

Logros y carencias de la Ley de dependencia

*Si bien se han cumplido dos años y medio desde la promulgación de la conocida como **Ley de dependencia** (LD), publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el 15 de diciembre de 2006 y que entró en vigor el 1 de enero de 2007, hasta el 24 de enero de 2007 no se publicó el baremo para la evaluación de la dependencia, por lo que podemos considerar esta fecha como el verdadero inicio de la puesta en práctica de la ley. La propia ley prevé una evaluación de su aplicación a partir del 1 de enero de 2010, cuando se cumpla el tercer año de su vigencia. Con este comentario nos anticipamos a la evaluación oficial tratando de ofrecer una evaluación no interesada de esta importante ley.*

Hacia el estado de bienestar

Hacia 1943, en plena guerra mundial, el arzobispo de Canterbury **William Temple** acuñó la expresión **Welfare State**, contrapuesto al *warfare State* (estado de guerra), para definir lo que en otros ambientes se denomina **Estado-providencia**. En esta fase avanzada del estado de bienestar, los derechos a las prestaciones básicas no derivan del hecho de ser trabajador, sino del hecho de ser persona. Aunque con más de seis décadas de retraso, afortunadamente los españoles disponemos de un

fundamento jurídico, la LD, para exigir derechos asistenciales independientemente de la peripecia laboral concreta de cada uno. La LD representa la clave de bóveda de la construcción total del estado de bienestar. El avance conceptual y práctico es gigantesco.

La gran ambición de los legisladores españoles ha sido construir en España lo que en la Europa nórdica se viene construyendo desde hace décadas: el llamado **cuarto pilar del estado de bienestar**, es decir, la protección pública de las personas discapacitadas y dependientes, protección que se añade a los otros tres pilares universales del estado de bienestar: la educación, la sanidad y la prevención social (prestaciones de desempleo y pensiones).

La LD es la forma práctica de desarrollar los artículos 49 y 50 de la Constitución española, en los que se recoge la obligación que tienen los poderes públicos de «atender especialmente a las personas mayores y a las que sufren alguna discapacidad». El fallido proyecto de constitución europea reconocía a todos los europeos, «el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales de protección en casos como la dependencia o la vejez». La LD es también la respuesta anticipada española a este marco normativo europeo, todavía no consolidado, pero que tarde o temprano se consolidará.

La LD es una de las de mayor contenido de solidaridad social de cuantas se han promulgado en España y su texto mereció en su día un juicio muy positivo por parte de RAZÓN y FE¹. Los ciudadanos, más allá de su credo político, la recibieron con satisfacción y esperanza. Dos años y medio después podemos decir que un texto bueno merecería una aplicación manifiestamente mejorable. Pero esta reserva no debe oscurecer el gran logro social que la LD significa en el camino hacia la construcción de un estado de bienestar avanzado. La primera fase de la construcción del estado de bienestar, que muchos países no han superado, se articula exclusivamente en torno al trabajo. Por trabajar el que lo hace tiene derecho a las prestaciones sanitarias, y de baja laboral transitoria o definitiva. Por haber trabajado se generan a las prestaciones de desempleo y de jubilación. En esta primera fase, la imperfección del estado de bienestar era evidente, pues una gran parte de la población, la que no trabaja, se veía desasistida.

¹ Ver el editorial «Una ley de dependencia», en *Razón y Fe*, marzo de 2006, t. 253, pp. 179-184.

Logros y carencias de la Ley de dependencia

La LD es ambiciosa. Parte del principio de que la prevención y remedio de la dependencia es un servicio público, obligatorio para el Estado. Por ello, se propone coordinar todas las posibilidades asistenciales de las que éste dispone, sean servicios directos o concertados con entidades privadas de diversa índole: residencias, centros de día, centros de noche, asistencia a domicilio, servicio de comidas, ayudas ocasionales, servicio permanente de alerta electrónica, cuidadores contratados, etc... «Excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, (...) se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares» ... «Las condiciones de acceso a esta prestación se establecerán, en función del grado de dependencia y del nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica» (art. 18).

La LD, en su artículo 2.3, define la persona dependiente como «aquella que necesita ayuda imprescindible para realizar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD)». Según datos del IMSERSO (Instituto de Mayores y de Recursos Sociales), el 32% de la población de más de 65 años y el 5% de la población de edad inferior son, en uno u otro grado, personas dependientes. A la vez establece tres grados de dependencia y, en cada grado, dos niveles, el 2 de mayor gravedad que el 1: *Dependencia de grado III* o gran dependencia, cuando la persona dependiente necesita cuidados permanentes de otra persona, sin cuya ayuda es incapaz de realizar las funciones más elementales; *Dependencia de grado II* o dependencia severa, cuando la persona dependiente necesita ayuda varias veces al día, y *Dependencia de grado I* o dependencia moderada.

Por la LD el Estado garantiza un nivel mínimo de protección (necesidades básicas) a cargo de la Administración central. Un segundo nivel de protección es garantizado mediante acuerdos entre la Administración central y las Comunidades Autónomas. Los servicios sociales de las Comunidades Autónomas podrán implementar las ayudas con un tercer nivel, en función de la sensibilidad de sus gobiernos y de las posibilidades presupuestarias.

La disposición final 1.^a de la LD establece un calendario de implantación según la mayor o menor gravedad de la dependencia: en 2007 se empezaron a tramitar las dependencias de grado III; en 2008-2009 las de grado II, nivel 2; en 2010-2011, las de grado II, nivel 1; en 2012-2013, las de grado I, nivel 2, y en 2014-2015, las de grado I, nivel 1.

A la vista del texto y de su puesta en marcha podemos plantearnos una evaluación provisional, en la que como en otras realidades sociales nos encontramos con claridades y oscuridades.

Muchos avances

Filosóficamente, la gran aportación de la LD ha sido la de preservar la familia como espacio privilegiado de prevención de la dependencia y de protección de las personas dependientes. El Estado, en alguna medida, devuelve a la familia el derecho y la obligación de atender a sus mayores, al ayudarle, aunque la LD prevea que de modo excepcional, a llevar la carga financiera que supone atender a personas dependientes. Puede que en los cálculos del Estado no se buscara la devolución a la familia de los derechos y obligaciones que sólo subsidiariamente debe asumir el Estado, sino el principio de eficiencia del gasto, ya que la prestación económica asignada al familiar cuidador de la persona dependiente siempre será muy inferior al coste de una plaza de residente en una institución pública o concertada. Además, como mecanismos de prevención y proporción de dependencia, la aplicación de la ley ha supuesto una gran extensión de los centros de día, la creación de centros especializados de noche, de las ayudas a las necesidades del hogar, del mayor ritmo en la creación de residencias permanentes y la práctica universalización del servicio de tele asistencia.

Socialmente, el impacto de la LD está siendo considerable. Según el boletín del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), correspondiente al mes de abril de 2009, el número de personas dependientes que ya tienen reconocido el derecho a las prestaciones de protección supera las 600.000, lo que representa aproximadamente el 40% del total estimado de personas dependientes. Teniendo en cuenta que la plena eficacia de la LD no se obtendrá hasta 2015, parece evidente que los progresos realizados son notables. Con las limitaciones inevitables, las mejoras que la ley ha introducido son particularmente notables en la atención a los grandes dependientes (los que exigen ayuda las 24 horas del día) y a los dependientes graves (que necesitan ayuda dos o tres veces al día).

Económicamente, la aplicación de la LD ha supuesto una considerable aportación del gobierno central y de las Comunidades Autónomas. El gobierno central ha aportado: 400 millones de euros en 2007 y ha aportado o aportará 2.212 millones anuales en cada uno de los años posteriores hasta 2015. El conjunto de las Comunidades Autónomas

Logros y carencias de la Ley de dependencia

deben aportar las mismas cantidades. Los afectados deben participar en los gastos de prevención y protección de la dependencia en función de la renta familiar. El cálculo inicial preveía que el 35% del coste recaería sobre el conjunto de usuarios. La aplicación de la LD está demostrando que este porcentaje es mucho más alto de lo que realmente pueden costear las familias. El presupuesto necesario para poner plenamente en práctica la LD es tan enorme que probablemente la dificultad de financiarla en tiempos de crisis es lo que explica tan parsimoniosa entrada en vigor de la ley.

Y algunas disfunciones

La mayoría de las disfunciones que se evidencian con la puesta en marcha tienen que ver con algunos aspectos de la ley, con la situación económica, y con las disfunciones en la estructura del Estado en la situación de las competencias... En las actuales circunstancias, de dificultad financiera agravada por la crisis, y con un calendario de implantación tan dilatado en el tiempo, el entusiasmo de muchos por la ley se enfría: muchas personas dependientes morirán sin haber podido disfrutar de los nuevos derechos que el Estado les reconoce.

En cuanto a los beneficiarios actuales, la LD es muy restrictiva, pues sólo reconoce como beneficiarios las personas mayores de nacionalidad española que hayan residido en España durante al menos cinco años, dos de los cuales deben ser los inmediatamente anteriores a la solicitud de ayuda. Con ello, los extranjeros, los niños discapacitados y los emigrantes españoles en Europa recientemente regresados quedan excluidos de los beneficios de la ley.

En cuanto a los beneficiarios futuros, varios estudios, entre ellos uno realizado por la Universidad Autónoma de Barcelona, establecen el ritmo creciente de la población dependiente. El envejecimiento medio de la población española, con más de siete millones de mayores de 65 años, augura un incremento paralelo y creciente de la población dependiente. Las proyecciones hechas para el año 2025 prevén una población dependiente de más de 2,5 millones de personas. Si ya hoy encontramos dificultades para financiar la protección de dependientes, es obvio que las dificultades se van a acrecentar. No se ve cómo se pueden incrementar los ingresos sociales en forma y cuantía paralelas al acelerado de crecimiento de la población dependiente.

En cuanto a la tramitación, el rodaje de la ley ha puesto también de manifiesto que los procedimientos de tramitación son premiosos y complicados. Pocas familias pueden gestionarlos sin ayuda. El tiempo que transcurre entre el momento en que se reconoce el derecho y se recibe la primera prestación dura por término medio entre diez meses y un año, aunque hasta ahora se cobran los atrasos desde el momento en que se acepta la solicitud.

Aunque la Administración central se hace responsable de financiar el nivel básico de asistencia a personas dependientes, lo cierto es que los expedientes se tramitan en las Comunidades Autónomas, con lo que se producen injustas e hirientes diferencias en el tiempo de tramitación, en la valoración y en la asignación de recursos. Muchos encuentran serias dificultades tales como un desarrollo normativo incompleto y falta de coordinación que está produciendo el perverso efecto de que, ante situaciones idénticas, se produzcan respuestas administrativas diferentes, en función del lugar de residencia, de la mentalidad del funcionario o, simplemente, de la habilidad de los asistentes y sociales para navegar entre la notable burocracia que ya ha generado la LD.

En cuanto al calendario, a pesar de ser dilatados los plazos, la implantación de la ley marcha con retraso. Varios gobiernos autonómicos se han quejado de que los plazos puestos por el gobierno central para el pleno desarrollo de la LD fueron establecidos con criterios políticos, sin consultar suficientemente a las Comunidades Autónomas, que son quienes en definitiva deben pagar la mayor factura de la dependencia. Se quejan de que, endeudados como están, no poseen ni las infraestructuras ni los recursos para asumir la carga financiera de la LD en los plazos previstos.

Por otra parte, la casuística es tan enormemente variada que los grados y niveles de dependencia establecidos por la LD, al no ser taxativos, dejan un amplio margen para la valoración discrecional, tal vez incluso para el favoritismo y la corruptela.

Estos problemas y otros que se están detectando en la puesta en marcha están incidiendo en un cambio en la opinión pública que si bien saludó con alegría su promulgación, hoy no manifiesta la misma alegría cuando tiene que enfrentarse a la pesada maquinaria de la burocracia estatal. ■