2 que las CC. AA. establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concerta-



dos. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector. Asimismo, en el apartado 4 se establece que los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector.

Sin embargo, observamos cómo en muchas CC. AA. el desarrollo normativo del sistema se viene realizando sin contar con la aportación y participación efectivas del tercer sector social. Buena parte de la normativa dictada para tal fin se ha elaborado sin contar con la opinión y experiencia de las organizaciones de atención a personas con discapacidad y, en muchos casos, no se han desarrollado nuevos órganos de coordinación del sistema, ni aún consultivos, en los que se garantice una participación efectiva y cierta, de

nuestro sector. Se está, pues, generando un Sistema que tiene como especial objetivo a nuestro tejido social, pero sin contar con esta parte de la ciudadanía en su diseño, desarrollo y aplicación, ni, menos aún, en el seguimiento y control de su puesta en marcha y aplicación.

Esta situación no sólo vulnera, como hemos visto, las propias bases de la Ley, sino que evidencia una marginación de los intereses de las personas a las que, en definitiva, aquélla se refiere. Por el contrario, reivindicamos el papel sustancial que en el Sistema ha de corresponder a las personas en situación de dependencia y sus organizaciones representativas, que no son objeto, sino protagonistas del mismo.

Es fácil, y apremiante, la solución de esta evidente desviación del Sistema: las CC. AA., dentro de su marco competencial, han de realizar previsiones normativas dirigidas a la creación ex novo de órganos de ámbito autonómico en los que estén representadas las personas con discapacidad y sus familias a los que se les atribuyan funciones consultivas del Sistema en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, o bien modificar las disposiciones normativas necesarias



para que se amplíen las competencias de los órganos consultivos preexistentes.

Reivindicamos, por tanto, de manera expresa e innegociable, que se articule y garantice, con la prioridad que la propia Ley le asigna, la participación de las organizaciones del tercer sector social tanto en la aplicación de la Ley como, especialmente en estos momentos, en el proceso de evaluación de la misma.

#### **B) PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN (PIA)**

##### **1.- Un procedimiento complejo que requiere de dos resoluciones diferentes.**

La mayoría de las CC. AA. han establecido un procedimiento en el que se establecen dos fases o actuaciones administrativas diferenciadas y requiere, por tanto, de dos resoluciones administrativas distintas aunque evidentemente condicionadas entre sí: una primera para el reconocimiento del grado y nivel de dependencia, y, concluida y firme ésta, otra posterior para el establecimiento del Programa

Individualizado de Atención (PIA). Esta articulación del proceso repercute, entre otros aspectos, en un alargamiento de los plazos establecidos en las propias previsiones de las normas autonómicas, que en la casi totalidad de territorios además se incumplen, lo cual está suponiendo que los solicitantes tengan que esperar incluso hasta dos años para obtener su PIA.

Entendemos que esta no constituye una aplicación obligada de lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley, que expresamente se refiere a un solo procedimiento que define como un marco común tanto para el reconocimiento de la situación de dependencia, como para la determinación de las prestaciones mediante el establecimiento del PIA.

La experiencia práctica evidencia que las personas en situación de dependencia y sus familias sufren plazos intolerables e inasumibles, y que no son conciliables con la situación de necesidad que genera su propia situación de dependencia. Proponemos una revisión profunda de los procedimientos administrativos establecidos en las diferentes CC. AA. desde la perspectiva de la simplificación y optimización de los recursos, sin que esto haya de generar merma alguna de las garantías de la decisión administrativa y, sobre todo, de los derechos de las personas solicitantes.

De esta revisión debería resultar el establecimiento de un procedimiento homogéneo, o asimilable en todo el territorio nacional, que garantice que entre el momento de presentación de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, y de determinación del PIA, no medie un plazo superior a seis meses, y que cualquier exceso en estos plazos, en cuanto que supone perjuicios para el solicitante, genere responsabilidades para la Administración responsable de su tramitación.

Pese a su carácter evidente, es preciso recordar que la tramitación del procedimiento ha de cumplir todas las garantías establecidas en la regulación general del procedimiento administrativo y, por tanto, la persona interesada ha de recibir de la administración, tras formular su solicitud, comunicación escrita de inicio del procedimiento, plazos de tramitación y consecuencias que se derivarían del incumplimiento de los plazos, en su caso. La ausencia de esta determinación precisa, y la prolongación habitual en la tramitación genera intolerables situaciones de inseguridad jurídica que no pueden admitirse en ningún ámbito de actividad de la Administración y, menos aún, cuando hablamos del reconocimiento de derechos y del acceso a servicios o prestaciones precisas.

##### **2.- Del procedimiento de valoración.**

La heterogeneidad de las normas autonómicas dictadas para la articulación del SAAD, encuentra en la determinación de los profesionales que han de efectuar el fundamental proceso de valoración de la situación, uno de sus primeros exponentes. Los perfiles de los valoradores son demasiado diferentes y, en muchos casos, en el texto de las normas se ha optado deliberadamente, por establecerlos de forma claramente genérica, de manera que, con frecuencia, únicamente exigen como regla general, la "pertenencia al ámbito social o sanitario", huyendo, deliberadamente, de la concreción de perfiles profesionales.

En este sentido estamos comprobando que únicamente se les imparte una formación dirigida muy específicamente al mero uso del baremo de valoración, que no va complementada con un conocimiento adecuado de los perfiles o situaciones que generan la situación de dependencia, ni aún de los recursos existentes, su naturaleza o diversidad. De ahí también la importancia de contar con la experiencia del tercer sector que podría proporcionar formación continua a los valoradores en su área de interven-

ción, además del asesoramiento en la valoración.

Los órganos de valoración, además deberían contar con conocimientos específicos sobre el tipo de situación que vayan a valorar y resultaría positivo que se articulen como órganos multidisciplinares en los cuales los conocimientos de los diferentes profesionales se complementen entre sí. Incluso se podría plantear la especialización de algunos órganos de valoración que efectúen valoraciones específicas en determinados casos, atendiendo a la complejidad propia de algunos subgrupos o determinados cuadros. De esta forma no encontraríamos situaciones tan dispares como las que hallamos en la actualidad, puesto que en estos años de despliegue del Sistema se ha podido comprobar la existencia de dictámenes muy diferentes para personas con situaciones similares, tanto entre diferentes CC. AA., como incluso dentro de éstas.

Asimismo, consideramos fundamental cuidar la formación en habilidades del personal valorador, respecto de cómo enfrentarse o establecer relación con la persona que ha de ser valorada y a todo su entorno, pues en ocasiones comprobamos como el evaluar el detalle lleva a ignorar aspectos relevantes

Algunas de las necesidades apuntadas aparecen contemplados por la C. A. de Castilla y León que establece que «el profesional concreto dependerá de la persona cuya situación vaya a ser objeto de valoración.» o la de Galicia que dispone que cada órgano estará integrado como mínimo por un médico, un psicólogo, un diplomado en ciencias de la salud y un trabajador social. También Baleares y Cataluña establecen cierta multidisciplinariedad, que consideramos ofrece mayores garantías puesto que, pese a la objetividad del baremo, los perfiles profesionales de los valoradores introducen sesgos que debieran ser evitados. En definitiva, estas diferencias suponen mayor o menor calidad en la intervención y que los resultados sean más positivos en algunas zonas que en otras, lo que al final genera diferencias graves entre los ciudadanos que ven condicionado el acceso a sus derechos en función (otra vez más) de una situación geográfica.

Respecto a los equipos de valoración, se ha detectado, además, que se producen frecuentes situaciones de absentismo laboral, por bajas médicas, con lo que son habituales las rotaciones entre los profesionales que practican las valoraciones, lo que repercute en contra de la calidad del Sistema y perjudica a las personas beneficiarias del mismo. Sería preciso estudiar los motivos de esta frecuencia en el absentismo laboral que puede ser consecuencia de una mala organización de las condiciones de trabajo. Las bajas médicas no deberían afectar al trabajo con los ciudadanos ya que existen formulas para que los mismos no noten la ausencia de un trabajador enfermo, ya que otro ocupa su puesto y realiza la misma tarea. No se puede llevar a cabo la puesta en marcha de una Ley de esta categoría ahorrando en profesionales.

Específicamente, debemos denunciar la práctica de valoraciones efectuadas incluso sin la presencia física del propio beneficiario, en unos casos telefónicamente, y en otros realizadas exclusivamente sobre la base de los datos con que cuenta la administración. Se trata de una práctica inadmisible, y que expresamente infringe los principios consagrados en la Ley.

Hablamos de calidad pero no debemos olvidar la “calidez”. Es necesario un acercamiento del valorador hacia la persona usuaria. Desde la distancia, en ocasiones, se pierde la perspectiva y se confunde la realidad.

Por todo ello, entendemos imprescindible establecer unas normas mínimas (“estándares”) aplicables a todas

las CC.AA. en cuanto a:

1. Componentes y perfiles profesionales de los integrantes de los equipos de valoración.
2. Perfil profesional y cualificación de los valoradores.
3. Currículum formativo básico de los valoradores: contenidos, metodología, duración, etc..

### 3.- Establecimiento del PIA.

La regulación de este procedimiento es otra de las muestras de mayor disparidad en la regulación dictada por las CC. AA. Tramitación, plazos, garantía de la intervención del interesado o su familia, etc., son cuestiones que precisan homogeneidad de criterios a la hora de abordar el procedimiento de elaboración del PIA. Entendemos que la defensa de las competencias autonómicas no puede justificar un trato diferenciado del ciudadano, y menos aún cuando hablamos del reconocimiento de un derecho personal, igual y universal generado por una Ley común a todo el territorio nacional.



Entendemos preciso resaltar que, en cumplimiento de los principios y derechos reconocidos en los artículos 3 y 4 de la Ley, la determinación de los servicios que comprenda el Programa debe respetar la decisión o propuesta del beneficiario, incluida la elección del centro concreto al que quiera acudir, quedando obligada la Administración a justificar explícitamente la motivación de la decisión que se aparte de aquella.

En definitiva, consideramos preciso plantear un modelo básico de PIA, común para todas las CC.AA., en el que se re-

cogiese de forma clara y comprensiva para el usuario las siguientes cuestiones:

1. Servicios y/o prestaciones económicas aprobados en el PIA, con la descripción y definición en los términos que corresponda a cada uno de ellos: intensidad de la atención, localización, nombre y titular del centro o servicio o apoyo, objetivos generales, aportación económica del interesado, etc.

2. Para los servicios que así lo puedan contemplar, el tipo e intensidad de los servicios de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal que requiere la persona: formación y asesoramiento en tecnologías de apoyo y adaptaciones, rehabilitación/habilitación, establecimiento de itinerarios integrales de apoyos, terapia ocupacional, etc.

3. Para las prestaciones económicas vinculadas al servicio, además se reflejará el centro o entidad que prestará el servicio, el carácter provisional de la prestación, la incorporación del usuario a la lista de espera para la recepción del servicio directo y el compromiso de informarle cuando existan plazas públicas disponibles.

4. Para las ayudas económicas para facilitar la autonomía personal: modalidad, coste y procedimiento de solicitud.

5. Datos identificativos del profesional de referencia.

6. Plazos de revisión del PIA y referencia específica al derecho de acceso al expediente y de formulación de recursos contra la decisión administrativa.

A esto se ha de unir la necesidad legal de que las resoluciones, tanto esta como la de determinación del grado de dependencia, contengan motivación adecuada y sean claras y comprensivas para la persona interesada. En este sentido, entendemos urgente un esfuerzo de todas las administraciones para que, desde el cumplimiento de la exigencia de una motivación exhaustiva, se facilite el ejercicio de los derechos del solicitante, con acceso al expediente, explicación de todos sus parámetros, y con un esfuerzo en la redacción de documentos que, de conformidad con lo establecido en aquella, realice un ajuste razonable de los textos para facilitar su comprensión, lo que, en definitiva, generará y garantizará la exigible seguridad jurídica del interesado.

#### 4.- Determinación de la participación del beneficiario en el coste del servicio.

No podemos compartir que la regulación de la aportación del usuario, elemento fundamental de aplicación de la Ley, se haya realizado por vía de mero acuerdo del Consejo Territorial, y sin ser contemplada en Decreto o norma con el debido rango normativo. De igual forma, tampoco podemos excusar que, a la hora de determinar el nivel mínimo de rentas a partir del cual el beneficiario efectuará sus aportaciones por los servicios que recibe, en lugar de partir del nivel del Salario Mínimo Interprofesional, respecto del cual el Gobierno viene efectuando un loable esfuerzo, en los últimos años, en dignificar su importe, se haya optado por el referente estadístico más ínfimo que existe en nuestra legislación, el IPREM, cuando además este está por debajo de todos los parámetros que, a escala internacional, se consideran como indicadores de pobreza.

La deficiente regulación de esta materia –en realidad, no regulación, por renuncia del Estado a dictar norma reglamentaria a tal fin–, ha llevado al CERMI a impugnar ante los Tribunales el acuerdo de copago del Consejo Territorial del SAAD. Será la Audiencia Nacional, en este caso, la que finalmente disponga la adecuación a no a la legalidad de un acuerdo que el sector de la discapacidad considera irregular e improcedente.

La aplicación del Sistema ha demostrado que la argumentación que sostenía que la aportación de los beneficiarios era fundamental para garantizar la financiación del Sistema,

carece de realidad, puesto que las diferencias en la regulación, establecimiento de criterios de aportación notoriamente dispares, etc., evidencia que el factor relativo a la aportación de los usuarios no es tan sustancial para el sostenimiento, ni constituye una preocupación fundamental de las administraciones públicas. Es ilustrativo, en este sentido, el caso de la C.A. de Cataluña, que ha establecido criterios de ponderación para la aportación del usuario notoriamente superiores a los indicados por el acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, sin que ello ponga en quiebra el despliegue del sistema en dicha Comunidad.

Denunciamos como inadmisibles que, una vez más, la heterogeneidad en la regulación deja establecidos criterios de



aportación completamente diversos, y que incluso en algunas CC.AA., se considere no el nivel de ingresos de la persona en situación de dependencia, sino de su familia, contraviniendo expresamente la Ley.

En definitiva, en esta cuestión se perfila aún con mayor claridad que en el resto de los parámetros que consideramos, la evidente ruptura que en la aplicación del Sistema se está produciendo de los principios de igualdad y universalidad que la Ley impone en su artículo 4.b), lo cual nos obliga a exigir del Consejo Territorial que establezca al respecto una posición y criterios homogéneos y que se respeten por todas las CC. AA.

Consideramos muy oportuno la creación de una oficina de información y gestión de reclamaciones, que fuera más accesible y próxima a los ciudadanos

Una vez más, el sector de la discapacidad representado por el CERMI recuerda su posición inamovible de que queden exentos de realizar aportaciones las personas beneficiarias en situación de dependencia menores de 65 años cuya capacidad económica no supere 2,5 veces el SMI, y que se limite al 75% la aportación máxima, en el caso de los servicios con mayor carga de copago.

##### 5.- Del ejercicio del derecho de revisión de las decisiones administrativas adoptadas en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y determinación del derecho a las prestaciones del Sistema.

La realización de los ajustes precisos en la aplicación de



la Ley únicamente tendrá lugar a través del ejercicio del derecho a la revisión de las decisiones administrativas, en un primer plano, ante la propia Administración y, en definitiva, mediante el ejercicio de las acciones legales que procedan contra las resoluciones o respecto de las incidencias en la aplicación del proceso.

La aplicación de los principios de seguridad jurídica, igualdad ante la ley y tutela judicial efectiva (arts. 10.1, 14 y 24.1 CE) suponen el derecho de los ciudadanos a ejercitar las acciones que procedan para revisar las resoluciones administrativas dictadas en el proceso de reconocimiento de la situación de dependencia y, especialmente,

en la determinación de los servicios o prestaciones establecidos en el PIA.

Esto, de una parte, debe obligar a las Administraciones Públicas a facilitar el ejercicio de este derecho, haciendo claras, accesibles y comprensibles sus decisiones, como ya se ha dejado apuntado, ofreciendo asesoramiento para el ejercicio de este derecho, y, finalmente estableciendo los medios más ágiles y al alcance los ciudadanos para la adecuada revisión jurisdiccional de sus decisiones.

Sin embargo, aunque el texto de la Ley 39/2006 nada establece de forma expresa, la totalidad de las disposiciones autonómicas dictadas remiten la revisión judicial de estas resoluciones a la vía contencioso-administrativa lo que supone que los plazos de espera de los beneficiarios para ver satisfecho su derecho se alargan de forma inevitable (plazos de hasta 5 años de espera), aparte de encarecer cualquier actuación, lo que en la práctica, convierte esta situación en una suerte de efectivo “boicot” al ejercicio de estos derechos.

Como posibles alternativas, se plantea modificar la legislación para que la competencia en el conocimiento de estas cuestiones pase a la Jurisdicción de lo Social (avala esta solución tanto la propia naturaleza de ésta, como el hecho de que en la actualidad la revisión de las resoluciones de reconocimiento del grado de discapacidad constituyen competencia plena e incuestionada de esa jurisdicción).

Entendemos oportuno explorar también una vía intermedia para garantizar la información precisa y solucionar las incidencias y legítimas disconformidades de los usuarios del Sistema, puesto que es preciso que la información sobre la garantía de derechos sea mayor y llegue a todos los usuarios que ven a la Administración de Justicia como algo lejano y que no les va a servir para mucho.

Consideramos muy oportuno la creación de una oficina de información y gestión de reclamaciones, que fuera más accesible y próxima a los ciudadanos, los cuales todavía perciben a los tribunales como algo lejano, lento y caro. Lo que pretenden es que alguien les resuelva el problema y pronto, con independencia de quien lo pueda hacer, pero precisan de un asesoramiento previo. Hay que tener en cuenta que los protagonistas de esta Ley son personas mayores o con discapacidades con grandes necesidades de apoyo, con familias que en muchas ocasiones se encuentran física y emocionalmente exhaustas, y que carecen de medios, experiencia, y facilidad de acceso o capacidad para iniciar esta serie de procesos.

Esta oficina de gestión pública, podría actuar de intermediador o facilitador entre los usuarios y tribunales con un objetivo claro: el dotar de información sobre derechos de los usuarios y canalizar las demandas y reclamaciones de los mismos con un asesoramiento previo y supervisión, hacia los tribunales, evitando en la medida de lo posible pasos y procesos burocráticos que se alargan en exceso en el tiempo. Este procedimiento no debería de suponer ningún coste para los ciudadanos.

##### 6.- Procedimiento de homologación.

La aplicación de la Ley durante el periodo transcurrido está demostrando la inadecuación del procedimiento previsto en la Disposición Adicional 9ª de la misma, para los supuestos en ella recogidos. El fundamento de esta previsión legal (economía procesal y celeridad) fracasan. Debe tenerse en cuenta, además, que dada la derogación del anexo 2 del Real Decreto 1971/1999, el cauce previsto en la citada Disposición Adicional deviene como un procedimiento transitorio.

La aplicación real de la Ley está evidenciando que el catálogo de servicios es escaso y centrado en los aspectos más asistencialistas

Los datos revelan que, en la práctica, la prestación económica de cuidados no profesionales constituye la prestación mayoritariamente reconocida

Consideramos precisa un revisión del texto de la Ley que evite la situación de inseguridad que hoy padecen los beneficiarios, en el sentido a que se refería la Consulta efectuada por el CERMI a la Comisión Técnica de Coordinación y Seguimiento de la aplicación del BVD, y, especialmente proponer la aplicación del Baremo de Actividades de Vida Diaria y dictar resolución reconociendo el grado y nivel más favorable para la persona en situación de dependencia.

Especialmente grave es la constatación por parte de las organizaciones del CERMI de supuestos en los cuales se está aplicando este procedimiento a personas que no tienen reconocida ni la situación de gran invalidez ni la necesidad de concurso de tercera persona.

También tiene relevancia en este apartado la coacción a que se somete a los beneficiarios ya que si no inician el procedimiento, se les amenaza con la pérdida de la plaza o servicio de que gozan, lo cual nos lleva nuevamente a reivindicar un sistema de información objetivo y veraz que garantice que el ciudadano adopte la decisión que considere adecuada como tal ejercicio de un derecho, y nunca como una obligación.

### C. PRESTACIONES DEL SISTEMA

1.- Red de servicios del SAAD escasa y que no se incrementa.

Constituye un fin fundamental de la Ley, y así ha sido transmitido a la ciudadanía, reconocer, con carácter de auténticos derechos subjetivos, el acceso a prestaciones, en función de la situación de dependencia que presenta el ciudadano (art. 4.1).

Resulta por tanto claro que la Ley 39/2006 pretende crear un nuevo derecho que se atenderá a través de la red de Servicios Sociales por las respectivas CC. AA. mediante centros y servicios públicos o privados concertados, debidamente acreditados (artículos 6, 14.2 y 15), y, sólo en el caso de no ser posible la atención que se reconozca, se incorporará la prestación económica sustitutoria (art. 14.3 y 17).

Sin embargo, esa finalidad y objetivo últimos no puede que-



dar finalmente cuestionados por la inexistencia de las prestaciones o servicios que constituirían la concreción de aquellos derechos, sino que ha de obligar a las administraciones públicas a efectuar una planificación de inversiones que garantice plenamente el acceso a las prestaciones y servicios que puede demandar la situación de los beneficiarios del sistema, de forma que se garantice plenamente la efectividad y certeza del derecho reconocido.

Frente a ello, apenas se están creando infraestructuras de nuevos servicios que garanticen plenamente las plazas o prestaciones que a cada ciudadano/beneficiario corresponda, priorizándose la concesión de prestaciones económicas en lugar de prestar servicios.

Observamos un giro considerable respecto de lo previsto en el texto legal, puesto que las prestaciones económicas, configuradas en la Ley como una prestación excepcional, constituyen la mayoritariamente reconocida (a fecha de finalización de este informe, el 51% de todas las prestaciones y servicios concedidos por el Sistema hasta el momento). En este punto, la Ley debería ser revisada para consagrar como criterio preferente a la hora de recibir apoyos y su clase el de la voluntad de la persona beneficiaria, debiendo existir una cartera de prestaciones y servicios que se acomode del modo más aproximado posible a lo deseado por la persona.

Por otro lado, parte de los datos estadísticos de concesión de plazas de servicios a personas en situación de dependencia no corresponden a la creación de centros ni servicios, sino que obedecen a situaciones de personas que ya gozaban de una plaza residencial en la red de Servicios Sociales de su CC.AA. pasando esa plaza ahora a formar parte de la red del SAAD, con lo que las CC.AA. obtienen cofinanciación de un servicio previo, que podríamos considerar incluso como doble financiación, puesto que ya reciben del Estado financiación por transferencias en materia de Servicios Sociales. Por tanto, la aplicación en estos años, especialmente en personas que presenten graves situaciones de dependencia, evidencia que los beneficios que estas obtienen del nuevo marco legal no es sino la determinación de servicios de los que ya disfrutaban. Con esta "conversión" de plazas, además, surge el peligro de que aquel servicio que se recibía de forma gratuita pase a ser objeto de copago.

Además, asistimos en muchas CC.AA. a una situación de solapamiento entre el sistema de acceso a servicios en función de lo dispuesto en el PIA, y el que regulaba las normativas previas de acceso a plazas o servicios, lo que a menudo genera conflictos entre disposiciones cuyo alcance o prioridad no queda claro para el ciudadano. En este sentido, la confluencia de situaciones personales que a menudo son graves o perentorias, hace conveniente establecer un sistema de prioridades, y criterios de urgencia en la atención de situaciones de emergencia social.

### 2.- Servicios del SAAD.

La aplicación real de la Ley está evidenciando que el catálogo de servicios que aquella establece, es escaso y centrado en los aspectos más asistenciales de la atención a las personas en situación de dependencia y que no ha venido acompañado, hasta este momento, del necesario desarrollo de aquellas otras prestaciones que viniesen a propiciar la autonomía personal y la vida independiente de las personas beneficiarias. En definitiva, se comprueba que como en su despliegue el Sistema se ha centrado en la atención y cuidado de las personas en situación de dependencia y no ha apostado por la promoción de la autonomía salvo a mero título nominal en el enunciado de la denominación oficial de



la Ley. Tampoco se aprecia un impulso desde la Administración central en el sentido de potenciar que las CC. AA. desarrollen normativa de promoción de la autonomía personal y prevención de las situaciones de dependencia.

Además, se ha demostrado un esfuerzo evidente en reconocer e incluir en el SAAD servicios que ya se venían prestando con anterioridad por los Servicios Sociales.

Entendemos preciso plantear, por un lado, la ampliación del catálogo, y por otro la redefinición de los servicios contenidos en el mismo y, en concreto, la determinación de los expresados servicios de promoción de la autonomía personal en la línea de contenidos que había avanzado el CERMI en su Propuesta de Modelo de Servicio de Promoción de la Autonomía Personal. A esta fecha, apenas existe por parte de ninguna CC. AA. una buena regulación de los servicios de promoción de la autonomía personal, y menos servicios efectivamente implantados, por lo que urge llevar a cabo iniciativas para que en todas las provincias existan este tipo de servicios, tanto genéricos como específicos, que atiendan la demanda potencial, y en cuyo establecimiento y gestión se debe contar con las organizaciones del tercer sector social.

Es relevante, también destacar que los datos del Sistema evidencian un giro y, en consecuencia, una contradicción total respecto de lo previsto en el texto legal (art. 14.4), que configura la prestación de servicios como una prioridad, y establece la prestación económica de cuidados no profesionales como un servicio excepcional. Sin embargo, tal y como ya se ha puesto de relieve, los datos estadísticos del Sistema revelan que, en la práctica, la prestación económica de cuidados no profesionales constituye la prestación mayoritariamente reconocida. Es este un dato relevante que debe ser depurado adecuadamente tanto para no infringir lo establecido en la Ley y desnaturalizar su finalidad, como para garantizar que esta opción no suponga una merma en los servicios y calidad que precise la persona en situación de dependencia. Y todo ello, lo volvemos a reiterar, bajo la primacía de la libre opción de la persona beneficiaria, que debe constituir la clave de bóveda del Sistema.

Es un dato además, sobre el que no podemos dejar de expresar nuestra preocupación por cuanto se está renunciando a servicios sin que tal renuncia obedezca a motivos que favorezcan a la persona en situación de dependencia. En este aspecto, entendemos que el criterio para optar por una u otra solución no puede ser sino el de garantizar que el beneficiario acceda a aquella prestación o servicio que mejor potencie su autonomía, su inclusión social, y favorezca su enriquecimiento personal, atendiendo a su voluntad libremente formada y a su opción vital; y que deben, por tanto, ser éstos los criterios que se impongan a la hora de confeccionar el PIA.

A la hora de que el SAAD disponga servicios y prestaciones de calidad, es fundamental contar con un marco adecuado para la acreditación de centros, servicios y entidades, así como que las personas que intervienen proporcionando apoyos (sean profesionales o no), posean una formación apropiada y en su caso homologada. Los acuerdos sobre acreditación de centros, servicios y entidades adoptados hasta ahora por el Consejo Territorial del SAAD, aparte de llegar con retraso, son muy genéricos y se han centrado fundamentalmente en servicios y dispositivos de atención, incluidos profesionales, pensados para personas mayores, eludiendo la realidad de las personas con discapacidad y de los centros y servicios existentes y en funcionamiento para ellas. Hay que revisar estos acuerdos sobre acreditación para ampliarlos a todo tipo de perfiles, y recogiendo la variedad y riqueza de los dispositivos de atención existentes o



que se puedan generar en el futuro, para que la atención a cada situación específica de discapacidad no queda al margen de la calidad exigida.

### 3.- Prevención y Atención Temprana.

Denunciamos el grave déficit de desarrollo de este sustancial apartado de la Ley, puesto que respecto a la prevención de las situaciones de dependencia, a día de hoy, el Consejo Territorial no ha aprobado los criterios, recomendaciones ni condiciones mínimas que deberán cumplir los Planes de Prevención de las CC. AA. Tampoco las CC. AA. han aprobado estos Planes de Prevención. Reclamamos, por tanto, la urgente aprobación de dichos criterios, recomendaciones y condiciones mínimas, y la inmediata aplicación y efectividad en los correspondientes planes de las CC. AA.

Es igualmente denunciado, por los efectos que esto supone en los niños y niñas a los que se identifica tempranamente una situación de discapacidad y carecen de una respuesta global que favorezca al máximo todas sus posibilidades de estimulación y rehabilitación, respecto a la protección de los menores de tres años, puesto que el Consejo Territorial tampoco ha cumplido con sus obligaciones relacionadas con la promoción de un Plan Integral de atención a los menores de tres años en situación de dependencia. Es igualmente preciso requerir al Consejo Territorial del SAAD para que cumpla sus obligaciones en esta materia, lo mismo que las CC. AA.

A este respecto conviene mencionar que únicamente la Comunidad Autónoma de Andalucía ha creado una Comisión Técnica para la elaboración de un Plan de Atención Integral a menores de tres años en situación de dependencia que ya debería haber finalizado la elaboración del Plan trienal (2009-2012).

### 4.- Inexistencia de modelos de promoción de autonomía personal.

Es preciso recordar que, durante su génesis parlamentario, el texto inicialmente presentado de la Ley 39/2006, su-

frío un cambio sustancial cuando se determinó apoyar la promoción de la autonomía personal además que atender las necesidades derivadas de las situaciones de dependencia.

Por tanto, en la forma en que este objetivo quedó finalmente establecido en la Ley, esta fue saludada con satisfacción y optimismo por quienes se encuentran en situación de dependencia originada por la discapacidad que presentan, ya que, por primera vez, se establecía, como reconocimiento de derecho individual, el de la promoción de su autonomía y en definitiva, de su inclusión social, facilitando los apoyos precisos a tal fin.

Sin embargo, tras estos tres años de aplicación, nos vemos obligados a denunciar la escasa importancia de los servicios y prestaciones centrados en la promoción de la autonomía personal. Los datos estadísticos del Sistema evidencian que las prestaciones encaminadas a favorecer la promoción de la autonomía personal y la vida independiente, y la de dotación de por ejemplo de servicios de asistente personal, -que fueron saludadas por nuestro sector como uno de los logros de la Ley- son prácticamente irrelevantes (según los datos del Sistema, suponen un porcentaje ínfimo del total de prestaciones del sistema concedidas), y no están siendo prescritos en los programas individuales de atención ni se están creando. En algunas CC. AA. ni siquiera se informa sobre su existencia a los posibles beneficiarios/as.

Es posible que la ya advertida falta de determinación de estas prestaciones haya contribuido a la insuficiencia de su aplicación. Por tanto, consideramos urgente establecer los concretos perfiles de sus beneficiarios, y determinar el contenido preciso de la prestación, para lo cual constituye cauce idóneo la oferta que en este sentido se ha realizado desde el CERMI que debe merecer una respuesta inmediata que garantice la homogeneidad, en todo el territorio nacional, en la determinación de estos servicios, y la seguridad de que estos se configuren como una aportación efectiva para la promoción de la autonomía de sus beneficiarios. Se propone como cuestión esencial la modificación de la Ley 39/2006, a fin de configurar normativamente, en sede legal, los servicios de promoción de la autonomía personal (SEPAP), tanto genéricos como específicos. Ahora mismo, sólo parecen mencionados en el catálogo de servicios (artículo 15), pero carecen, a diferencia del resto de los incluidos en ese precepto, de una conceptualización y configuración legales, que determine su alcance, contenido y efectos. La propia Ley 39/2006, tras su modificación, ha de consagrar un artículo específico a definir y determinar estos SEPAP. Como contenido de esta regulación, el CERMI propone la noción de SEPAP ofrecida en su documento "Propuesta de Modelo de Servicio de Promoción de la Autonomía Personal" <sup>(2)</sup> (2008).

Igualmente denunciaremos la casi inexistente determinación de la prestación de asistente personal que, como en el caso anterior, las organizaciones de personas con discapacidad saludamos como el apoyo preciso para garantizar la autonomía de la persona en situación de dependencia. Frente a aquellas expectativas, tres años después de su aplicación, son prácticamente irrelevantes las prestaciones de este carácter que se han reconocido, lo cual genera una evidente frustración a las personas que vieron en esta previsión legal el reconocimiento de un derecho necesario.

En este sentido, se plantea la modificación de la Ley 39/2006 en lo relativo a la regulación de la prestación de asistencia personal. Por una parte, esta prestación se ha de abrir a todas las situaciones de dependencia reconocidas, y no limitarla como ocurre ahora las de gran dependencia, que expresa la cautela o desconfianza de la Ley a esta prestación fundamental. Además, la prestación ha de ir dirigida

a ofrecer apoyos a la persona para desarrollar todo tipo de actividades que promueven la vida independiente, y no sólo a una parte, como se regula ahora, como las educativas o laborales. Es otra restricción intolerable, que vacía de contenido esta prestación. En un plano operativo, y a fin de que esta prestación se consolide y extienda -al tener poca tradición, por desgracia, en nuestro sistema de servicios sociales, exageradamente asistencialista-, reclamamos la creación de Oficinas de Vida Independiente, en cada provincia, sostenidas por la CC. AA., encargadas de difundir y promover este estilo de vida y gestionar las prestaciones, como la de asistencia personal, que lleva aparejadas.

#### 5.- Régimen de incompatibilidades.

Para lograr el objeto de la Ley establecido en su artículo 1, de garantizar un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español, es preciso que los diferentes regímenes de incompatibilidades no difieran entre sí de forma esencial hasta el punto de que ello suponga que el contenido del derecho sea diferente según la persona resida en una u otra Comunidad Autónoma.

Frente a ello detectamos sistemas de compatibilidades muy diversas, e incluso, en muchos casos, excesivamente restrictivos, hasta el punto de que, en algunas CC.AA. la aplicación de incompatibilidad de prestaciones en la práctica priva de los beneficios ciertos contemplados en la Ley, o de otros de los que ya disponían.

Reclamamos que la efectiva igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo que la Ley proclama ha de pasar por una homogeneidad, hoy inexistente, en estas previsiones legales que constituyen restricciones efectivas en el ejercicio de los derechos derivados de la Ley y que, por tanto, debieran obedecer a un criterio y esfuerzo cierto de disminución de cualquier disposición restrictiva.

Asimismo, en relación al régimen de incompatibilidades, es preciso denunciar que algunas CC. AA. están estableciendo éste en función de criterios de intensidad, y aprovechan para reducir la intensidad de algunos servicios por debajo de los mínimos legalmente establecidos en el anexo 2 del Real Decreto 727/2007, lo cual resulta una extralimitación o directamente un incumplimiento de los criterios mínimos que deben observar, lo que hace que, en definitiva, estas regulaciones son, en este aspecto, por tanto, contrarios a derecho.

#### 6.- Ayudas económicas para la autonomía personal.

Dada su alta incidencia para la calidad de vida, y su potencialidad para prevenir el agravamiento de la dependencia en las personas con discapacidad consideramos necesaria la equiparación de este tipo de prestaciones con el resto de servicios y prestaciones de la Ley y, por tanto, su reconocimiento como derecho subjetivo de las "Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal", en su doble cobertura de adquisición de ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida cotidiana y acceso a la información, y facilitación de la accesibilidad y adaptaciones en el hogar y en su entorno inmediato. Se ha de modificar la Ley para dar a estas ayudas el carácter de auténticos derechos e inscribirlas como una prestación más en la cartera prestaciones, con una configuración amplia, que regula la Ley.

#### D. OTROS APARTADOS CUYA VALORACION ENTENDEMOS DE RELEVANCIA.

##### 1.- Información estadística del Sistema.

En primer lugar, es preciso denunciar la opacidad del

**Igualmente,  
denunciamos la  
casi inexistente  
determinación  
de la prestación  
de asistente  
personal**

Sistema de información estadística del SAAD y la falta de colaboración de algunas administraciones autonómicas. Es un hecho lamentable que en los tres primeros años de despliegue del Sistema, un elevado porcentaje de las prestaciones reconocidas por las Administraciones hayan estado sin identificar.

Además, los datos relativos a los servicios de prevención y promoción de la autonomía personal se ofrecen de forma conjunta, a pesar de ser servicios indudablemente diferentes. Esta circunstancia impide obtener una imagen nítida de la situación real de la aplicación de la Ley en materia de autonomía personal.

La evolución de la información del SAAD durante estos tres años de aplicación del Sistema demuestra que aún no existe, o carece del exigible rigor, la base de datos del propio Sistema, de forma que no contamos con datos fidedignos sobre la gestión de las solicitudes, determinación de la fase del proceso en que estas se encuentran, y determinación de las prestaciones reconocidas. Además, son excesivamente significativos los datos de solicitudes respecto de las que no se determina una situación específica de tramitación del procedimiento o de reconocimiento de la prestación o derecho procedente. Es preciso identificar cuál es la causa de esta situación y establecer un sistema homogéneo de utilización de los datos, puesto que de lo contrario, los resultados ofrecidos carecerán por completo de fiabilidad. Máxime cuando el diseño del sistema, y su aplicación ha generado unos importantes costes, que, en definitiva, proceden del coste total asignado al SAAD, pese a lo cual la aplicación de aquél es más que cuestionable.

Por otro lado, entendemos preciso que el sistema de información estadística del SAAD ofreciese por separado los datos relativos a personas con discapacidad y a personas mayores, o indique los casos en los que conviven ambas causas generadoras de dependencia. También resultaría de indudable utilidad que se introdujesen los datos relativos a copago, compatibilidades concedidas, perfiles de los beneficiarios (género, tipo de discapacidad, tipo de apoyos requeridos, medio rural, etc.).

Complementariamente, deberá asegurarse a los usuarios la tramitación y seguimiento telemáticos de sus solicitudes y expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia.

## **2.- Incoordinación de la Ley 39/2006 y del SAAD en el marco de competencias del Estado en materia de Seguridad Social.**

A juicio del sector social de la discapacidad, y así se pronunció en el momento inicial de gestación del proceso germinador de la Norma (2004), la Ley de Promoción de la autonomía Personal debió fundamentarse constitucionalmente no sólo en las competencias del Estado para garantizar unas condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos ante la Ley con independencia de su lugar de residencia, como finalmente ocurrió, sino también en las competencias del Estado en materia de Seguridad Social, de forma que se reforzara el título competencial de la Administración central a fin de asegurar una igualdad y equidad mínimas y la existencia de un único Sistema, sin agravios por razón de ubicación.

En estos tres años de vigencia del SAAD se ha comprobado sobradamente que los peligros de desigualdad e inequidad se han verificado y que las diferencias entre territorios llegan a ser agraviantes, lo que pone en duda y hace cuestionar la existencia de un Sistema nacional español de Autonomía y Atención a la Dependencia. Para evitar esta tendencia disgregadora, el sector de la discapacidad conside-

ra preciso modificar la Ley 39/2006 para situar esta Norma legal dentro de las competencias del Estado en materia de Seguridad Social, de forma que ciertas características del SAAD fueran legislación básica mínima aplicable a todos los territorios, y que el Estado garantizara el contenido nuclear del derecho a la autonomía, más allá del territorio de residencia de la persona beneficiaria. El actual título competencial, por sí mismo, es precario y poco pacífico, dando pie a un Sistema frágil y discutido que extiende la desigualdad y el trato injustificadamente diferenciado.

## **3.- Municipalización de la Ley.**

La apuesta efectuada en la Ley por la participación en el Sistema de las entidades locales no se ha visto correspondida con una participación cierta y efectiva de estas. Frente a ello proponemos mejorar la coordinación con las entidades locales a la hora de implantar el SAAD, al ser las corporaciones locales las más próximas al ciudadano y su referente.

Asimismo, las distintas formas en que las diferentes CC.AA. han regulado la coordinación con las corporaciones locales (diputaciones, ayuntamientos, etc.) establece, nuevamente, un abanico de opciones que pasan, en unos casos, porque estos intervengan directamente en la gestión del procedimiento, hasta porque apenas tengan intervención alguna, o por que se les asigne la gestión de determinadas prestaciones. Nuevamente entendemos precisa una mayor homogenización en la función y papel de las administraciones locales.

## **4.- Observatorio sobre la implantación del SAAD.**

Consideramos precisa la creación de un Observatorio Permanente en el CERMI, al que aporten datos de aplicación de la Ley las entidades pertenecientes al mismo. Sin datos reales de los problemas que se plantean en la práctica careceremos de operatividad para adoptar decisiones o proponer soluciones.

Resulta de enorme importancia para nuestro sector realizar un adecuado control de la aplicación y efectividad de una Ley que afecta a nuestros propios derechos, por lo que entendemos preciso establecer un sistema que reciba información desde las diversas entidades, los contraste por Comunidad Autónoma, la analice de forma rigurosa y, de esta manera, permita contar con instrumentos efectivos para garantizar la defensa de los derechos de las personas en situación de dependencia.

## **5.- Situaciones de dependencia moderada.**

De acuerdo con el calendario de aplicación de la Ley, los próximos años suponen el compromiso con los grupos de población en situación de dependencia moderada. Se trata de un grupo de personas considerable que, si bien tiene menos afectados los niveles de autonomía que quienes han sido ya valorados en los grados III y II de dependencia, presentan evidentes limitaciones en su entorno que les hacen precisar de apoyos más o menos generalizados, por lo que ostentan singulares derechos para que se potencie su autonomía personal.

En este sentido, resulta preocupante la situación que se puede generar cuando se aborde el despliegue del SAAD aplicado a estas situaciones de dependencia moderada puesto que la experiencia ha demostrado que los recursos hasta ahora destinados son escasos, y si no se dotan adecuadamente, cosa que no está ocurriendo, es de prever que cuando llegue el momento de atender estas situaciones, el Sistema no sea capaz de hacerlo por falta de recursos, lo que establecería una situación de frustración frente a la ini-

**Proponemos mejorar la coordinación con las entidades locales al ser las más próximas al ciudadano**

La Convención obliga a replantearse la mera consideración de la dependencia en cuanto a limitación para realizar actividades de la vida diaria

ciativa que supone esta Ley, en la que no pocas familias han depositado esperanzas.

**6. Las implicaciones que para el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, supone el desarrollo y aplicación legislativa en nuestro país de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

La ratificación por España de esta Convención Internacional y el hecho de que la misma constituya Derecho Positivo, por encima incluso del Derecho interno, que obliga a una crucial modificación de un significativo número de disposiciones legales, en el necesario y obligado esfuerzo para trasladar a nuestro ordenamiento el modelo social recogido en la Convención.

La Convención obliga a replantearse la mera consideración de la dependencia en cuanto limitación para realizar actividades de la vida diaria, apuntando a una consideración más social que, en cierto sentido también está implícita en la Ley 39/2006, en su dimensión de promoción de la autonomía personal, articulándose como un nuevo impulso, externo y obligado, para fomentar esa acción positiva de la Ley que, de manera efectiva, en la línea marcada por la Convención, potencie de forma cierta la autonomía de quienes tienen esta limitada y ofrezca un amplio abanico de apoyos individualizados para favorecerla.

Desde las organizaciones del tercer sector ofrecemos nuestra colaboración para efectuar una adecuada lectura de la Ley (3) que se acomode a los criterios y al modelo que la Convención establece, lo que permitiría desplegar principios y valores fundamentales como el de libre opción y determinación personal y elección de estilo de vida, desarrollar más

figuras de promoción de la autonomía y abundar en el peso de prestaciones como la de asistente personal.

Es fundamental, a estos efectos, asumir en todo su alcance lo que significa el artículo 19 de la Convención (derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad), e impregnan de esta visión toda la Ley 39/2006 y el SAAD, acometiendo las modificaciones legales y reglamentarias y cambiando las prácticas administrativas que sean precisas.

**7.- Rentabilidad en términos económicos, laborales y sociales de la implantación del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.**

La Ley 39/2006, en su Disposición Adicional Decimocuarta, establece la exigencia a las entidades privadas que aspiren a gestionar por vía de concierto prestaciones o servicios relacionados con el SAAD, de acreditar que cumplen con la cuota de reserva de empleo para personas con discapacidad recogida en la legislación vigente.

Sin embargo, trascurridos estos tres años de aplicación, no hemos visto aún disposición o esfuerzo normativo destinado al cumplimiento de esta obligación y a garantizar la realización de este compromiso, pese a que el mismo supone evidente avance colateral en la inserción laboral de personas con discapacidad, especialmente en un momento tan preocupante como el actual, en el que las iniciativas de empleo para personas con discapacidad sufren de manera especialmente virulenta las tasas de disminución de actividad, y experimenta significativos datos de destrucción de un empleo que es algo más que alcanzar un puesto de trabajo, por lo que postulamos un mayor esfuerzo, una mayor exigencia y, en definitiva, el cumplimiento de la propia previsión legal.

(3) Véase a estos efectos, el documento de "Conclusiones" de la Jornada "La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como marco de referencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), organizada por el CERMI el 15 de octubre de 2009. El documento dice así " El SAAD, en tanto que nuevo dispositivo de protección social, debe ser una herramienta de especial relevancia para el desarrollo y aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), a fin de proporcionar los ajustes y apoyos necesarios que sitúen a las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades para el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

1. Es necesario potenciar e impregnar el marco conceptual y los objetivos del SAAD del modelo social de entender la discapacidad plasmado en la CDPD, que parte de un marco conceptual de derechos humanos, orientado a capacitar y situar a la persona en una posición de igualdad de oportunidades para la que se requieren apoyos.
2. La aplicación y cumplimiento de la CDPD por parte de todas las Administraciones, los agentes sociales y la ciudadanía precisan primero de su conocimiento, en este sentido es importante que quienes están vinculados y llevan a cabo la gestión del SAAD conozcan profundamente la CDPD; es una obligación del Estado parte (España, en este caso) promover la formación de estos profesionales de acuerdo con establecido en el propio Tratado internacional.
3. El artículo 19 de la CDPD, que establece el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, ha de constituir el eje orientador e informador de todos y cada uno de los desarrollos del SAAD, tanto en el plano del marco conceptual, modelos de atención, diseño de servicios y prestaciones, participación del usuario/a y de las organizaciones civiles del tercer sector.
4. Los principios y derechos establecidos en la Convención que inciden especialmente en el ámbito del SAAD y que ahora no se ven incorporados materialmente son:
  - La libertad de elección del usuario y su participación en el diseño de la atención que recibe.
  - La ausencia o la fragilidad de dispositivos, prestaciones y servicios orientados efectivamente a promover la vida independiente y la autonomía personal, que deben ser los objetivos de referencia del SAAD, abandonando modelos meramente asistencialistas hoy felizmente superados.
  - La accesibilidad en sentido amplio, incluido el derecho a la información que tienen que garantizar la adaptación de los mecanismos de comunicación del SAAD para que todos los usuarios ejerzan su derecho de participación y autodeterminación, y para garantizar que conoce sus derechos como usuario del sistema y como ciudadano o ciudadana en igualdad de condiciones.
  - Especial protección de los grupos más vulnerables: mujeres y niños/as, minorías, mayores, lo que implica la no discriminación por razón de edad u otra condición social o personal.
  - La participación efectiva de la ciudadanía con discapacidad, a través de sus organizaciones representativas, en virtud del principio de diálogo civil, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de promoción de la autonomía personal.
5. Siendo los servicios residenciales una de las prestaciones del SAAD, es necesario regular la protección jurídica de las personas institucionalizadas. En este sentido:
  - Las personas institucionalizadas son más sensibles a la violación de sus derechos y esto, unido a que la experiencia legislativa en derecho comparado y los tratados internacionales así lo aconsejan, hace necesario aprobar una regulación específica en nuestro país para proteger y asegurar que las personas institucionalizadas gocen de los mismos derechos que cualquier otra persona no institucionalizada.
  - La CDPD repercute sobre este tipo de prestación residencial. Los procedimientos de institucionalización de carácter involuntario deberán ajustarse al tratado, en concreto: el procedimiento de internamiento involuntario del artículo 763 LEC; así como los sistemas de control de los centros, y de los tratamientos farmacológicos, o la aplicación de medidas restrictivas de la libertad, o de control, como sujeciones forzosas o instalación de cámaras. En general las medidas de restricción de la libertad deberán tener carácter excepcional, y solo en determinadas situaciones podrán ser aplicadas y cumpliendo las salvaguardias y garantías legales y judiciales adecuadas, y siempre que no incurran en discriminación por discapacidad.
  - Es necesario garantizar que la persona institucionalizada ejerce todos sus derechos y que el hecho de estar "institucionalizada" no es una razón para privarle de los mismos, entre ellos: el derecho de visita y comunicación, el de confidencialidad, a la intimidad, etc.
6. Es necesario que la evaluación y revisión del SAAD, que hay que acometer en el año 2010, tenga en cuenta determinadas cuestiones esenciales a que obliga la CDPD, y entre ellas:
  - Potenciar los servicios de promoción de la autonomía personal, incluido el de prevención de las situaciones de dependencia: es necesario desarrollar los planes de prevención de la dependencia, crear las estructuras para la provisión de los servicios que contempla la Ley y regular con amplitud el servicio de promoción de la autonomía personal;
  - A la luz de la experiencia en la aplicación autonómica de la Ley, en sus tres años de vigencia, se deben establecer mecanismos de garantía de la equidad y la no desigualdad por razón de territorio en que residen las personas usuarias.
  - Es necesario revisar y adecuar las cuantías de las prestaciones económicas para alcanzar niveles mínimos de cobertura del servicio, y por otra parte garantizar la sostenibilidad del SAAD para que se configure como un verdadero derecho subjetivo. A la luz de la Convención se podría incurrir en una violación de derechos humanos cuando se niegue el derecho de apoyo orientado a la autonomía personal y este sea necesario para ejercer un derecho fundamental como por ejemplo el derecho a la educación o al trabajo.
  - El derecho a la vida independiente y a la prestación de asistencia personal como herramienta para lograr la autonomía y autodeterminación, está recogido de forma expresa en la CDPD, y en este sentido resulta necesario modificar la actual regulación restrictiva de la prestación de asistencia personal, para abrirla a todo tipo de personas (eliminar restricciones de grado y nivel, así como de edad que hoy en día ocurren en algunas CC.AA.) y para todo tipo de actividades, configurando "una asistencia integral" (ocio, trabajo, educación, etc.). También es necesaria la regulación de la figura del asistente en el ámbito laboral de forma específica, incluida la formación.
  - Se propone crear y dotar en el marco del SAAD recursos necesarios y suficientes para el desarrollo de Oficinas de Vida Independiente en todas las CC.AA., encargadas de extender y difundir este estilo de vida y gestionar este tipo de prestaciones y vigilar su calidad y adecuación.
  - El paradigma del valor intrínseco de la diversidad que plantea y encarna la Convención, esto es, la valoración positiva de la discapacidad debe también incorporarse a la Ley 39/2006, cuya finalidad debe ser la de respetar la diversidad y capacitar a las personas con necesidades de apoyos y a su entorno para el pleno disfrute de sus derechos humanos."