



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

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

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO, ECONÓMICO, DE GÉNERO E
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD
UNIVERSAL.**



A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA

1.1. Condicionantes Sociales y Demográficos.

1.2. El Mandato Constitucional a los Poderes Públicos en Materia de Protección.

1.3. Las Recomendaciones de los Organismos Internacionales sobre las Personas en Situación de Dependencia.

1.4. La Política Comunitaria de Protección de las Personas en Situación de Dependencia.

1.5. Estado actual de la Protección a las Personas en Situación de Dependencia.

2. OBJETIVOS QUE PRETENDE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMIA PERSONAL Y DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

3. ALTERNATIVAS POSIBLES DE REGULACIÓN

B. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

5. ANÁLISIS JURÍDICO

5.1. La situación de la protección social en España.

5.2. Legitimación Constitucional para la aprobación de una ley estatal.

5.3. El artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia para regular una ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.



5.4. Referencia a otras competencias materiales.

5.5. La ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia se dicta básicamente al amparo de la competencia del artículo 149.1.1ª.

6. CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

7. MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMA.

C. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

8. IMPACTO ECONÓMICO

8.1. Costes y financiación de la promoción de la autonomía personal y la atención de la dependencia.

8.2. Impacto Económico.

9. IMPACTO PRESUPUESTARIO

D. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

10. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

11. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

A. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA

1.1 CONDICIONANTES SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS



La atención de las necesidades de las personas dependientes es uno de los grandes retos de la política social. Y lo es, prescindiendo de cualquier otra consideración, porque los sufrimientos, dificultades y costes de toda índole que la dependencia está acarreado a cientos de miles de familias españolas requieren una respuesta firme y decidida.

La demanda de cuidados para personas dependientes se ha venido incrementando de forma notable en los últimos años y va a seguir aumentando a un fuerte ritmo durante las próximas décadas, como consecuencia de la combinación de factores de carácter demográfico, médico y social, entre los que podemos citar el envejecimiento de la población, las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, enfermedades y accidentes graves, y la creciente incidencia de los accidentes laborales y de tráfico.

Ese crecimiento de las demandas coincide en el tiempo con la crisis de los sistemas de apoyo informal que tradicionalmente han venido dando respuesta a las necesidades de cuidados. Una crisis motivada, fundamentalmente, por los cambios en el modelo de familia y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral.

a) El proceso de envejecimiento demográfico incrementa las necesidades de cuidados y atención

En las últimas décadas la población mayor española ha experimentado un crecimiento muy considerable. El número de personas mayores de 65 años se ha duplicado en los últimos treinta años del siglo XX, pasando de 3,3 millones de personas en 1970 (un 9,7 por ciento de la población total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 por ciento de la población total).

Este fenómeno del envejecimiento va a continuar en los próximos años, en los que la población mayor seguirá incrementándose de manera notable, a la vez que disminuirá la proporción de personas en edades jóvenes, como muestran la evolución prevista de la estructura de la población española durante el período 1991-2026, que se recoge en la tabla siguiente.



PROYECCIONES DE LA ESTRUCTURA POR GRANDES GRUPOS DE EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 1991-2026

Año	Menos de 16		16 a 64		65 y más		TOTAL
	número	%	número	%	número	%	
1991	7.969.600	20,5	25.497.521	65,4	5.497.956	14,1	38.965.077
1996	6.764.315	17,2	26.310.021	66,9	6.234.148	15,9	39.308.484
2001	6.414.627	15,7	27.598.911	67,4	6.950.706	17,0	40.964.244
2006	6.883.005	15,6	29.707.832	67,5	7.404.260	16,8	43.995.097
2011	7.397.841	16,1	30.573.406	66,4	8.084.582	17,6	46.055.829
2016	7.813.301	16,4	31.109.452	65,1	8.857.956	18,5	47.780.709
2021	7.763.750	15,8	31.695.868	64,4	9.720.075	19,8	49.179.693
2026	7.443.232	14,8	31.967.404	63,6	10.876.681	21,6	50.287.317

Libro Blanco a partir de las proyecciones de población del INE

Una característica demográfica que se irá agudizando con el paso del tiempo, es la que se ha llamado “envejecimiento del envejecimiento”, esto es, el gran aumento que va a experimentar el colectivo de población de 80 y más años, cuyo ritmo de crecimiento será muy superior al del grupo de 65 y más años en su conjunto. Como consecuencia de este proceso de envejecimiento interno de la población mayor, el grupo constituido por las personas de 80 y más años se ha duplicado en sólo veinte años (los transcurridos entre 1970



y 1990) pasando de medio millón a más de 1,1 millones de personas, y todo hace prever que su número superará los 2,9 millones en el año 2016, lo que en términos relativos supone que, para esa fecha, el 6,1 por 100 de los españoles tendrán más de 80 años. La evolución de la composición interna de la población mayor de 65 años (Gráfico 2) muestra cómo en el año 2016 tres de cada diez personas mayores de 65 años superarán, a su vez, los 80.

PROYECCIONES DE LA ESTRUCTURA POR GRANDES GRUPOS DE EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 1991-2026			
<i>Año</i>	<i>80 años y más</i>	<i>% sobre población total</i>	<i>% sobre población de 65 y más años</i>
1991	1.189.798	3,1%	21,6%
1996	1.364.820	3,5%	21,9%
2001	1.615.867	3,9%	23,2%
2006	2.016.934	4,6%	27,2%
2011	2.489.857	5,4%	30,8%
2016	2.902.016	6,1%	32,8%
2021	3.066.955	6,2%	31,6%
2026	3.405.864	6,8%	31,3%

Libro Blanco a partir de las proyecciones de población del INE

b) Las situaciones de discapacidad generan dependencia en todos los estratos de población



La Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999 (EDDES 99) cifra en 3.528.221 el número total de personas con alguna discapacidad o con limitaciones que han causado o pueden llegar a causar discapacidades, lo que, expresado en términos relativos, viene a representar un 9 por ciento de la población española.

La EDDES 99 ofrece una información precisa y detallada sobre la estructura por edad y sexo de la población con discapacidad y sobre la población total estimada en el momento de realización de la encuesta, lo que facilita la obtención de estimaciones de prevalencia desagregados.

Los resultados muestran una clara correlación entre la prevalencia de las situaciones de discapacidad y la edad. Más del 32 por ciento de las personas mayores de 65 años tiene alguna discapacidad, mientras que entre las menores de 65 años la proporción de personas con discapacidad no llega al 5 por ciento. Aunque el aumento de la prevalencia es continuo conforme avanza la edad, a partir de los 50 años ese incremento se acelera de forma notable.

c) Los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al trabajo reducen la disponibilidad de apoyo informal

Tradicionalmente, han sido las familias las que han asumido el cuidado de las personas dependientes, a través de lo que ha dado en llamarse "apoyo informal". Para ser más exactos, habría que puntualizar que esa función ha recaído y recae, casi en exclusiva, en las mujeres del núcleo familiar (esto es, en las madres, cónyuges, hijas o hermanas de las personas dependientes), y, dentro de éstas, en las mujeres de mediana edad, sobre todo en el grupo formado por las que tienen entre 45 y 69 años.

El incremento cuantitativo de las situaciones de dependencia, motivado por el envejecimiento de la población y por el incremento de la morbilidad, coincide en el tiempo con cambios importantes en el modelo de familia y con la incorporación progresiva de la mujer al mercado de trabajo, fenómenos ambos que están haciendo disminuir sensiblemente



la capacidad de prestación de cuidados familiares, haciendo que el modelo de apoyo informal, que ya ha empezado a hacer crisis, sea insostenible a medio plazo.

Esa insostenibilidad se debe, por una parte, a razones estrictamente demográficas, pues cada vez existen menos mujeres en edad de cuidar y más personas que precisan cuidados de larga duración. Pero no se trata sólo de un problema de número. La insostenibilidad del modelo de apoyo informal se debe también a las transformaciones que están experimentando las estructuras familiares:

La progresiva menor presencia de la familia extensa, que proporcionaba asistencia y proveía de recursos a todos sus miembros por núcleos familiares más reducidos.

La creciente movilidad geográfica de los distintos miembros de la familia, que aleja a los familiares directos y debilita las redes de solidaridad familiar.

La variedad de modelos familiares coexistentes (incremento de personas que viven solas, familias monoparentales, uniones de hecho...) y un incremento del número de separaciones, divorcios y nuevos matrimonios

Los cambios en las relaciones intergeneracionales y la igualdad entre los miembros de la pareja; la permanencia de los hijos en la casa familiar hasta edades que llegan a superar los 30 años.

Y, sobre todo, los cambios profundos en la posición social de las mujeres y, por ende, en su rol dentro de la familia.

En los últimos años se ha producido una incorporación progresiva y creciente de la población femenina al mercado laboral, cada vez con mayores cualificaciones y niveles formativos. Por otra parte, la difícil conciliación entre la vida familiar y el trabajo remunerado retroalimenta



el fenómeno del envejecimiento poblacional, pues ha originado el retraso de la maternidad y una brusca y continuada reducción de la misma.

d) La estimación del número de personas dependientes

En las estimaciones se ha partido de la hipótesis de considerar que una persona es dependiente, a los efectos de tener derecho a protección con cargo al Sistema Nacional de Dependencia, cuando no pueda realizar, sin ayuda, alguna de las actividades básicas de la vida diaria relacionadas con el cuidado personal, la movilidad dentro del hogar o las funciones mentales básicas.

La mejor forma de estimar la población dependiente a proteger, según estos criterios, a partir de la información que proporciona la EDDDES 99, es centrarse en las personas que tienen una discapacidad severa o total para alguna de las actividades básicas de la vida diaria.

Puede así cifrarse el número de personas con dependencia severa y total para realizar alguna de estas nueve actividades básicas de la vida diaria (lo que constituye el “núcleo duro” de las situaciones de dependencia) en las siguientes cifras:

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

PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS CON DEPENDENCIA PARA LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA POR GRADOS DE NECESIDAD DE CUIDADOS Y GRANDES GRUPOS DE EDAD. (ESPAÑA, 2005).

	6 a 64	65 a 79	80 y más	Total
Personas dependientes				
3 (Gran dependencia)	31.174	47.300	116.034	194.508
2 (Dependencia severa)	78.498	110.090	182.015	370.603
1 (Dependencia moderada)	188.967	216.034	155.078	560.080
Total	298.639	373.425	453.126	1.125.190

Libro Blanco a partir de las proyecciones de población del INE

1.2. EL MANDATO CONSTITUCIONAL A LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Constitución Española contiene distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos que, ya sean de forma genérica o singularizada, establecen como objetivo prioritario de su actividad, el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y, en particular, de las personas mayores o con algún tipo de discapacidad. Ya desde el artículo 1, en efecto, se puede observar el compromiso del Estado español con las cuestiones sociales y con la consecución de la necesaria igualdad entre todos los ciudadanos: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". De forma más concreta, el artículo 9.2 establece que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".



Asimismo, el artículo 41 alude a que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...”. El artículo 49, a su vez, obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad “para el disfrute de los derechos que éste título otorga a todos los ciudadanos”. Y, el artículo 50, en fin, insta a los poderes públicos a garantizar “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

1.3. LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

Son muchos y diversos los textos jurídicos y documentos internacionales sobre el reconocimiento de los derechos de las personas mayores, personas con discapacidad, o enfermos de larga duración. En primer lugar, la igualdad de toda persona ante Ley y a estar protegido contra discriminación es un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos de Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, instrumentos que establecen claramente que los derechos humanos son conferidos a todas las personas y deben poder ejercerse efectivamente sin distinción de ningún tipo (edad, raza, discapacidad, sexo, etc.).

Existe, además, un importante número de declaraciones, resoluciones, recomendaciones y proclamas internacionales de derechos a favor de las personas en situación de dependencia, que han influido notablemente en las legislaciones adoptadas por los diferentes países.

En efecto, desde hace unas décadas, las Naciones Unidas y sus organismos especializados [la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial para la Salud



(OMS) o la UNESCO], y otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, vienen prestando una especial atención tanto al colectivo de personas discapacitadas como a las personas mayores.

Ya en 1999, también la Asamblea General decidió declarar ese año como el “Año Internacional de las Personas de Edad”, y celebrar una Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, en nuestro país (Madrid 8 a 12 de abril de 2002), en la que se adoptó una Declaración Política y un Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento “para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI y para promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades” (artículo 1 de la Declaración).

En su contribución al Plan de Acción Internacional 2002, la Comisión Europea [COM(2002) 143 final, de 18 de marzo] manifestó que “el envejecimiento de la población requiere que las políticas públicas tengan en cuenta todos y cada uno de los factores que inciden en la calidad de vida”. Para ello, “las políticas nacionales deberían sentar las bases para garantizar buenas condiciones de salud y bienestar en un contexto de longevidad cada vez mayor”, siendo necesario “un planteamiento en materia de salud que abarque todas las etapas de la vida y un nuevo equilibrio en materia de salud y prevención de las enfermedades”. A estos efectos, “los gobiernos deberían incluir entre sus prioridades la necesidad de mantener la calidad de vida y la integración social de las personas mayores”, siendo “especialmente relevante para el bienestar de estas personas la existencia de sistemas de vivienda, transporte y comunicaciones seguros y adaptados a sus necesidades”. Finalmente, y por lo que se refiere a las familias, la Comisión Europea considera que “las familias son cada vez menos capaces de asumir todas las responsabilidades en materia de cuidados y de prestar por sí solas el apoyo que requieren sus miembros dependientes y vulnerables”; por lo que sería necesario prever estructuras formales de cuidados.

Estas y otras medidas, como los convenios y declaraciones adoptados en el seno de la OIT, o las recomendaciones del Consejo de Europa [como por ejemplo la Recomendación N° R(98)9



sobre dependencia], han ido fortaleciendo la postura del colectivo de personas en situación de dependencia al reivindicar sus derechos constitucionalmente reconocidos.

La Primera y Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena 1982 y Madrid 2002), han ido configurando iniciativas, políticas, principios y recomendaciones de suma importancia para la protección de las personas mayores. El último Plan de Acción sobre el Envejecimiento adoptado en Madrid (abril 2002) contiene 35 objetivos y 239 recomendaciones dirigidas a los gobiernos para que las personas mayores puedan participar plenamente en la sociedad, sin discriminación y en condiciones de igualdad.

Entre estas medidas cabe destacar: la necesidad de garantizar ingresos mínimos suficientes para las personas de edad; garantizar una protección social/seguridad social básica que comprenda pensiones, seguro de invalidez y prestaciones de salud; el fomento de la sanidad preventiva evitando la posible dependencia en la vejez; promover la vivienda y el transporte asequible para las personas mayores; acceso al conocimiento, la educación y la formación; o la necesidad de formar cuidadores y profesionales de la salud en el cuidado de nuestros mayores.

El Consejo de Europa ha adoptado diversas iniciativas y recomendaciones sobre las necesidades sociales y sanitarias de este colectivo, siendo la más importante la Recomendación relativa a la dependencia [R(98)9], antes aludida, en la que se define esta situación, como el "estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importantes para realizar las actividades de la vida cotidiana". Asimismo, esta organización europea establece una serie de principios generales con el objeto de mejorar la situación de las personas que padecen situaciones de dependencia, basados en la prevención, la autonomía y participación en la toma de decisiones, protección a través de prestaciones y servicios adecuados a sus necesidades, y supresión de la discriminación. El Consejo de Europa presta, asimismo, especial atención a los cuidadores "informales" de las personas dependientes (familia, vecinos, etc.) necesitados del apoyo económico y formativo



por parte de los poderes públicos para poder desempeñar estas tareas con las máximas garantías.

En esta línea, publicó, en enero de 2003, el Informe elaborado por el Grupo de Expertos (CS-QV) del Consejo de Europa sobre “La mejora de la calidad de vida de las personas mayores dependientes”, en el que se manifiesta la necesidad de completar la definición de dependencia de la R (98)9 con un enfoque más global e integrador de otros aspectos determinantes de la dependencia, como los aspectos sociales y económicos. De esta forma, el grupo de expertos del Consejo de Europa propuso la siguiente definición ampliada:

“Dependencia es un estado en que las personas, debido a la falta o la pérdida de autonomía física, psicológica o mental, necesitan de algún tipo de ayuda y asistencia para desarrollar sus actividades diarias. La dependencia podría también estar originada o verse agravada por la ausencia de integración social, relaciones solidarias, entornos accesibles y recursos adecuados para la vida de las personas mayores”.

En este informe se recogen las principales necesidades sanitarias y sociales de las personas mayores dependientes (prestaciones globales, atención domiciliaria, servicios accesibles y equitativos económicamente, etc.), realizando diez recomendaciones de suma importancia que deberían concretarse en “una declaración formal de derechos de las personas mayores dependientes”, y manifestando que “estos derechos necesitan ser garantizados legislativamente”, sin que, en modo alguno, deban “usarse argumentos secundarios como excusa para la inactividad y la inercia del estado en la provisión de los derechos estatutarios de las personas mayores dependientes y sus cuidadores”.

Por su parte, la Carta Social Europea de 1961, revisada por el Consejo de Europa en el 2000, enuncia tres derechos fundamentales para las personas dependientes: 1) el derecho a la protección sanitaria; 2) el derecho de las personas con discapacidad a la independencia, integración social y participación en la vida comunitaria; y 3) el derecho de las personas mayores a la protección social.



En definitiva, todas estas declaraciones, recomendaciones y proclamas internacionales, hacen un llamamiento a los gobiernos para que, sin más demora, y ante la creciente demanda social, adopten las medidas legislativas necesarias – de orden económico, social y sanitario- para garantizar y cubrir la atención social de aquellas personas que, por una u otra causa, se vean sometidas a algún grado de dependencia.

1.4. LA POLÍTICA COMUNITARIA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

La Comunidad Europea viene mostrando desde hace años un creciente interés por la adopción de recomendaciones, resoluciones, acciones, programas, y –más recientemente- directivas, a favor de la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación por motivos de edad o discapacidad, y el reconocimiento de los derechos de estos colectivos de personas.

Inicialmente, la acción comunitaria en esta materia se limitó a meras declaraciones de intenciones, orientaciones y recomendaciones, que constituyen la base de la política europea en favor de las personas en situación de dependencia.

El Tratado de Ámsterdam (1997) reforzó la capacidad de la Unión Europea para promover la igualdad, garantizar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación por motivos de discapacidad y de edad. Así, la Comisión anunció en el Programa de acción social (1998-2000) [COM(98)259, de 29 de abril de 1998], la intención de abrir un amplio debate sobre la utilización del nuevo artículo 13 del Tratado CE, incluida la propuesta de una legislación comunitaria y la posibilidad de un programa de lucha contra cualquier forma de discriminación.

En la Conferencia Intergubernamental de junio de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno incluyeron el nuevo artículo 13 en el Tratado de Ámsterdam, por el que se otorgan poderes específicos a la Comunidad para que actúe contra toda discriminación por motivo de sexo, de origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad o tendencias sexuales (la



modificación operada en el Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999, tras la ratificación del texto por los quince Estados miembros). De esta forma, por primera vez en la historia de la Comunidad, se inserta en los Tratados una cláusula específica sobre no discriminación, entre otros motivos, por edad o discapacidad. Este artículo 13 se convierte, desde entonces, en el “nuevo símbolo para luchar contra la discriminación, en la construcción de una Unión Europea en la que la diversidad, la diferencia y la individualidad puedan ofrecer todo su potencial” [Ponencia de Odile QUINTÍN, DG V de la Comisión, ante el Comité alemán de la BDA - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 3 de marzo de 1999].

A partir de entonces, la Comunidad dispone de los poderes necesarios para dictar actos normativos obligatorios, superando las meras resoluciones o declaraciones de intención que, sin carácter vinculante, desarrolló antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Y así lo ha entendido, igualmente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencia de 17 de Febrero de 1998, GRANT, asunto 249/96) que, tras reiterar que el principio de igualdad constituye uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario, afirmó con rotundidad que el Tratado de Ámsterdam (haciendo referencia al artículo 6 A -artículo 13 con la numeración actual- del Tratado CE) “permitirá al Consejo adoptar, (...), las medidas necesarias para la supresión de diferentes formas de discriminación (...)”.

Una importancia considerable tiene la ulterior Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza, que tras establecer que “todas las personas son iguales ante la ley” (artículo 20), introduce en el artículo 21 una cláusula fundamental para la defensa de los derechos de los discapacitados y de las personas mayores: “Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación social”.



El artículo 25 de esta Carta, relativo a "los derechos de las personas mayores" establece el derecho de las personas mayores a llevar "una vida libre e independiente y a participar en la vida social y cultural". Por otro lado, el artículo 34 reconoce "el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez". Asimismo, en el artículo 26 se hace una referencia específica a la "integración de las personas discapacitadas" comprometiéndose la Unión Europea a reconocer y respetar "el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la Comunidad".

Esa Carta constituye la parte II del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por la Convención Europea, el 13 de junio y el 10 de julio de 2003.

La Comisión Europea, por su parte, desde hace varios años, está estimulando el debate político entre los Gobiernos de cara a profundizar en la acción protectora en este campo. En este sentido se han desarrollado tres iniciativas importantes. La primera, fue la publicación del informe (Pacolet 1998) "Social Protection for dependency in old age in the 15 EU Member Status and Norway", primer estudio comparativo europeo de la acción protectora de los gobiernos en este campo. La segunda iniciativa, la promoción de la estrategia europea contra la exclusión social a través de los Planes Nacionales de Acción de los países miembros, en la que la dependencia es considerada como una situación a resolver. La tercera iniciativa es de marzo de 2003, un informe conjunto de la Comisión y el Consejo bajo el título "Apoyar las estrategias nacionales para el futuro de la asistencia sanitaria y los cuidados a las personas mayores" en el que se plantean tres objetivos: el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones y servicios sociosanitarios "con independencia de los ingresos o el patrimonio", el logro de un alto nivel de calidad de la asistencia y la sostenibilidad de los sistemas de asistencia.

1.5. ESTADO ACTUAL DE LA PROTECCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA



La realidad actual demuestra, en efecto, que, a pesar de las distintas políticas emprendidas tanto a nivel estatal, como desde las Comunidades Autónomas, esta asistencia descansa sobre el sector privado, en particular, sobre las familias, y que apenas un tres por ciento de los cuidados son proporcionados por los servicios sociales.

La red pública de servicios sociales, en efecto, es ciertamente insuficiente, descansando el cuidado y apoyo de este sector de la población, en las familias; sistema que no puede tener cabida en el modelo de Estado Social. Primero, en términos de justicia social, porque las personas en situación de dependencia han de gozar de unas condiciones de vida, de protección y de cuidados, independientemente de sus posibilidades económicas y familiares. Y, en segundo lugar, porque, como señalábamos anteriormente, el propio modelo familiar está cambiando, propiciado por la incorporación de la mujer al mundo laboral, y las propias tendencias demográficas. De hecho, en la actualidad, uno de cada dos españoles considera que el cuidado de los ancianos no es un problema exclusivamente de los hijos, sino que atañe igualmente a la sociedad y al Estado (CIS, 2001), afirmando la propia Comisión de las Comunidades Europeas que “estamos en medio de una redefinición de las funciones del Estado, la empresa y la familia, tal como sucedió en la revolución industrial” (Libro Verde, Política social europea, Bruselas, 1993).

La dependencia ha dejado de verse como un problema exclusivamente individual o familiar, para pasar a percibirse como un problema que afecta a la sociedad en su conjunto, y su naturaleza (en tanto que supone una redelimitación de los objetivos y funciones del Estado de Bienestar) implica nuevos compromisos de protección y financiación. Todo ello hace de la dependencia una carga que es a la vez social y familiar, y al mismo tiempo, abre un nuevo campo de intervención social que pone a prueba la capacidad de la sociedad y de sus instituciones para adaptarse a las nuevas realidades de fragilidad social.

La adecuada regulación de un sistema de protección social de las personas en situación de dependencia es, hoy por hoy, la gran asignatura pendiente de la protección social en España.



En el Congreso de los Diputados, la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en su sesión del día 30 de septiembre de 2003, aprobó el Informe de dicha Comisión. En él se contiene la siguiente recomendación adicional sobre la dependencia:

“No deja de ser cierto que a lo largo de la historia siempre han existido ciudadanos en situaciones de dependencia, ya que por razones de edad, enfermedad o deficiencia, parte de la población ha necesitado ser ayudada o atendida por terceras personas en el desarrollo cotidiano de las actividades de su vida. Tradicionalmente, el cuidado de las personas dependientes se realizaba directamente en el seno de las familias, y más concretamente esta labor era asumida por las mujeres como parte de su no reconocido trabajo; sin embargo, los profundos cambios que se están produciendo en el ámbito familiar y social ponen a prueba estos tradicionales modelos de protección social.

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia. Ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

La Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

En determinados supuestos, podrá preverse la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios”.



2. OBJETIVOS QUE PRETENDE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMIA PERSONAL Y DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

La adecuada regulación de un sistema de protección social de las personas en situación de dependencia es, hoy por hoy, el reto de la protección social en España. Además de tener presente la experiencia de otros países de nuestro entorno que ya han abordado esa regulación, es preciso tener en cuenta la diversidad y magnitud de las necesidades existentes y los perfiles de la población en situación de dependencia.

En estos términos, la satisfacción por los poderes públicos de esas atenciones, pasa, necesariamente, por el reconocimiento estatal de derechos básicos y comunes a las personas en situación de dependencia. Y esta especial protección, empezaría con la aprobación por el Estado de una Ley que regule las condiciones básicas de apoyo y atención a las personas en situación de dependencia, basada en los principios de universalidad, equidad e igualdad, y en la integración y normalización de este colectivo, desarrollando un sistema de atención integral e integrado.

Se configura el denominado Sistema Nacional de Dependencia que tiene por objeto promover la autonomía personal y garantizar atención a todos los ciudadanos en situación de dependencia, proporcionando unas condiciones materiales de calidad de vida y desarrollo personal, y además, y especialmente, beneficiando a los más necesitados; adaptándose, lógicamente, a las necesidades que demanda la constante evolución de la sociedad.

La Ley que se propone define las prestaciones básicas que los poderes públicos han de satisfacer a los ciudadanos en situación de dependencia, lo que, por otra parte permitirá la creación de numerosos puestos de trabajo en el ámbito de los servicios sociales y de atención especializada. En esa Ley, además, se apoyará a las familias, núcleo esencial del cuidado actual de las dependencias.

Aunque existen en nuestro país diversas normas de muy distinta naturaleza y rango que persiguen, de una u otra forma, dar cobertura a las necesidades sociales de este colectivo,



es preciso que el Estado adopte una regulación que contemple en una única norma el marco general y común del derecho a las prestaciones sociales de las personas dependientes. Norma cuya aprobación, como ha indicado el Defensor del Pueblo (2000), responde a criterios de solidaridad.

Así pues, la Ley que se propone tiene por objeto regular la protección pública, integral y básica de las situaciones de dependencia. Postura, por otra parte, que coincide con el Consejo de Europa, incluyendo no sólo la protección de las personas dependientes sino también la atención y formación de sus cuidadores.

Razones de equidad abogan también porque el plan de protección sea público. La cobertura pública, en efecto, resulta fundamental para determinados segmentos de la población, dados los bajos ingresos de la mayoría de las personas mayores, o de las personas con discapacidad.

Además, un plan público apunta directamente a los objetivos de redistribución, de modo que pueden garantizarse prestaciones a todos los sujetos, incluso a aquellos que por su situación económica o social, no podrían hacer frente a una protección de carácter privado.

El Anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se sostiene sobre los siguientes pilares fundamentales:

- a) La configuración de un estatus jurídico de la persona en situación de dependencia, común para todo el país, en el que se regulen sus derechos básicos.
- b) Se configura, también para todo el Estado, las prestaciones de dependencia.

Ello significa que el derecho a acceder a las prestaciones públicas, es un derecho subjetivo, que se deriva directamente de la propia situación de dependencia de los beneficiarios. Para ello, se establecen previamente unos determinados grados de dependencia, cuya evaluación



responderá a unos criterios predeterminados de aplicación uniforme en todo el Estado. La Ley establece un sistema único, para todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, de valoración de la dependencia.

Los grados de dependencia se vincularán a las necesidades: desde asistencia a domicilio, hasta el internamiento en una residencia, de modo que si en la actualidad el criterio de acceso a los servicios sociales es el índice de ingresos, el modelo que inspira la Ley es diferente: la protección, por tanto, irá en función: 1) del grado y nivel de dependencia, 2) de la adecuación del servicio a las necesidades del solicitante, y 3) del nivel de renta.

c) Se configura un Sistema Nacional de Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. El Sistema estará constituido por una red de utilización pública, diversificada, y que integre de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados, debidamente acreditados.

d) Al objeto de garantizar los derechos y prestaciones recogidos en la Ley se regula el Catálogo de Servicios encargado de concretar las prestaciones reguladas.

e) El hecho de que esa prestación sea integral exige, además la efectiva coordinación entre la atención médica y los cuidados de larga duración que proporcionan los servicios sociales.

Esa coordinación es necesaria por cuanto existen un tipo de pacientes, los ancianos o los enfermos graves de larga duración, cuyas necesidades asistenciales comprenden tanto cuidados médicos como cuidados de larga duración.

Ello exigirá, lógicamente, la ampliación y reforzamiento de la red pública de servicios sociales de tal forma que en próximos años se alcance un nivel suficiente de cobertura.

f) La apuesta por la universalización de los servicios sociales en la atención a la dependencia se entronca con objetivos en cuanto a la creación de empleo, definidos como “nuevos



yacimientos". La generalización de una red básica de servicios sociales representa una apuesta por la creación de empleo en un ámbito con importantes y beneficiosas consecuencias de índole social. Nuevos empleos que se traducen, también, en nuevos contribuyentes.

g) La norma es de carácter básico. Asimismo, la propia naturaleza de su objeto, requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades y Ciudades Autónomas resultará fundamental.

A estos efectos, la propia Ley establece mecanismos de cooperación Estado-Comunidades Autónomas en el marco de distribución competencial, resultando especialmente útil a estos efectos la creación de un Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia.

3. ALTERNATIVAS POSIBLES DE REGULACIÓN

En el Libro Blanco de la Dependencia se analizan con detenimiento los distintos modelos de protección social. Se agrupan en tres sistemas claramente diferenciados, que de alguna forma se corresponden con los distintos modelos de Estado de Bienestar:

De protección universal para todos los ciudadanos y financiación mediante impuestos. Es el modelo de los países nórdicos y de Holanda.

De protección a través del Sistema de la Seguridad Social, mediante prestaciones que tiene su origen en cotizaciones. Es el modelo bismarkiano de los países centroeuropeos, vigente en Alemania, Austria y Luxemburgo.

Asistencial, dirigido fundamentalmente a los ciudadanos carentes de recursos. Es el modelo más implantado en los países del sur de Europa.

La tendencia general dominante en los países de la UE, respecto de la protección social de la dependencia, se orienta hacia modelos de naturaleza universal de carácter impositivo o de Seguridad Social, si bien son modelos topados, que prestan servicios o conceden



prestaciones monetarias que cubren sólo una parte del coste de los cuidados de larga duración. La participación, en mayor o menor medida, de los usuarios en la financiación es una característica común de todos los países.

El modelo asistencial está en retroceso a favor de la universalización del derecho social, lo que supone que el acceso a las prestaciones no depende de los recursos de la persona dependiente, sino de la necesidad sociosanitaria evaluada. El criterio para ser beneficiario de la prestación social pública es la necesidad de cuidados. La prestación, como ya se ha indicado, cubre una parte sustantiva del coste, siendo el beneficiario quien asume el resto.

El Sistema Nacional de Dependencia que regula el proyecto de Ley determina un conjunto de prestaciones y servicios básicos que garantizan, en las mismas condiciones para todos los ciudadanos, la protección de las personas en situación de dependencia. Se fundamenta en los siguientes principios básicos:

Universalidad de la prestación. Todas las personas en situación de dependencia, sea cual sea su edad y el origen de la dependencia y situación social podrán acceder a las prestaciones del sistema, en las condiciones y con los requisitos que se establecen.

Carácter público de la prestación, con independencia de las formas de financiación y de las que adopte la gestión concreta de cada prestación.

Igualdad en el acceso al derecho. Se garantiza la igualdad básica en el acceso a las prestaciones de todas las personas, sea cual sea el lugar de residencia, aunque las administraciones autonómicas y locales, podrán, con cargo a sus presupuestos, ampliar o mejorar las condiciones básicas. La ley de atención a la dependencia tendrá el carácter de normativa básica estatal y, por tanto, de mínimos garantizados.

Cofinanciación por parte de los usuarios en las condiciones que se establezcan.

De entre los sistemas de protección universal o de seguridad social, el Proyecto tiende hacia un sistema de protección universal, puesto que no exige requisitos específicos de afiliación o cotización a los beneficiarios y con limitaciones en el acceso, en tanto requiere superar el baremo de entrada al Sistema. En cuanto a la financiación, esta tendrá su origen en el sistema impositivo del Estado.



En favor de este modelo de protección universal, cabe argumentar que la dependencia es una situación social y en algunos casos sociosanitaria, que afecta a la población en su condición de ciudadano y no de trabajador y que la mejor forma de abordarla es en términos similares a la cobertura de las necesidades de asistencia sanitaria, es decir, que las Administraciones Públicas promuevan los servicios necesarios para dar cobertura a las situaciones de dependencia que se originen.

El Proyecto de Ley, sin embargo, opta por una regulación de la promoción de la autonomía personal y de la atención a las personas en situación de dependencia en el ámbito de la protección del Estado con financiación de los Presupuestos Generales, enmarcada dentro del Sistema Público de Servicios Sociales, como cuarto pilar del sistema de protección del Estado del Bienestar, en el que se garantice unos servicios coordinados, suficientes y de calidad en toda España.

Por tanto, el Sistema Nacional de Dependencia se configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social y del Estado.

B) CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

1. La ley se estructura en un título preliminar de disposiciones generales un título primero de derechos de las personas en situación de dependencia; un título segundo que regula el Sistema Nacional de la Dependencia con cinco capítulos; y un título tercero con cuatro capítulos y un título cuarto de infracciones y sanciones ; doce disposiciones adicionales; una disposición transitoria; y nueve disposiciones finales.

La ley recoge, en su título preliminar, las disposiciones generales, que se refieren al objeto de la ley, definiciones fundamentales y los principios que la inspiran.

El título primero se refiere a los derechos y obligaciones de las personas en situación de



dependencia, y a los titulares de los mismos.

El título II configura el Sistema Nacional de Dependencia, la colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema, a través de una cooperación, que se concretará con la aprobación de un Plan de Acción Integral, y la creación de un Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, así como la participación de las Entidades Locales. Asimismo, se regulan las prestaciones básicas del sistema y el catálogo de servicios; los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El título III, regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema y de las prestaciones y servicios. En este mismo Título, se regula la formación y cualificación de profesionales y cuidadores así como el sistema de información de la dependencia y la participación de los agentes sociales, (a través de un Comité Consultivo), y de las organizaciones representativas de personas mayores y personas con discapacidad (a través del Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad).

Por último, se regula en el título IV, un cuadro de infracciones y sanciones para garantizar la eficacia de la Ley.

La disposición adicional primera prevé la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas reguladas en la Ley.

La disposición adicional segunda establece la financiación de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado.

La disposición adicional tercera contempla ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.

La disposición adicional cuarta determina la incorporación de los cuidadores no profesionales al Sistema de la Seguridad Social.



La disposición adicional quinta alude a las prestaciones del sistema que quedarán integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

La disposición adicional sexta establece una nueva exención al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, referida a las prestaciones económicas que establece esta ley

La disposición adicional séptima y octava se refiere a los instrumentos privados para la cobertura de la situación de dependencia incorporando mandato de regulación.

La disposición adicional novena regula el uso del término “persona con discapacidad”.

La disposición adicional décima regula los efectos del reconocimiento de las situaciones de dependencia respecto de la condición de persona con discapacidad.

La disposición adicional undécima regula la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de ayuda de tercera persona respecto de las situaciones de dependencia.

La disposición adicional duodécima recoge el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación en el ámbito de la dependencia.

De conformidad con la disposición transitoria única, se establece la participación en la financiación de las Administraciones Públicas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015.

La disposición final primera contempla la aportación de recursos durante el periodo transitorio de la Ley que podrá incorporar la Administración General del Estado.

La disposición final segunda determina la aplicación progresiva de la ley, en función del grado y nivel de dependencia.



La disposición final tercera establece el plazo de constitución del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia.

La disposición final cuarta señala el plazo para acordar el Plan de Acción Integral para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

La disposición final quinta establece el plazo para que el Gobierno apruebe el catálogo de servicios, así como el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia.

La disposición final sexta establece el deber del Gobierno de informar anualmente a las Cortes sobre la ejecución de las previsiones establecidas en la ley.

La disposición final séptima determina las facultades de ejecución y desarrollo por el Gobierno.

La disposición final octava contiene el precepto constitucional de habilitación que atribuye la competencia normativa del Estado en esta materia.

La disposición final novena regula la entrada en vigor de la ley.

5. ANÁLISIS JURÍDICO

La Constitución española, consagra el modelo de Estado social e impone a los poderes públicos deberes de proveer o garantizar ciertos servicios, instrumentando las políticas públicas adecuadas.

Ello ha de completarse con la prescripción constitucional de que todos los españoles han de tener los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (artículo 139.1 CE), así como por la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas



que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1 CE. La intervención estatal está, por tanto, legitimada, en términos constitucionales, sin perjuicio de lo cual, una Ley de estas características precisa el apoyo y el consenso de todas las Administraciones con algún tipo de responsabilidad en la materia, especialmente, de las Comunidades Autónomas, con las que mediante esta Ley se pretende aunar esfuerzos, coordinándolos, para el logro del fin social que se propone.

5.1. LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

1. La protección social en España responde al modelo asistencial vigente en otros países del área mediterránea. El acceso a los distintos servicios sociales, en efecto, está en función del nivel económico y situación familiar del solicitante.

Un inconveniente existente en nuestro país es la insuficiencia de los recursos sociales. La asistencia no llega a cubrir el 3% de las necesidades, lo cual, por otra parte, no es de extrañar, teniendo en cuenta que España está muy por debajo de la media europea en lo que a gasto social se refiere, gasto, por cierto, que alcanzó su cota más alta en 1996, comenzando a descender a partir de ese mismo año.

Asimismo, a pesar de que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas han adoptado una serie de medidas de orden normativo o administrativo, en el respectivo ámbito de su competencia, no existe un marco común generándose una cierta desigualdad territorial que resta efectividad a las distintas políticas.

2. En nuestro ordenamiento y como antecedentes del término dependencia, dentro de las prestaciones de derecho otorgadas a los ciudadanos, el Real Decreto 383/1994, de 1 de febrero, por el que se regula el sistema de prestaciones económicas y sociales previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), define el subsidio por ayuda de tercera persona, como prestación económica destinada a aquellas personas afectadas por una minusvalía que, a consecuencia de pérdidas anatómicas o



funcionales, necesiten, a juicio del equipo multiprofesional, la asistencia de otra persona para realizar actos esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. También regula el subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte con el fin de atender los gastos originados por desplazamientos fuera de su domicilio habitual de aquellos minusválidos que, por razón de su disminución, tengan graves dificultades para utilizar transportes colectivos.

Hasta 2003, el único marco normativo en políticas sobre discapacidad, era la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Por ello se consideró conveniente complementarla con otra ley que tuviera el carácter de básica y que recogiera los nuevos enfoques y estrategias operadas en la manera de entender la discapacidad, dictándose la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU). Entre sus disposiciones, regula aspectos relacionados con la dependencia.

Este texto legal tiene por objeto el establecimiento de medidas que garanticen y hagan efectivo el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución.

Según el artículo 1.2, a los efectos de esta Ley tienen la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Igualmente, establece que se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Señala como principios fundamentales que guiarán las políticas y decisiones públicas en relación con la discapacidad, la vida independiente, la normalización, la accesibilidad universal, el diseño para todos y el diálogo civil y la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.



En relación a la dependencia, el artículo 8 ordena a los poderes públicos que adopten las medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufren un mayor grado de discriminación o presenten menor igualdad de oportunidades como las personas con discapacidad severamente afectadas, o que no puedan representarse por sí mismas.

3. El sistema de Seguridad Social atiende situaciones de dependencia: gran invalidez, complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez y de la prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad, asimismo, las prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores recogidas en el artículo 38 e) de la Ley General de la Seguridad Social.

4. La legislación de las Comunidades Autónomas regula la atención a la dependencia con actuaciones de ámbito social, dirigidas a la cobertura de la asistencia de otra persona a través de ayudas y servicios. Las definiciones recogidas son análogas y las más recientes en su promulgación han sido las siguientes:

La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, establece que la dependencia es “la situación en la que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes para realizar los actos corrientes de la vida diaria” (artículo 62).

La Ley 5/2003, de 3 abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León, la define como “la situación en la que se encuentra una persona mayor que, por disminución o pérdida de autonomía física, psíquica o sensorial, precisa ayuda y/o asistencia importante para las actividades de la vida diaria y/o protección o supervisión de sus intereses” (artículo 42).



La Ley 1/2003, de 24 febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias, establece en el artículo 19 que el sistema público de servicios sociales comprenderá las siguientes prestaciones: g) medidas de apoyo a las personas dependientes y sus familias, entendiendo como tales a las personas que por razones ligadas a la falta o a la pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual tienen necesidad de una asistencia o ayuda importante para la realización de las actividades de la vida diaria.

Por último, la Ley 6/2001, de 20 noviembre, de atención y protección a las personas en situación de dependencia de Cantabria, define la dependencia como “el estado en el que se encuentra una persona que, por falta o pérdida de autonomía física, psíquica o mental, precisa de la atención de otra u otras personas o ayuda importante para realizar actividades de la vida diaria, entendiendo éstas como el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial y actos relacionales” (artículo 3).

5. La puesta en práctica de las distintas normas y planes de actuación autonómicos y estatales que se han ido adoptando, reflejan una realidad bastante insatisfactoria, motivada, bien por el propio sistema de acceso a los servicios sociales, por la desigualdad territorial en la aplicación de políticas sociales, y por la limitada inversión en servicios socio-sanitarios. El caso es que tan sólo un mínimo porcentaje de la población dependiente está suficientemente atendida; descansando la mayor parte de los cuidados, en las familias, que constituyen, hoy por hoy, el principal pilar de atención de las personas en situación de dependencia.

5.2. LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA APROBACIÓN DE UNA LEY ESTATAL.

Los derechos sociales están orientados a asegurar un nivel básico de servicios que garantizan el desarrollo del individuo y de las colectividades, mediante la intervención estatal en la prestación de servicios y en la distribución de bienes. Y en este sentido, la Constitución Española contiene distintos mandatos dirigidos a los poderes públicos que, ya sean de forma genérica o singularizada, establecen como objetivo prioritario de su actividad el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y, en particular, de las personas de edad con algún tipo



de discapacidad. Ya desde el artículo 1, en efecto, se puede observar el compromiso del Estado español con las cuestiones sociales y con la consecución de la necesaria igualdad entre todos los ciudadanos: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”; precepto que, según el Tribunal Constitucional constituye un reflejo de la “solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual” [Sentencia 62/1983, de 11 de julio].

De forma más concreta, el artículo 9.2 establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Asimismo, el artículo 41 alude a que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...”. El artículo 49, a su vez, obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad “para el disfrute de los derechos que éste título otorga a todos los ciudadanos”. Y el artículo 50, en fin, insta a los poderes públicos a garantizar “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

El Estado, por tanto, tiene atribuida una función niveladora básica o esencial, esto es, garantizadora de unos mínimos prestacionales en materias tales como las de los derechos contemplados en los artículos 39 (familia), 41 (Seguridad Social), 48 (juventud), 49 (disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos) y 50 (tercera edad) de la Constitución. Esos cinco preceptos no atribuyen diferentes derechos a los cinco colectivos afectados, sino que especifican y cualifican la tutela que en ellos deben recibir los derechos de la persona, obligando a los poderes públicos a instrumentar políticas adecuadas [STC 71/1982, ó 19/1982].



Al Estado, además, le corresponde poner las bases para que el ejercicio de los derechos se lleve a cabo en condiciones de igualdad en todo el territorio. La articulación de una red pública básica a la que todos los ciudadanos dependientes tengan derecho, y acceso a sus servicios en función de su grado de dependencia, encuentra su fundamentación principal en los preceptos constitucionales antes citados, que deben completarse, todos ellos, por la obligación constitucional consistente en que todos los españoles han de tener los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (artículo 139.1 CE), así como por la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª CE).

5.3. EL ARTÍCULO 149.1.1ª DE LA CONSTITUCIÓN ATRIBUYE AL ESTADO LA COMPETENCIA PARA REGULAR UNA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y PROTECCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

1. La legitimidad constitucional de una Ley estatal de promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia tiene sustento suficiente en la competencia que el artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Este título competencial [“con contenido propio, no residual” (STC 172/1998)] otorga al Estado las facultades normativas para determinar y definir las condiciones básicas de la igualdad y no discriminación de las personas dependientes, de manera que se les garantice los mismos derechos y prestaciones en todo el territorio nacional. El artículo 149.1. amplía la función del artículo 53 de la Constitución, y así, el Tribunal Constitucional, en las Sentencias 32/1982, 42/82, 113/89, etc., se refiere a la “uniformidad de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos”, o la “uniformidad en las condiciones de vida”.

2. El Tribunal Constitucional en una consolidada doctrina jurisprudencial, ha delimitado el objeto y contenido de este título competencial en los siguientes términos:



a) El artículo 149.1.1.^a CE ha atribuido al Estado el establecimiento de las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad. De este modo, “el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”.

b) La «materia» sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos.

c) La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico o finalista del título competencial”. [STC 61/1997, de 20 de marzo].

d) Las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.

e) Dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos, asimismo, aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho; etcétera. [STC 227/1988, o STC 173/1998, de 23 de julio].

En estos términos, el art. 149.1.1.^a CE no actúa como un simple límite al ejercicio de competencias autonómicas o un mero título residual sin objeto definido. El Tribunal



Constitucional ha sostenido que se trata de un título competencial con contenido propio, que habilita al Estado para regular el “contenido primario” de cada derecho o deber. Lo que comprende, como hemos visto, el establecimiento de las facultades elementales y los límites esenciales de los derechos, así como la fijación de las prestaciones básicas de los deberes. En ambos casos, la competencia estatal también alcanza para regular ciertos presupuestos del ejercicio de cada derecho o deber, aunque no la totalidad de su régimen jurídico (STC 61/1997, de 20 de marzo, ya comentada).

Por otro lado, la regulación de esas “condiciones básicas” igualitarias no sólo faculta al Estado para establecer la “garantía normativa nuclear” de los derechos y deberes [STC 208/1999, de 15 de noviembre] sino que comprende una “dimensión institucional”, distinta de la puramente normativa, que puede resultar imprescindible para asegurar la eficacia del derecho o deber, y que es la que ha permitido al Tribunal Constitucional amparar la competencia del Estado para incluir determinados aspectos puramente organizativos o instrumentales dentro de las “condiciones básicas” [declarando, por ejemplo, la constitucionalidad de la creación y las funciones de la “Oficina Nacional del Censo Electoral” (STC 154/1988, de 21 de julio), o de la “Agencia Estatal de Protección de Datos” (STC 290/2000, de 30 de noviembre)].

3. Cuando la Constitución encomienda al Estado la competencia sobre legislación básica, está pues indicando que el interés general exige que en esa materia concreta exista una regulación unitaria para el conjunto del Estado, regulación que no tiene porqué agotar el tratamiento normativo de la materia, sino contener las prescripciones más generales: lo importante es que se asegure la uniformidad. Este criterio ha sido utilizado por nuestra jurisprudencia constitucional.

Explica, en efecto, la Sentencia de 28 de enero de 1982 que “lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés



general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”.

Nuestra Constitución recoge, pues, los siguientes principios:

a) En efecto, la necesidad de una regulación estatal siempre que el asunto, por sus características, supere la esfera de los intereses propios de una Comunidad Autónoma se deduce de los propios criterios manejados por la Constitución para repartir competencias. Está en la base de este reparto, según sabemos, que las competencias del Estado coinciden con el interés general y el de las Comunidades Autónomas con sus “respectivos intereses” (artículo 137). Ciertamente, estos intereses están concretados en competencias específicas por la propia Constitución. Pero, en ocasiones, como la que nos ocupa, en que la concreción última de las esferas competenciales está remitida a una operación legislativa posterior, el legislador debe manejar aquel criterio general de nuevo para precisar el alcance de sus atribuciones, para saber, en definitiva, cuál es la extensión posible de la regulación de lo básico.

b) Por último, el principio de la unidad jurídica y de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio está recogido en nuestra Constitución. Estas exigencias están explícitas, hasta con reiteración, en diversos preceptos constitucionales. No por razones distintas del mantenimiento de la unidad jurídica se reserva al Estado la competencia sobre la legislación civil, mercantil, penal, procesal, laboral, sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas, etc. (párrafos 6, 7, 8, y 18 del artículo 149.1).

Los derechos de los ciudadanos tienen que ser iguales en todas las partes del territorio, principio que no sólo es extrapolable a nuestro caso, sino que está expresado en nuestra Constitución: por un lado, en el artículo 139 como límite general de los poderes autónomos; y, por otro, en el artículo 149.1.1º, que reserva su regulación al Estado, como ya hemos visto. Debiéndose destacar, como hizo la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981, que “ si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la constitución requiere siempre de una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar de las Cortes Generales cuando



afecte a 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”.

Resta añadir que, tal y como declararon, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, y 16/1996, de 1 de febrero, los derechos sociales del Capítulo III del Título I de la Constitución son derechos y deberes fundamentales, a los que resulta aplicable el título competencial del artículo 149.1.1ª CE para preservar el principio constitucional de unidad. Y, encontrándose entre tales derechos el derecho a una especial atención de las personas discapacitadas (artículo 49 CE), corresponde al legislador estatal regular los principios básicos que garanticen, uniformemente, la protección universal de la dependencia.

5.4. REFERENCIA A OTRAS COMPETENCIAS MATERIALES.

a). Educación y Formación Profesional.

La educación y la formación de profesionales y cuidadores resulta fundamental para mejorar la calidad de vida de los enfermos de larga duración, de las personas discapacitadas y de las personas mayores.

Como es sabido, la regulación general del derecho a la educación se encuentra contenida en Leyes estatales (Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo; y la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación), que se dictan al amparo de los apartados 1, 18 y 30 del artículo 149.1 de la Constitución.

En materia de formación profesional, ya sea analizada desde el ámbito educativo o laboral, el Estado tiene competencia exclusiva. Así, el artículo 149.1.7ª de la Constitución otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, “sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”. A lo que hay que unir la



previsión del artículo 30 de la LOGSE, que remite la ordenación de la formación profesional ocupacional a su normativa específica de carácter laboral.

De donde se deduce que corresponde al Estado regular las condiciones formativas y educativas en los diferentes grados relacionados con la atención a las personas en situación de dependencia.

b). Servicios sociales.

La regulación de estas medidas afecta a dos materias distintas pero dependientes entre sí, como son la Seguridad Social y lo que la Constitución denomina "asistencia social". La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es distinta en una y otra materia: en lo relativo a la Seguridad Social, la Constitución (artículo 149.1.17^a) reserva al Estado la legislación básica y el régimen económico, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan asumir la ejecución o la gestión de servicios; en cambio, la materia asistencia social se considera en la Constitución atribuible a la competencia de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.20^a).

Desde el punto de vista jurídico los problemas fundamentales que se pueden plantar son dos: la diferencia entre una y otra materia, y el alcance de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social (en términos de excluir cualquier intervención del Estado, o por el contrario, de permitirla en determinados casos).

A la primera cuestión trató de dar respuesta la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio. En ella se declara que lo característico de la acción protectora derivada de la asistencia social es que no está integrada en el sistema de la Seguridad Social; fundamentando la diferencia entre Seguridad Social y asistencia social, en el carácter contributivo o no de las prestaciones. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha impedido, y como vimos, se ha producido, que prestaciones no contributivas se integren en el sistema de la Seguridad Social.



Por lo que se refiere al alcance de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, está claro que la Ley Fundamental otorga a las mismas plena competencia normativa y de gestión de los asuntos sociales. La legislación del Estado, en principio, sólo puede tener valor supletorio de la que en esta materia dicten las Comunidades Autónomas para sus respectivos territorios (art. 149.3 CE). No obstante, no es fácil afirmar que dicha competencia autonómica excluye cualquier intervención directa del Estado en materia de servicios sociales; sirva de ejemplo el mencionado régimen de ayudas económicas que concede el Estado en favor de las personas discapacitadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La intervención estatal viene justificada por la necesidad de exigir una sustancial uniformidad en las condiciones de vida de las personas dependientes, de manera que todos, sin acepción territorial, puedan beneficiarse de un mínimo de protección social (art. 149.1.1ª CE). De igual forma que sucede en el campo de la asistencia sanitaria, que a pesar de estar gestionada mayoritariamente por las Comunidades Autónomas, responde a criterios unitarios (Sistema Nacional de Salud), o el caso de las competencias estatales sobre Seguridad Social o legislación laboral.

En definitiva, también en este ámbito el Estado dispone de los mecanismos de intervención necesarios, ya sea en aplicación de la competencia que tiene atribuida en el sistema de la Seguridad social, o ejercitando la competencia del artículo 149.1.1ª de la Constitución.

5.5. LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA SE DICTA, BÁSICAMENTE, AL AMPARO DE LA COMPETENCIA DEL ARTÍCULO 149.1.1ª

El proyecto de ley es plenamente respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, haciendo un uso comedido, y en los términos establecidos por la doctrina constitucional, del artículo 149.1.1ª CE.



En efecto, ya en Título Preliminar se recogen meras disposiciones generales, que se refieren al objeto de la Ley, principios que la inspiran, derechos y titulares de los mismos, así como la definición de una serie de conceptos cuya explicación resulta imprescindible en aras de garantizar una adecuada interpretación de la Ley y de salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

Aspectos, todos ellos, que se ajustan plenamente al concepto y objeto de “condiciones básicas” establecido por el Tribunal Constitucional.

Por su parte, en el Sistema Nacional de Dependencia que se configura en el Título I, para garantizar la efectividad de los derechos de las personas en situación de dependencia, se limita a establecer la necesidad de una actuación coordinada entre todas las Administraciones Públicas implicadas, las prestaciones y catálogo de servicios mínimo, definiendo los servicios básicos sin desarrollar su alcance, y estableciendo grandes categorías que deberán ser objeto de posterior desarrollo. Además de establecer los criterios fundamentales para el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia, que debe ser igual en todo el territorio. Ésto es, teniendo en cuenta la importancia y el ámbito competencial autonómico.

Lo mismo cabe decir de los criterios básicos de calidad que han de reunir las diferentes prestaciones recogidas en la Ley (Título II).

Finalmente, el Estado tiene competencia para establecer el cuadro de infracciones y sanciones regulado en el Título II [“Ello permite -y así lo hemos declarado en la STC 102/1995, fundamento jurídico 32- que, con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas -ampliable por el legislador autonómico- que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas; asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos”. STC 156/1995, de 26 de octubre].



Las sanciones, eso sí, constituyen «una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente» [STC 102/1995].

El articulado del proyecto, en definitiva, respeta en lo fundamental la naturaleza de lo que debe entenderse por “condiciones básicas”: facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, objeto, ámbito material, requisitos mínimos, marco organizativo para el ejercicio de esos derechos, etc.

Por tanto, el Sistema Nacional de Dependencia diseñado en la Ley se configura como el conjunto de prestaciones y servicios que garantizan, en las mismas condiciones para todos los ciudadanos, la promoción de la autonomía personal y la protección de las personas en situación de dependencia. En su formulación se tienen en cuenta algunos de los siguientes principios básicos:

(i) Universalidad de la prestación. Todas las personas en situación de dependencia, sea cual sea su edad y el origen de la dependencia y situación social podrán acceder a las prestaciones del sistema, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan.

(ii) Carácter público de la prestación, con independencia de las formas de financiación y de las que adopte la gestión concreta de cada prestación.

(iii) Igualdad en el acceso al derecho. El Estado debe garantizar la igualdad básica en el acceso a las prestaciones de todas las personas, sea cual sea el lugar de residencia, aunque las Administraciones autonómicas y locales, podrán, con cargo a sus presupuestos, ampliar o mejorar las condiciones básicas. La ley de atención a la dependencia tendría carácter de normativa básica estatal y, por tanto, de mínimos garantizados.

(iv) Cofinanciación por parte de los usuarios en las condiciones que se establezcan con carácter general para toda España.



6. CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

Sin perjuicio de los requisitos legales exigidos para la tramitación de un proyecto de ley y su aprobación por el Consejo de Ministros, se han realizado las siguientes consultas y procedimientos:

El anteproyecto de Ley que se propone a la aprobación del Gobierno se ha elaborado previa negociación con los agentes sociales, con los que se ha suscrito un documento de "Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia", y que se adjunta a esta Memoria.

Asimismo, en el proceso de elaboración se ha consultado a las organizaciones más representativas de la discapacidad, a través del CERMI, y de las personas mayores, a través del Consejo Estatal de Personas Mayores, para lo cual se han constituido grupos de trabajo y estudio.

También ha habido reuniones con la Federación Española de Municipios y Provincias para explicar sus contenidos y recoger sus sugerencias.

Asimismo se ha presentado el Libro Blanco de la Dependencia a las Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y se ha celebrado en Segovia un Seminario sobre dependencia con todas las Comunidades Autónomas.

Está previsto que una vez el Consejo de Ministros ha aprobado el Anteproyecto de Ley, abrir una fase de reuniones y consultas con las Comunidades Autónomas respecto del texto que habrá de someterse a aprobación del Consejo de Ministros como Proyecto de Ley, además de recabar los informes de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, Consejo Económico y Social, Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Mayores, previo a su remisión para dictamen del Consejo de Estado.

7. MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMA.



La implantación de las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se realizará de forma progresiva desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2015, según el siguiente calendario:

El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el en Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia moderada, nivel 1.

2. Transcurridos los primeros cinco años de aplicación progresiva de la Ley, el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, realizará una evaluación de los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes.

C) IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

8. IMPACTO ECONÓMICO

8.1 COSTES Y FINANCIACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA ATENCIÓN DE LA DEPENDENCIA



a)

Costes de la dependencia

El modelo de atención a la autonomía personal y a la dependencia, que a continuación se valora económicamente, es aquel en el que los poderes públicos ofrecen un servicio de atención a las personas con dependencia cuando cuentan con la infraestructura de centros y servicios para ello, procediendo, en caso contrario, al pago de una prestación económica vinculada a la adquisición en el sector privado de uno de los servicios previstos en el catálogo. Asimismo, se contempla que la persona dependiente pueda ser atendida con cuidados familiares mediante una compensación económica.

Resumen de costes del Sistema

Total costes directos de servicios y prestaciones nuevos beneficiarios	4.636.607.538
Prestaciones económicas Seguridad Social y LISMI (incorporado al coste total)	- 395.185.000
Coste neto de los servicios y prestaciones nuevos beneficiarios	4.241.422.538
Coste de valoración y gestión	84.386.257
Ayudas Técnicas y adaptación de viviendas	100.000.000
Coste total nuevo del Sistema para las Administraciones Públicas	4.425.808.795
Coste para el beneficiario	3.152.747.758
Coste actual de los servicios para las Administraciones Públicas	1.776.936.000
Coste total del Sistema	9.355.492.553
Índice de implantación 2015	100



b) Financiación

Cofinanciación de los beneficiarios

a) Criterios sobre cofinanciación de los beneficiarios en el coste de los servicios

Los beneficiarios contribuirán económicamente a la financiación del servicio en función de la renta disponible y del patrimonio de cada uno, teniendo en cuenta para ello el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo, garantizando en el supuesto de la atención en residencias una cantidad para gastos personales. Esta contribución de los beneficiarios se gradúa por tramos de renta, de tal forma que las personas con ingresos más altos participarán en porcentajes superiores.

b) Criterios de cofinanciación específicos del servicio de ayuda a domicilio y de otros servicios en los que la persona sigue residiendo en su casa

La primera consideración a tener en cuenta es el diferente tratamiento que deben tener aquellos servicios que constituyen un gasto suplementario sobre los gastos ordinarios a los que una familia debe hacer frente, respecto de aquellos otros que, aunque pueden ser más costosos, conllevan una minoración en los gastos familiares. Nos referimos a los servicios de ayuda a domicilio y a los de residencia. Mientras que en los primeros la persona ha de seguir haciendo frente a los gastos de vivienda, manutención y demás gastos ordinarios, en el servicio



de residencia, la persona se ve liberada de la totalidad o de una parte de los gastos citados anteriormente.

La segunda consideración que debemos tener en cuenta, respecto del servicio de ayuda a domicilio, es la importancia que representan los servicios prestados por la familia frente a los cuidados prestados por profesionales. Lo que da lugar en los países donde está establecido un Sistema de Dependencia a un tratamiento diferenciado de ambos supuestos en alcance económico de la protección, incluso cuando la prestación es de naturaleza económica. La cuantía concedida para atención domiciliaria de manera no profesional es en Alemania la mitad de la que le corresponde si es profesional.

c) Cofinanciación de los servicios residenciales

La financiación de la atención residencial plantea una problemática específica. La persona ingresada en un centro residencial recibe del centro, además de los servicios específicos de dependencia, servicios de hostelería y manutención. Entendemos que estos servicios deben ser cubiertos con sus propios recursos. No obstante, ante la dificultad de identificar claramente los costes imputables a la dependencia de los que podríamos denominar hosteleros, nos ha parecido más sencillo y acorde con la costumbre, que actualmente se sigue en los centros residenciales públicos de mayores, establecer un porcentaje de financiación pública; esta cuantía, junto con la cofinanciación privada del usuario, debe cubrir el coste total del servicio.

d) *De acuerdo con los criterios anteriores, se estima que la financiación de los beneficiarios, respecto de los servicios que reciban, podría alcanzar la cifra de 3.152.747.758 millones de €.*

Financiación de las Administraciones Públicas (en el 8º año de entrada en vigor de la Ley: 2015).



a) Servicios, prestaciones y ayudas :

- En servicios y prestaciones	4.241,42 millones
- Ayudas técnicas y adaptación viviendas	100,00 millones
- Valoración y gestión	84,38 millones
Total	4.425,80 millones

b) Financiación media de las Administraciones Públicas por beneficiario: 375 € mensuales

c) Financiación de ayudas técnicas y adaptaciones de vivienda

Este apartado del catálogo de servicios resulta fundamental para mantener a las personas en su entorno y que no tengan que ser ingresadas en un centro residencial. Se ha considerado que una parte de las ayudas técnicas serán públicas, cedidas su uso a las personas que las necesiten, constituyéndose para ello un banco de aparatos y tecnologías que se administrará en función de las necesidades. Sin embargo, otro tipo de ayudas serán de carácter más personal y no podrán ser reutilizadas.

Los gastos en adaptaciones de vivienda tendrán la consideración de ayudas a fondo perdido y no recuperable. Para estas finalidades se ha previsto una cantidad anual de 100 millones de euros.

d) Gastos de valoración y gestión.

La gestión del Sistema Nacional de Dependencia, conlleva, por una parte, la valoración de la dependencia y su clasificación por grados, y, por otra, la gestión administrativa del reconocimiento del derecho.

Para estas funciones se ha previsto una financiación del 1,82% del coste financiado por el Sistema, excepto en los dos primeros años en los que se ha



establecido una cantidad fija para atender la demanda de valoraciones a realizar; este porcentaje es análogo y se corresponde con el previsto en el presupuesto de la Seguridad Social para la gestión de su sistema de valoración de las incapacidades.

Fuentes de financiación pública.

La financiación contempla, dentro de las cantidades anteriormente señaladas para el coste de las prestaciones y servicios, un fondo específico durante los primeros años para incrementar la hoy insuficiente red de centros y servicios necesarios para atención a las personas dependientes (creación de centros propios, subvenciones a la inversión en centros de iniciativa social sin ánimo de lucro y facilidades para incentivar la creación de servicios por parte de la iniciativa privada).

En todo caso, la financiación nueva más significativa para hacer frente a la implantación de las prestaciones y servicios necesarios habrá de proceder del esfuerzo financiero añadido que realicen el Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Corporaciones Locales. la Recomendación adicional nº 3 sobre la dependencia de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo (incluida en el Informe aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados con fecha 2 de octubre de 2003) señala:

“...resulta, por tanto, necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia. Ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

En este sentido, el Proyecto de ley establece que el Sistema habrá de contar con un contenido común de prestaciones y servicios, garantizados por la Administración General del Estado, de los que habrán de disponer todas las Comunidades Autónomas teniendo en cuenta el número de personas dependientes residentes en cada una de ellas. Determina también que la financiación de estas prestaciones correrá de cuenta del Estado.



Asimismo, la ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios financiados conjuntamente.

El resultado final es que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas financiarán el coste nuevo que suponga la implantación del Sistema de Dependencia al 50 por ciento, aportando las Corporaciones Locales los terrenos necesarios para la creación de infraestructura de Centros.

8.2 IMPACTO ECONÓMICO

Según las estimaciones del Libro Blanco de la Dependencia, la introducción gradual de un Sistema Nacional de Dependencia (SND) llevaría a la creación de unos 263 mil empleos. En la actualidad, siempre según el Libro Blanco, unas 90.000 personas trabajan formalmente en la atención pública a la dependencia y los presupuestos que las CC. AA. y la Seguridad Social destinaron a dichos cuidados en 2004 ascendían a unos 2.800 millones de euros, o sea el 0,33 del PIB (revisado; ver INE, 2000) de ese año.

El Proyecto de Ley y las estimaciones de gasto correspondientes contemplan una periodificación de la entrada en vigor del Sistema que no permitirá su implantación completa hasta el 2015. Sin embargo los estudios de impacto realizados, tanto el Libro Blanco como el realizado por FEDEA, que se adjunta, han utilizado como periodo de implantación 2005-2010.

Las anteriores estudios señalan que el presupuesto de gastos corrientes para establecer tal SND exigiría recursos que harían subir el 0,33 por ciento del PIB de 2004 hasta el 1,05 por ciento del PIB en 2010, un aumento de 0,72 puntos porcentuales, es decir, unos 8,4 millones de euros adicionales, a precios de 2005, sólo en 2010, y de 26,4 millones de euros en el periodo 2005-2010. Respecto a los gastos de capital, derivados de la construcción de residencias asociadas al establecimiento del SND, se estima que habría que triplicar en el periodo el stock residencial existente en la actualidad lo que, suponiendo un valor del mismo en 2004 de unos 6 millones de euros, exigiría inversiones de 10,2 millones de euros, a precios de 2005, en el periodo. Este programa de gasto público equivaldría al 0,44 por ciento



del PIB del periodo 2005-2010 para el gasto corriente y al 0,17 por ciento para el gasto de capital, en total al 0,61 del PIB. Una perturbación positiva de demanda de esta entidad ha de tener efectos discernibles sobre la producción, el empleo, etc.

Respecto al empleo, el estudio de Fedea ha aplicado tres metodologías diferentes, lo que junto a la ofrecida por el Libro Blanco de la Dependencia permite realizar un análisis comparativo y de aproximación. En particular, las metodologías I/O, macroeconómica y microeconómica rinden resultados apenas diferentes en términos de empleos creados debido a la aplicación del gasto corriente que son claramente inferiores a los resultados ofrecidos en el Libro Blanco. Esta diferencia puede deberse a muy diversos factores, pero, a falta de un análisis más detallado, pensamos que se debe a que los coeficientes físicos utilizados por los autores del libro blanco son mayores, *mutatis mutandis*, que los coeficientes técnicos implícitos en la TOD España 2002 y en el modelo HERMIN-España y por los deducidos de la demanda de servicios de dependencia que revela el análisis de la EAIM.

En el Cuadro siguiente se ofrecen los resultados, en términos de empleo, de las tres metodologías aplicadas en este estudio. Puede apreciarse que, en términos medios, el empleo creado según la metodología del Libro Blanco es un 54 por ciento mayor que el creado por la aplicación del gasto corriente debido al SND en dichas metodologías. En otras palabras, según estas metodologías se crean 2/3 partes del empleo estimado por los autores del LBD.



Creación de empleo debido a la introducción del SND (público) - Recapitulación						
Metodología	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOD España 2000						
Gasto corriente	7.031	36.847	69.370	112.648	150.925	174.464
Gasto capital	9.242	37.210	39.115	49.813	42.394	25.264
Total	16.273	74.057	108.485	162.461	193.320	199.728
Modelo HERMIN-España						
Gasto corriente	5.699	35.731	69.689	111.671	148.433	169.855
Gasto capital	3.260	15.238	29.249	38.549	34.859	20.273
Total	8.959	50.969	98.939	150.220	183.292	190.158
Evaluación microeconómica						
Gasto corriente	8.016	40.078	76.641	96.188	144.283	160.314
Liberación de empleo (a)	4.350	--	--	--	--	96.485
Libro Blanco de la Dependencia						
Gasto corriente (b)	10.588	55.490	104.469	169.643	227.287	262.735
<p>(a) En términos efectivos, a medida que el SND se implanta en el periodo (2005: 5%; 2010: 100%). Estos empleos no son asimilables a ninguna de las restantes categorías del cuadro. Se presentan a efectos de su discusión posterior en el texto principal.</p> <p>(b) El LBD no evalúa los recursos de capital aplicados a la dependencia, sino en términos de capacidad de tratamiento (residencias, centro de día), por lo que no ofrece una estimación de empleos asociados a la formación de capital necesaria, que en ningún caso serían empleos en el sector. Así pues, esta fila sólo es comparable a las filas homónimas de las restantes metodologías y no a las filas de totales.</p>						
Fuente: Libro Blanco de la Dependencia (Cap. X, pág. 27), Cuadros 3, 9, 14 y 15.						



La introducción del SND conllevará gastos de capital que contribuirán a aumentar el empleo creado por medio de la aplicación del gasto corriente. En el Cuadro anterior puede apreciarse que estos empleos oscilarían según el año, en función de las inversiones necesarias para desplegar la capacidad residencial requerida por el SND a medida que se realiza su potencial, y la metodología utilizada, pero que podrían ascender a entre veinte y treinta mil empleos en término medio a lo largo del periodo.

Otros efectos, utilizando la metodología I/O, tienen que ver con la distribución sectorial del empleo en función de si el despliegue del SND se realiza únicamente con recursos públicos para la dependencia o con recursos mixtos público-privado, así como el concurso relativamente activo que otros sectores no directamente ligados a la dependencia (industria, construcción) aportarían a la creación de empleo en función de las relaciones intersectoriales de la economía.

De la metodología macroeconómica se desprende que el estímulo a la demanda agregada que supone el SND provoca efectos sobre el PIB de nuestra economía, que pueden llegar a ser un 1,56 por ciento mayor en 2010 que en ausencia del programa de gasto implicado por el SND (público), lo que implicaría a su vez un diferencial en tasa de crecimiento acumulativo anual real de +0,28 puntos porcentuales a lo largo de todo el periodo. Igualmente, esta metodología ha permitido estimar que, dada la magnitud de la perturbación, en proporción al PIB medio del periodo, y dado el deterioro medio de la ratio de deuda respecto al PIB en el mismo, el retorno fiscal global, por impuestos generales y cotizaciones, llegaría a cubrir hasta casi dos terceras partes del gasto asociado al despliegue del SND, una tasa de retorno apreciable, en ausencia de efectos de expulsión de la actividad privada como consecuencia del aumento del consumo o las transferencias del sector público.

Por fin, una de las grandes ventajas que del Libro Blanco asociaba a la creación de un SND era la "liberación" del potencial laboral cautivo de los cuidadores familiares al cuidado de sus allegados dependientes en los hogares. Ello afectaría positivamente a la economía en términos de una mayor oferta de trabajadores formales que podrían ofrecerse para ocupar los puestos de cuidadores formales en el SND o para otros trabajos en el resto de la economía. El análisis microeconómico de esta hipótesis, sobre la base de los datos de la EPA



y la EAIM 2004, muestra que este potencial será inferior al previsto inicialmente, pero globalmente significativo.

9. IMPACTO PRESUPUESTARIO

La financiación pública será compartida entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y en su caso, las Corporaciones Locales.

La aportación de la Administración General del Estado será del 50 por ciento, con una previsión estimada de impacto presupuestario según el siguiente Cuadro, para el periodo 2007-2015:

A ñ o	Financiación pública total	Aportación de la A.G.E.
2007	800.000.000	400.000.000
2008	1.357.370.793	678.685.396
2009	1.958.729.234	979.364.617
2010	2.320.661.624	1.160.330.812
2011	3.090.851.227	1.545.425.613
2012	3.347.769.536	1.673.884.768
2013	3.752.061.129	1.876.030.564
2014	4.223.143.288	2.111.571.644
2015	4.425.808.795	2.212.904.397

D) IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL



10. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El enorme cambio social que está produciendo la radical transformación del rol social de las mujeres, está rompiendo los moldes del patriarcado y determina su incorporación plena en la vida social, económica, cultural y política.

Según datos extraídos del Libro Blanco “Atención a las personas en situación de dependencia en España”, sobre encuesta elaborada para el IMSERSO, el 83% del total de cuidadoras/es son mujeres, y de ellas, no reciben ayuda de nadie para la realización de este trabajo el 61,5%. Este desigual reparto de tareas de cuidados dentro del seno familiar, se ha agudizado aún más con el paso del tiempo, pues en 2004 ha subido un punto el porcentaje de mujeres (84%) que son cuidadoras principales.

Sin restarle un ápice de énfasis a esta reticente resistencia para modificar la división sexual del trabajo en lo que atañe a los cuidados a las personas, sí hay que matizar el dato con la información de que ahora son más (el 66%) las que son apoyadas por otros miembros de su familia en la realización de los cuidados. Además, comienza a ser muy relevante la “delegación” de los cuidados hacia cuidadores/as retribuidos que hacen las familias con mayores ingresos, ya que en un 14% de hogares en que existe una persona mayor que precisa cuidados permanentes, el cuidador/a principal es un empleado/a de hogar.

En cuanto a la edad, también se ha confirmado para España lo que sucede en otros lugares, es decir, que el grupo de edad del potencial cuidador se sitúa entre los 45 y los 69 años. Mientras en la encuesta de 1994, la edad media del cuidador/a principal era de 52 años, en 2004, la edad media sube hasta los 53 años. El estado civil que predomina entre los/as cuidadores/as es el de casadas/os (más de las tres cuartas partes de esta población).

Tabla 1: Sexo y edad de las personas cuidadoras

	<i>Cuidadores</i>	<i>Población</i>	<i>Diferencia</i>
--	-------------------	------------------	-------------------



		2004	
		(B)**	
GÉNERO			
Hombre	16,4	49,1	-32,7
Mujer	83,6	50,9	32,7
EDAD			
Menos de 20	1,2	4,9	-3,7
De 20 a 29	3,6	18,3	-14,7
De 30 a 39	11,9	20	-8,1
De 40 a 49	23,8	16,9	6,9
De 50 a 59	28,7	13,9	14,8
De 60 a 69	15,9	11,8	4,1
Más de 69	14,9	14,2	0,7
Edad Media	52,9	46,2	6,7
ESTADO CIVIL			
Soltero/a	14,8	30,1	-15,3
Casado/a	76,2	58,3	17,9
Viudo/a	5,1	8,1	-3
Separado/a	2,1	2,2	-0,1
Divorciado/a	1,5	1,3	0,2
No consta	0,3		
NIVEL DE ESTUDIOS			
Sin estudios + Analfabetos	17,1	15,9	1,2
Primarios	43	23,3	19,7
Segundo Grado	32,6	46,8	-14,2
Tercer Grado	7,0	14,0	-7
No sabe	0,3		



SITUACIÓN LABORAL			
OCUPADO	26,0	48,7	-22,7
NO OCUPADO	73,1	51,3	21,8
Jubilado/pensionista	20,2	21,1	-0,9
Parado habiendo trabajado	7,0	6,4	0,6
Parado buscando 1er empleo	0,3	1,5	-1,2
Tareas del hogar	44,2	14,5	29,7
Estudiante	1,4	6,2	-4,8
No contesta	0,9		

(*) Fuente: IMSERSO/Gfk-Emer (2004): Encuesta de Apoyo Informal a los mayores en España. (Esta es la fuente de información para todos los gráficos y cuadros, salvo indicación expresa)

(**) INE (2004): Censo de Población y Viviendas 2001.

Otros datos que se juzgan de gran interés son los que se refieren al nivel de estudios y a la situación laboral de las/os cuidadoras/es:

- ❖ El 65,6% del conjunto de cuidadores y cuidadoras principales mostraba en 1994 un nivel de enseñanza muy bajo (sin estudios o primarios), y aunque ese porcentaje es algo menor en 2004 (el 60%), continúa siendo predominante el bajo nivel de estudios.
- ❖ En 1994, el 75% del total de personas cuidadoras no tenían actividad laboral retribuida (eran amas de casa el 50%, jubiladas/os el 15% y paradas/os el 9,7%).

En 2004, baja ligeramente al 73% quienes no tienen actividad laboral retribuida y, como puede observarse, se produce un decremento de la amas de casa y un incremento de las personas jubiladas con respecto a 1994.

- ❖ Del 22% de la muestra que desarrollaba un trabajo remunerado en 1994, compatibilizando esta actividad con los cuidados, se ha producido un discreto incremento pasado al 26% en 2004.

Véase en la tabla 2 la desagregación por sexos que se realiza, según la relación de las personas cuidadoras con la actividad.

Tabla 2: Relación con la actividad de las personas cuidadoras por género.

	Hombres	Mujeres
Ocupado	31,9	24,9
Jubilado/pensionista	53,7	13,7
Parado habiendo trabajado	8,9	6,6
Parado buscando 1er empleo	0,0	0,4
Tareas del hogar	3,6	52,1
Estudiante	0,8	1,5
Ns/Nc	1,1	0,8

Por lo que se refiere a las modalidades de convivencia, persona atendida y quien le cuida, predominantemente, viven juntas de manera permanente, habiéndose experimentado incluso un ascenso en este tipo de convivencia (58,8% en 1994 y 60,7% en 2004). Véase la composición de los hogares en los que existe una relación de cuidados a personas mayores (Gráfico 1), de cuyo análisis cabe deducir que parece que se reproduce el modelo de familia extensa que, en el resto de la población, está desapareciendo. Del 36% de personas mayores que viven con hijos o hijas, esta proporción registra un diferencial importante por razón de género (23% varones, 41% mujeres). Lo contrario cabe decir con respecto a los que viven en pareja (sólo el 16% de las mujeres, frente al 55% de los varones).

Como elemento de comparación, en el gráfico 2 se reflejan los modos de convivencia del conjunto de las personas mayores de 65 años en España, según la última encuesta aplicada por el IMSERSO en julio de 2004.



Es de destacar, sobre todo por la importancia que tiene a efectos de detección de necesidades y de intervención con estas familias, que existe una proporción cualitativamente importante de personas mayores que reciben ayuda informal que viven solas (el 15%).

La ayuda que requieren las personas mayores se la prestan sobre todo sus hijas, seguidas del cónyuge. Además, la mayor parte de los cuidadores (80%) no recibe de forma regular una recompensa y/o ayuda económica por parte de la persona mayor a la que prestan ayuda. Entre el grupo de cuidadores/as que sí la reciben esta ayuda es suficiente para cubrir lo que gastan en los cuidados para casi la mitad de este segmento, pero también en algunos casos (30%) la contraprestación económica no basta para cubrirlos.

Estos efectos negativos que el hecho de cuidar comporta, pueden agruparse en tres tipos de consecuencias:

- **Laborales:** No puede plantearse trabajar el 26% de la muestra; ha tenido que abandonar el trabajo el 11,5%, mientras que se han visto obligadas/os a reducir su jornada el 12,4%.
- **Sobre su propia salud:** Las personas cuidadoras se encuentran a menudo cansadas en un 51,2% de los casos; el 32,1% se sienten deprimidas; y el 28,7% piensa que las tareas que realizan está deteriorando su salud.
- **Sobre la vida afectiva y relacional:** el 64,1% declara que se han visto obligadas/os a reducir su tiempo de ocio, y dice no poder ir de vacaciones el 48,4% de la muestra.

En España continúa asumiéndose que en todo lo que se refiere a cuidados a personas de cualquier edad, parece que sigue funcionando el esquema tradicional de asociarlos a los valores femeninos y, por tanto, adjudicarlos tan pronto como en una familia se produce la necesidad a la mujer más cercana.



Todavía la gran carga de los cuidados en la vejez se realiza a expensas de las mujeres que no ejercen una profesión ni tienen un trabajo fuera del hogar, pero también va creciendo el número de cuidadoras que compatibilizan la doble función de acudir al trabajo y cuidar de un familiar mayor en situación de dependencia.

La quiebra del principio fundamental de igualdad que sustenta las sociedades democráticas es palpable a este respecto.

Para comenzar a modificar este panorama de cara al futuro, el texto legal que se propone reconoce explícitamente que las mujeres han venido realizando y todavía realizan a sus expensas un trabajo que constituye una función social de gran magnitud que debería ser más valorada y apoyada: la de proveer cuidados. Estos apoyos que se establecen en el anteproyecto, se concretan en un conjunto de prestaciones y servicios destinados a colaborar con las familias en el cuidado y atención que todos necesitamos en algunos períodos de nuestro ciclo vital.

El Sistema Nacional de Dependencia favorece también que muchas de las mujeres que no han podido incorporarse al mercado laboral, tengan más posibilidades de tener un trabajo. Como la larga experiencia de los países del norte de Europa demuestra, la expansión del Estado de Bienestar, mediante la generalización de los servicios sociales, propicia un buen número de empleo para todos, pero de manera especial para las mujeres, sobre todo las que por falta de cualificación profesional y experiencia laboral se encuentran en el grupo de personas de difícil empleabilidad.

Igualmente se incorpora en la ley medidas favorables para las mujeres, como es incorporar los periodos de atención y el cuidado de los familiares en situación de dependencia como elementos a considerar en las carreras de cotización, evitando percibir como desventaja el asumir responsabilidades familiares, en aras de una protección social sin discriminación entre ambos sexos como factor inequívoco de igualdad real.

Por tanto el impacto de género de las medidas que se proponen se considera positivo.



11. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), recogió los nuevos enfoques y estrategias operadas en la manera de entender la discapacidad. Entre sus disposiciones, regula aspectos relacionados con la dependencia.

Señala como principios fundamentales que guiarán las políticas y decisiones públicas en relación con la discapacidad, la normalización, la accesibilidad universal, el diseño para todos, el diálogo civil, la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad y , por lo que aquí interesa, la vida independiente.

El poder desarrollar una vida independiente requiere de altos niveles de autonomía personal que el anteproyecto de ley promociona, que son facilitados por la accesibilidad y por las ayudas técnicas.

La LIONDAU definió con nitidez el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad como la suma de la ausencia de discriminaciones y la adopción de medidas de acción positiva.

De este modo la Ley obligó a los poderes públicos a adoptar medidas contra la discriminación que son la prohibición del acoso, las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, y medidas de acción positiva destinadas a compensar las especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad para su plena participación en la vida social. Son medidas de este tipo el trato más favorable y los apoyos complementarios, tales como las prestaciones económicas, ayudas técnicas, servicios especializados y servicios de asistencia personal.

Recogiendo estos mandatos, es precisamente el anteproyecto de ley el que regula principalmente una serie de apoyos complementarios para las personas en situación de dependencia, estableciendo en nuestro ordenamiento jurídico la novedosa figura del



asistente personal, como servicio de apoyo profesional, con la finalidad de promover la autonomía personal.

La accesibilidad y las ayudas técnicas son tradicionalmente tipos de apoyos tecnológicos o técnicos que compensan la pérdida de habilidad o de capacidad y facilitan la participación en la sociedad. El asistente personal forma parte de un grupo de apoyos denominados de bienestar social, basados en servicios prestados por personas que ayudan a las personas con discapacidad en la realización de determinadas actividades y en determinados momentos que contribuyen al desarrollo de una vida independiente.

Por todo ello, se considera que el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de las medidas que se proponen en el Anteproyecto de ley se consideran positivas.