

DL

Documentación Laboral

Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Nº 102 - Año 2014 - Vol. III

Edita: Ediciones Cinca

Presente y futuro de la atención a las personas dependientes

PRESENTACIÓN

Jesús Cruz Villalón

PRÓLOGO

M^a Luisa Molero Marañón

Primera parte: Los pilares de la ordenación normativa general de la Ley de Dependencia

Fernando Valdés Dal-Ré
Remedios Roqueta Buj
María Ángeles Durán Heras

Segunda parte: Dependencia y Empleo

Ricardo Escudero Rodríguez
Almudena Fontecha López

Tercera Parte: Avances y disfunciones en el procedimiento de reconocimiento de la dependencia

Guillermo L. Barrios Baudor
Mónica Llano Sánchez

Cuarta Parte: La dualidad entre prestaciones de servicios versus prestaciones económicas

Faustino Cavas Martínez
M^a Luisa Molero Marañón
Manuela Durán Bernardino

Quinta Parte: La financiación de la dependencia

Luis Alberto Barriga Martín
M^a Mar Heras Hernández
M^a José Serrano Martínez



Universidad
Rey Juan Carlos



Presente y futuro de la atención a las personas dependientes

Índice

Presentación, <i>Jesús Cruz Villalón</i>	5
---	---

Prólogo, <i>M^a Luisa Molero Marañón</i>	7
---	---

ESTUDIOS

Primera parte: Los pilares de la ordenación normativa general de la Ley de Dependencia

Una aproximación constitucional a los problemas competen- ciales de la Ley de Dependencia, <i>Fernando Valdés Dal-Ré</i>	13
--	----

Principios básicos del Sistema de protección social de la de- pendencia: el principio de igualdad territorial a debate, <i>Remedios Roqueta Buj</i>	27
---	----

El desafío de la dependencia en una proyección de futuro, <i>María Ángeles Durán Heras</i>	39
---	----

Segunda parte: Dependencia y Empleo

El empleo en el sector de la dependencia,
Ricardo Escudero Rodríguez..... 55

Empleo y Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia,
Almudena Fontecha López..... 85

Tercera Parte: Avances y disfunciones en el procedimiento de reconocimiento de la dependencia

La valoración de la dependencia,
Guillermo L. Barrios Baudor..... 93

El marco procedimental del Sistema de Atención a la Dependencia: balance crítico de los desarrollos normativos y de la práctica administrativa,
Mónica Llano Sánchez..... 113

Cuarta Parte: La dualidad entre prestaciones de servicios versus prestaciones económicas

La apuesta por el Catálogo de servicios en el Sistema de atención y protección de la dependencia,
Faustino Cavas Martínez..... 143

El espacio de las prestaciones económicas en la protección social de las personas dependientes: una reflexión sobre el sistema de cuidados deseable,
M^a Luisa Molero Marañón..... 163

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la protección social de los cuidadores no profesionales tras la entrada en vigor del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio,
Manuela Durán Bernardino..... 185

Quinta Parte: La financiación de la dependencia

La financiación pública de la dependencia en el marco del objetivo de reducción del déficit. Una aproximación al coste de oportunidad <i>Luis Alberto Barriga Martín</i>	195
Cambios sustanciales en la protección jurídico-pública de la persona en situación de dependencia: la “estrangulada” voluntad del beneficiario y de su familia y el alcance de su contribución al sostenimiento del SAAD, <i>María del Mar Heras Hernández</i>	213
La hipoteca inversa como instrumento de protección de las personas dependientes, <i>M^a José Serrano Martínez</i>	231

Documentación Laboral

Publicación periódica (Tres números al año)

Esta publicación se edita desde noviembre de 1981

Edita: **Ediciones Cinca, S. A.**

Precio número suelto:

25€ (IVA no incluido)

Precio número doble:

50€ (IVA no incluido)

Suscripción anual:

España: 60€ (IVA no incluido)

Extranjero: 104€ (IVA no incluido)

Fecha de publicación de este número: diciembre 2014

Distribución a librerías y suscripciones:

Ediciones Cinca, S. A.

General Ibáñez Íbero, núm. 5A

28003 Madrid

Teléfono: 91 553 22 72

grupoeditorial@edicionescinca.com

Producción editorial, coordinación técnica e impresión:

Grupo Editorial Cinca, S. A.

General Ibáñez Íbero, núm. 5A

28003 Madrid

Depósito legal: M.38.180-1981

ISSN: 0211-8556

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley: Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones vertidas en los trabajos que publica *Documentación Laboral* incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca, S. A. se identifique con los mismos.

D L

PRESENTACIÓN

Jesús Cruz Villalón

*Presidente de la Asociación Española
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

Desde que la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ha venido asumiendo la programación y dirección de la revista Documentación Laboral hemos pretendido que la misma se convierta en un medio relevante de proyección hacia el exterior del conjunto de las actividades desarrolladas por parte de la propia Asociación, por medio de sus Seminarios, Jornadas, convocatorias de premios al mejor ensayo, etc. El resultado hasta el momento presenta ha sido a nuestro juicio enormemente positivo, de útil difusión pública de los debates y aportaciones desarrollados en el seno de la Asociación, con una participación cada vez más activa por parte de nuestros asociados, pero que no se queda sólo en el acto público desarrollado sino que se plasma en documentos que quedan como futuro instrumento de trabajo para todos. Ello está permitiendo enriquecer significativamente el debate iuslaboralista, propiciando sobre todo una difusión pública de las reflexiones y estudios puestos en marcha a iniciativa de la propia Asociación, particularmente importante todo ello en unos momentos de dificultad donde estamos sufriendo un proceso de reducción de los canales de publicación de los trabajos y las investigaciones desarrollados en el marco de nuestra disciplina.

Con una voluntad de ampliar el campo de actuación por parte de Documentación Laboral, hemos considerado de interés que le Revista se convierta también en un instrumento que facilite la publicación de los proyectos de investigación desarrollados por grupos universitarios integrados por profesores que al propio tiempo son miembros de nuestra Asociación. Manteniendo los niveles exigibles de calidad científica, evaluación previa de los

trabajos conforme a criterios de evaluación contemplados en las normas de edición de la Revista, acometemos esta nueva perspectiva de edición, pretendiendo que la Asociación se convierta en un cauce útil para las tareas de investigación acometidas por parte de nuestros socios. Lo iniciamos con un excelente proyecto sobre “Retos para la implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, bajo cuya cobertura se ha fraguado el Monográfico que ahora se presenta sobre “Presente y futuro de atención a las personas dependientes”, cuya investigadora principal ha sido la profesora María Luisa Molero Marañón y con participación de especialistas de indiscutible prestigio en la materia, donde se hace una evaluación completa del resultado aplicativo de la Ley de 2006 después de casi ocho años de su implementación, con todas las incertidumbres que ha provocado sobre ella la fuerte restricción del gasto público a resultas de la crisis económica.

Confiamos en una buena recepción a esta nueva iniciativa de difusión por parte de la Asociación, esperando poder continuar con la misma a través de esta nueva línea de publicación de nuevos proyectos de investigación de los socios.

J.C.V.

DEL

PRÓLOGO

M^a Luisa Molero Marañón

*Catedrática acreditada de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.*

Universidad Rey Juan Carlos

El 14 de diciembre de 2006, se aprueba la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que supone un hito normativo dentro del campo de la protección social, pretendiendo sentar las bases del cuarto pilar del Estado del Bienestar. Su aprobación supone la instauración de un modelo universal de protección social de la situación de dependencia, reconociendo un nuevo derecho de ciudadanía que confiere un derecho subjetivo de atención, mediante la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), al que se deberá acceder en igualdad de oportunidades. Se abre así un nuevo y esencial campo de intervención social que va a poner a prueba la capacidad de la sociedad y de sus instituciones para dar respuesta a las necesidades de las personas más vulnerables de nuestra sociedad: las personas mayores, enfermas y discapacitadas.

La norma legal aspira a dar respuesta a la demanda intensa y creciente de protección que reclaman las personas que se encuentran en situación de dependencia y sus familias, al haber entrado en una profunda crisis el sistema tradicional de cuidados familiares o informales, motivado por toda una serie de factores, entre los que destaca uno sobre el resto: la incorporación masiva de la mujer en el mercado de trabajo. Las transformaciones producidas en nuestra estructura social y demográfica conducen a que la asistencia de la dependencia no se pueda seguir considerando como un problema que afecta prioritariamente al núcleo privado o familiar, sino que es una demanda social que en caso de no ser atendida, va a repercutir en el conjunto de la sociedad, constituyéndose en uno de los grandes retos que tiene que afrontar el Estado social en los próximos años, concibiéndose desde su origen como un objetivo de largo alcance.

De este modo, España, de acuerdo con objetivos marcados por la Unión Europea, y al igual que un importante número de países de nuestro entorno, implica al Estado de forma decisiva con la creación del Sistema de Atención a la Dependencia, que junto con las administraciones autonómicas y locales deberán colaborar en su configuración, concibiéndose simultáneamente como un instrumento esencial para el avance y desarrollo del sistema de servicios sociales en nuestro país, que hasta la fecha había resultado el recurso esencial del que se habían valido las personas afectadas por una situación de pérdida de autonomía. Ahora bien, lo cierto es que la protección social de la dependencia no implica sólo al conjunto de las administraciones públicas, sino que el reto de la protección presenta una envergadura tal, que alcanza, también a las entidades del tercer sector, a las empresas privadas que gestionan esta clase de servicios, y en última instancia, a las familias que continúan siendo el soporte principal de apoyo de las personas en situación de dependencia.

El enunciado anterior pone claramente al descubierto la trascendencia social que tenía la implantación del SAAD, que provocó que un grupo de profesores universitarios solicitarán un Proyecto de Investigación que lleva por título, “Retos para la implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (Ref. DER 2010-21608), que fue concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, posibilitándoles el estudio de su progresiva puesta en marcha durante el período 2011 a 2013, difundándose parte de su investigación en un trabajo en diciembre de 2012, que fue publicado por la editorial CINCA.

Durante dicho lapso temporal, el equipo de investigadores realizó un seguimiento y evolución del Sistema durante los primeros seis años de su andadura con el objetivo de identificarlo en su fisonomía real, pretendiendo desvelar sus avances y logros, y sus carencias y déficits, con el objetivo último de contribuir a su efectiva consolidación en los años venideros. Ahora bien, indudablemente, su implantación se vio marcada por la grave crisis económica que padece nuestro país que va a condicionar decisivamente su progresivo desarrollo, al sufrir la reducción de las políticas sociales en aras del cumplimiento del objetivo de déficit público, que provocará una reforma estructural del Sistema con la aprobación del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Norma precedida por la aprobación el 10 de julio de 2012 por el Consejo Territorial del SAAD, del Informe de evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de la Ley 39/2006 durante dicho período temporal.

Al margen de un análisis de detalle, la entrada en vigor de dicha reforma supone un punto de inflexión en la configuración del Sistema, planteándose un cambio de rumbo en el modelo de protección de la dependencia que estaba primando, apoyado de forma nuclear en la prestación del cuidado familiar, reorientándolo a un modelo público y profesionalizado, decisivamente menguado en su financiación pública. En cualquier caso, dicho desencuentro entre el modelo reclamado por las personas dependientes y sus familias y el modelo originalmente proyectado por el legislador destapa el debate que subyace tras dicha dualidad,

provocando que nos encontremos en un momento de encrucijada, en el que se discute sobre el modelo óptimo de los cuidados de larga duración, replanteándose el margen que tiene que ocupar en el Sistema la familia y la cuidadora informal y la red de servicios y los cuidadores profesionales o, si es preferible un Sistema que se decante por prestaciones monetarias o por prestaciones de servicios. Preguntas que sin duda merecen una reflexión detenida que tenga en cuenta, de una parte, al menos, el principio de autonomía y dignidad personal que ha de presidir la protección de la dependencia y, de otra, la financiación pública de la protección de la dependencia que se está dispuesto a asumir, con el fin de no plantear soluciones poco realistas.

De otro lado, el trabajo de investigación que se llevó a cabo por los integrantes de este Proyecto condujo a que la efectividad del Sistema conectara ineludiblemente con temas centrales de la disciplina jurídica, que necesariamente habían de tenerse en cuenta para un avance en el objetivo de la protección social de la dependencia. En aras de la brevedad, el reto de la asistencia y atención a la dependencia suscita el delicado equilibrio de competencias entre las distintas administraciones, incidiendo en todos los niveles, central, autonómica y local, dilucidándose también el papel que tiene que jugar la iniciativa privada y el tercer sector. Asimismo, la protección profesionalizada de la dependencia representaba un desafío para la generación de empleo, promocionándose con su desarrollo una actividad económica que estaba llamada a convertirse en un motor de generación de empleo. Finalmente, el modelo público de protección de la dependencia incidía directamente en el papel que debía ocupar la mujer en la vida personal y familiar y en el mercado de trabajo, al haber sido hasta la fecha la auténtica protagonista en la tarea del cuidado de larga duración (long term-care), no sólo en el ámbito doméstico, sino en un empleo altamente feminizado, replanteándose las relaciones entre la solidaridad pública y la solidaridad privada o familiar.

Todo ello, y mucho más, se ha visto reflejado en este Proyecto de Investigación, cuyos resultados se presentaron en el I Congreso Nacional sobre el “Presente y futuro de la Atención a las personas dependientes”, que se celebró en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos (6 y 7 noviembre 2013), en el que se dieron cita, profesionales de muy distintos ámbitos, académicos de diferentes ramas de conocimiento, representantes de la administración y de organizaciones sindicales, asociaciones implicadas en los servicios sociales y, por supuesto, los profesores que han respaldado el proyecto de investigación. El denominador común que unía a todos ellos era la sensibilización y preocupación por un Sistema para la Autonomía y Atención a las personas dependientes que no podía desarmarse, pese al contexto económico padecido, al erigirse en una demanda vital para los ciudadanos que se encuentran en una mayor posición de debilidad en nuestro tejido social, frente a cuya respuesta nos jugábamos mucho como sociedad. De este modo, el Congreso se convirtió en una llamada de atención sobre su trascendencia social, sobre la necesidad de una reflexión sosegada sobre su evolución en un futuro, pero siempre desde la convicción de que su consolidación debía resultar un objetivo ineludible, ante el aumento creciente y cada vez más intenso de las tasas de dependencia en nuestro país.

El presente Monográfico recoge de forma nuclear el contenido de las ponencias que allí se impartieron, dividiéndose en los cinco grandes bloques temáticos que integraron el Congreso: la primera parte relativa a los pilares de la ordenación general de la Ley de Dependencia, la segunda parte dedicada al empleo y la dependencia, la tercera parte examina los avances y disfunciones del procedimiento de reconocimiento de la dependencia, la cuarta parte plantea la dualidad entre prestaciones de servicios *versus* prestaciones económicas, y la última presta su atención a la financiación de la dependencia.

Finalmente, nuestras últimas palabras serán de agradecimiento, en primer lugar al Ministerio de Ciencia e Innovación que nos permitió llevar a cabo a través de la concesión del Proyecto de Investigación referenciado, dicho trabajo serio y riguroso con un magnífico equipo de investigadores. Del mismo modo, a la Universidad Rey Juan Carlos que, por una parte, con las Ayudas a Congresos 2013 nos facilitó su celebración y, de modo especial a las profesoras Rocío Molina y Emilia Conde que lo hicieron posible, y de otro lado, nuestro agradecimiento es doble, puesto que con la concesión de las Ayudas a publicaciones se ha implicado directamente en la coedición del presente Monográfico. Finalmente, también queremos dejar pública constancia de nuestra gratitud a la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social que nos apoyó en este Proyecto en todo momento, y en particular a su presidente, el profesor Jesús Cruz Villalón, que nos ha posibilitado su publicación en la Revista de *Documentación Laboral*, a cuya editorial CINCA, agradecemos muy sinceramente su permanente apoyo en la difusión de nuestras investigaciones.

M^a L. M. M.
Tres Cantos, otoño 2014

DEL ESTUDIOS

AUTORES DEL PRESENTE NÚMERO

Fernando Valdés Dal-Ré
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Complutense

Remedios Roqueta Buj
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

María Ángeles Durán Heras
Profesora de Investigación
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Ricardo Escudero Rodríguez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

Almudena Fontecha López
Secretaría de Igualdad
Organización Sindical Unión General de Trabajadores

Guillermo L. Barrios Baudor
Catedrático acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Rey Juan Carlos

Mónica Llano Sánchez
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Complutense

Faustino Cavas Martínez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Murcia

M^a Luisa Molero Marañón
Catedrática acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Rey Juan Carlos

Manuela Durán Bernardino
Becaria de investigación (FPU) del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

Luis Alberto Barriga Martín
Observatorio Estatal de la Dependencia
Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales

M^a Mar Heras Hernández
Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad Rey Juan Carlos

M^a José Serrano Martínez
Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Complutense



El presente número de la Revista recoge los resultados del Proyecto de Investigación “Retos para la implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (Ref. DER 2010-21608) presentados en el I Congreso Nacional sobre el “Presente y futuro de la Atención a las personas dependientes”, celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos (6 y 7 de noviembre de 2013).