

# Libro Blanco para las personas en situación de dependencia en España

JULIO ALBERTO TORRES PÉREZ\*

---

## INTRODUCCIÓN

**E**l Estado Social y Democrático de Derecho, tal como se define en la Constitución Española, compromete a los poderes públicos a la protección de los derechos sociales como derechos fundamentales de la ciudadanía, y dicho compromiso debe tener su máxima expresión en la creación de un modelo social en el que las necesidades de la ciudadanía constituyan una prioridad de orden político.

El Sistema Público de Servicios Sociales, es el llamado cuarto pilar del Estado del Bienestar y como tal debe dar respuesta a los derechos sociales en el área de cuidados de larga duración. Por tanto, uno de los objetivos esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales debe ser la universalización de las prestaciones básicas, ya que la mayor esperanza de vida, los cambios en la estructura y el orden familiar y los cambios sociales afectan no sólo a las personas en situación de dependencia sino también a las propias familias que carecen de los medios para prestar

un apoyo voluntario, de modo que son los poderes públicos los que tienen que aportar soluciones a estas necesidades de atención social que cada día son mayores.

Este es el momento de dar respuesta a las necesidades de las personas en situación de dependencia, garantizando la existencia de un debate que se ha hecho del todo improrrogable, con el único fin de lograr el consenso deseado en aras de impulsar la iniciativa legislativa del Gobierno en relación a la atención de las personas en situación de dependencia.

De justicia es señalar el papel de los Gobiernos Locales en nuestra historia democrática más reciente pues ellos han hecho realidad numerosos cambios y avances en la realidad social de nuestro país, y es que los Gobiernos Locales han ayudado a corregir situaciones del pasado contribuyendo a la creación del bienestar social y facilitando unos servicios públicos de calidad. Esta respuesta ha ido más allá de sus competencias, con el consecuente coste financiero que ha supuesto y supone prestar unos servicios cuya competencia reside en otras Administraciones Públicas.

---

\* Secretario General de la FEMP.

En nuestro país existen un total de 8.109 municipios y el 85% son de menos de cinco mil habitantes, por tanto se hace imprescindible pensar en términos de intermunicipalidad, bien a través de las diputaciones provinciales o bien a través de los modelos asociativos que están previstos en nuestro ordenamiento jurídico, como las mancomunidades. En este sentido, un adecuado encaje de las diputaciones provinciales en el estado autonómico, puede potenciar al máximo las posibilidades de cooperación local a través de las asunción de competencias funcionales sobre las materiales de los municipios.

Las diputaciones deben orientar sus políticas de cooperación hacia las demandas municipales. El Libro Blanco del Nuevo Gobierno Local aboga por potenciar esta cooperación mediante la creación de *«una provincia compatible con la comunidad»*, de modo que los Ayuntamientos puedan expresar sus prioridades a la diputación, provocando que la acción concertada ponga al servicio de los municipios toda su capacidad técnica como institución.

Los municipios españoles gestionan el 13% del presupuesto del Estado mientras que la media europea gestiona el 25%. Es indispensable dar respuesta a la cuestión competencial de los Gobiernos Locales para lograr una mayor capacidad de gestión, pero con el correlativo incremento de presupuesto y con un objetivo final: satisfacer las demandas de los ciudadanos y ciudadanas, velando por sus derechos de ciudadanía. Se trata de lograr que los municipios sean considerados como un pilar más del Estado.

A ello tenemos que añadir que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, su carácter democrático y el artículo 142 CE expresamente reconoce que «las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los

del Estado y de las Comunidades Autónomas».

En este sentido, el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local viene a dar respuesta a la cuestión de las competencias locales y en consecuencia a la financiación de las mismas, ya que resulta *«esencial para poder establecer el grado de autonomía, y también el de responsabilidad, de la administración local, a partir de los principios básicos de subsidiariedad y proximidad»*.

### PRESTACIONES IMPRESCINDIBLES PARA UNA MAYOR DIGNIDAD

La futura *Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, supone un paso adelante necesario e imprescindible. Una Ley General que aborde la prevención y el apoyo a la autonomía de las personas y de sus familias, representa un gran avance en cuanto a la universalización de las prestaciones, porque supone el reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales. Es por tanto, un paso cuantitativo y cualitativo importante, ya que permite acceder a través de un *baremo único*, a unas prestaciones, apoyos y recursos imprescindibles para que la dignidad de la persona nunca sea transgredida o vulnerada.

La Federación Española de Municipios y Provincias, en la reunión ordinaria de su Comisión de Servicios Sociales del pasado 29 de junio, celebrada en L'Hospitalet de Llobregat, aprobó una resolución consensuada entre todos los grupos políticos integrantes de dicha comisión, relativa a la futura Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Por su valor de consenso, por ser resultado del apoyo, reflexiones e indicaciones de los municipios españoles a la futura ley, consideramos de especial relevancia su inclusión en este artículo para su conocimiento y divulgación. La comisión se expresó en los siguientes términos:

El Consejo de Europa define por persona en **situación de dependencia** «aquél estado en el que se encuentran personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de la autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes para realizar las actividades de la vida diaria». De acuerdo con esta definición, la dependencia puede afectar a cualquier sector de población y a cualquier edad, fundamentalmente nos encontramos con personas de edad avanzada, pero también es necesario tener en cuenta a las personas con discapacidad física, psíquica, enfermas mentales o con déficit sensoriales.

Teniendo en cuenta la nueva estructuración de las familias, cada vez es más difícil que desde este espacio se puedan hacer cargo de las personas dependientes; además la atención a la dependencia requiere una especialización profesional para garantizar la mejor atención sociosanitaria a la persona.

Después de unos años de debate social y político con acuerdos y compromisos recogidos en los «Pactos de Toledo» y teniendo en cuenta las conclusiones de numerosos estudios, informes y análisis sobre las necesidades de las personas con dependencia y sobre los servicios necesarios para cubrirlas, es el momento en que las administraciones públicas pueden impulsar un modelo de protección social que garantice una implementación efectiva y eficiente de las políticas de protección, y que sea más descentralizado, tanto a nivel autonómico como local, con competencias y dotaciones presupuestarias que hagan efectiva y sostenible la citada descentralización.

Para la definición de este modelo es imprescindible mantener un intenso diálogo con los colectivos de profesionales y entidades diversas que se relacionan y trabajan en el ámbito de la atención a las personas dependientes.

También es necesario considerar que las actuaciones de atención a las personas dependientes suponen un importante yacimiento de ocupación, y son un elemento importante de mejora de la calidad de vida y de cohesión social que pueden facilitar la convergencia social de nuestro país con los niveles de protección y bienestar que tienen otros países de la Unión Europea.

Para regular estas prestaciones se requiere de una nueva legislación de carácter estatal.

Es por ello por lo que los municipios representados en la FEMP expresan lo siguiente:

- 1.º Es imprescindible que se desarrollen todas las actuaciones necesarias para crear un Sistema Estatal de Atención a las Dependencias.
- 2.º Este Sistema ha de garantizar un importante avance hacia el Cuarto Pilar del Estado del Bienestar conjuntamente con el Sistema Sanitario, el Sistema Educativo y el Sistema de Pensiones.
- 3.º El Sistema de Atención a la Dependencia debe adecuarse en función de la cantidad y el tipo de ayuda que pueda necesitar cada persona. Tal y como ya prevé la legislación de los países de nuestro entorno europeo, es necesario calificar la dependencia en tres grados que se acreditarán mediante un baremo estatal que permita discriminar con criterios objetivos si una persona se encuentra en situación de dependencia y en que grado:
  - a) **Dependencia moderada**, cuando la persona necesita ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día
  - b) **Dependencia severa**, cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de

*la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere de la presencia permanente de un cuidador.*

**c) Gran dependencia,** *cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día, y por la pérdida total de la autonomía mental o física necesita la presencia permanente e indispensable de otra persona.*

4.º *El Sistema de Dependencia debe de incluir el principio de subsidiariedad, implicando especialmente a los Ayuntamientos como institución más cercana al ciudadano.*

5.º *Debe de impulsarse un máximo consenso entre las diferentes fuerzas políticas y sociales para garantizar que el Sistema de Dependencia perdure a lo largo de los años.*

6.º *Debe preverse una financiación suficiente compartida entre la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, para iniciar el proceso de forma progresiva, con especial incidencia en los sectores considerados de gran dependencia.*

De este modo se hace ineludible que la transferencia de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a los Gobiernos Locales, entidades más próximas y cercanas al ciudadano y gestoras de los Servicios Sociales básicos y especializados, se acompañe siempre de la correlativa previsión de financiación, esto es *«que a cada nueva transferencia de competencia debe corresponder su modo de financiación en forma de recurso fiscal, fuente procedente de transferencia, de atribución en personal o de cesión de estructuras materiales, pudiendo concurrir todos al tiempo, varios o uno sólo».*

El avance en estos últimos veinticinco

años es indiscutible, se ha construido una red de atención de relieve pero el paso del tiempo, la dinámica del cambio social y la propia práctica de la atención social ponen en evidencia una laguna de protección que afecta a un gran número de personas en lo relativo a la definición conceptual, a la delimitación del campo de actuación de los servicios sociales, a la tipificación de las prestaciones, a la creación de un modelo organizativo, a la definición de competencias y por último pero de especial relevancia a la financiación del sistema.

Llegados a este punto cabe señalar algunos datos sobre nuestra sociedad del siglo XXI, compleja y cambiante, muestra la realidad a la que debemos hacer frente y es que cada vez el número de mayores y por tanto en situación de dependencia va en aumento (ver cuadro).

Sin ningún género de dudas el resultado del Libro Blanco es cumplir con un objetivo de justicia social, esto es, atender a las personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad dando cumplimiento al efectivo ejercicio de un derecho subjetivo irrenunciable. Por ello, la iniciativa legislativa que se materializará en la futura *Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia* debe integrarse y enmarcarse por coherencia y raciocinio en el ámbito del Cuarto Pilar del Estado del Bienestar, los Servicios Sociales.

Desde la FEMP concebimos la cercanía a los ciudadanos, a sus necesidades y demandas, como un *valor añadido* del servicio prestado, pues favorece el tratamiento individualizado en los procesos de intervención ante las necesidades reales de las personas, de su realidad social y de su entorno territorial. Son, por tanto, las Corporaciones Locales quienes están llamadas, no sólo a prestar los Servicios Sociales Básicos o de Atención Primaria, que la ley les obliga, sino aquellos Servicios Especializados que se requieran para la satisfac-

## INDICADORES DEMOGRÁFICOS 2004

	Personas	> 65 años	> 75 años	% s/ Tot. > 65	% 75 s > 65
Andalucía	7.606.848	1.128.535	473.644	14,83%	41,96%
Aragón	1.230.090	262.460	126.156	21,33%	48,06%
Asturias	1.075.381	238.075	111.574	22,13%	46,86%
Baleares	947.361	133.383	61.097	14,07%	45,80%
Canarias	1.894.868	228.142	89.159	12,03%	39,08%
Cantabria	549.690	105.213	49.571	19,14%	47,11%
Castilla-La Mancha	1.815.781	358.564	167.923	19,74%	46,83%
Castilla y León	2.487.646	569.834	279.007		
Cataluña	6.704.146	1.149.771	523.697	17,15%	45,54%
Comunidad Valenciana	4.470.885	740.781	323.947	16,56%	43,73%
Extremadura	1.073.904	207.973	92.787	19,36%	44,61%
Galicia	2.751.094	585.977	269.569	21,29%	46,00%
Madrid	5.718.942	830.839	366.106	14,52%	44,06%
Murcia	1.269.230	178.983	75.849	14,10%	42,37%
Navarra	578.210	103.200	49.978	17,84%	48,42%
País Vasco	2.112.204	383.761	167.579	18,16%	43,66%
La Rioja	287.390	55.578	26.569	19,33%	47,80%
Ceuta y Melilla	143.394	15.551	6.086	10,84%	39,13%
<b>TOTAL</b>	<b>42.717.064</b>	<b>7.276.620</b>	<b>3.260.298</b>	<b>17,03%</b>	<b>44,80%</b>

Fuente: INE (Revisión Padrón Municipal 2003).

ción de las demandas de sus administrados. Merecen ser derechos sociales básicos y homogéneos en todo el territorio del Estado español, y así evitar caer en amplias discrepancias municipales y provinciales.

Para que los Servicios Sociales municipales den cumplimiento a los derechos de los ciudadanos de forma eficaz y eficiente, éstos deben de ser dotados de los medios necesarios, incrementando, reformando y renovando los contenidos y los recursos económicos y humanos del Plan Concertado de Prestaciones Básicas, puesto que en este momento se

puede afirmar que la dotación presupuestaria es insuficiente, y que incluso se ha producido la inversión de los términos en cuanto a los porcentajes aportados por las administraciones. El acuerdo del Plan Concertado establece que las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado aporten el 66 % aproximadamente y el municipio el resto, alrededor del 34 %.

Veamos un ejemplo de una ciudad intermedia, Gijón, moderna, con 275.624 habitantes, con una buena organización administrativa, con recursos técnicos y humanos de pri-

mer nivel, con políticos implicados y conocedores de su realidad, trabajando con procedimientos de gestión de calidad y sus estrate-

gias, y comparemos las diferencias respecto del *Plan Concertado en el periodo de tiempo comprendido entre 2.001 al 2.005*:

### PORCENTAJES

	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005
<b>APORTACIÓN COMUNIDAD</b> (con contribución del Estado)	27,67%	25,43%	31,01%	27,82%	31,70%
<b>APORTACIÓN AYUNTAMIENTO</b>	72,33%	74,57%	68,99%	72,18%	68,30%

Por último, en relación a las cuestiones concretas que aborda el Libro Blanco para las personas en situación de dependencia en aquello que concierne a los gobiernos locales, cabe realizar algunas reflexiones:

- Los Servicios Sociales deben contribuir en la elección del tratamiento adecuado lo que implica el diseño del itinerario y la gestión global de los diferentes servicios, así como el alcance, la evaluación y gestión de programas y proyectos personalizados.
- La puesta en marcha de la ley y su marco de protección, va a dar lugar a un aumento considerable de demanda ciudadana en cuanto a información, valoración y gestión de recursos. Este incremento de tareas va a recaer de manera directa en la estructura base del sistema, los Centros de Servicios Sociales municipales, por lo que una adecuada dotación de recursos será la clave para garantizar las previsiones que la futura ley contemple.
- El nuevo marco legal de protección no debería propiciar la creación de organizaciones paralelas a las ya existentes. Debe considerarse que las funciones de defensa y protección que emanen de la futura ley deben producirse de forma

transversal entre los Sistemas de Sanidad y los Servicios Sociales.

- Las soluciones y/o alternativas que se planteen en este tipo de servicios deben tener como carácter fundamental la cercanía y la vecindad, y son precisamente los Centros de Servicios Sociales municipales los que proporcionan el valor de la proximidad, que constituye la base esencial del Sistema Público de Servicios Sociales.
- La experiencia obtenida en la realización de los programas y proyectos que se desarrollan en y por los Centros de Servicios Sociales municipales ha proporcionado a los responsables políticos y técnicos de nuestras entidades locales una práctica municipalista que no puede desaprovecharse, programas relativos a *Información, Orientación y Valoración*, para una eficaz y eficiente gestión en el propio entorno de los ciudadanos, el *Apoyo a la Unidad Familiar y Ayuda a Domicilio*, favorecedoras de la autonomía de las personas y de sus familias, el *Alojamiento Alternativo*, tanto de carácter coyuntural como estable y la *Prevención de la Marginación e Inserción Social*, como superadora de la ruptura de la convivencia, del desarraigo y de la marginalidad.

- Es necesario proporcionar escenarios seguros de conexión de lo social y lo sanitario, pues así nos lo requiere la actividad y la validez de las respuestas integrales a las situaciones demandadas por las personas dependientes. Debería por tanto implantarse en el procedimiento normativo los dispositivos precisos de enlace, de seguimiento, y de comprobación que comprometan a concurrir a los Servicios Sociales y a los Servicios Sanitarios, de manera que quede avalada la aplicación sistémica y ordenada desde el inicio y dentro del soporte de cada Sistema, así como las cuestiones en materia de competencias que a cada uno y en el conjunto conciernen.
- Es importante la atención que el Libro Blanco presta a las familias y al entorno cercano a las personas en situación de dependencia ya que el Libro Blanco da respuesta también a necesidades no materiales y en consecuencia a la calidad de vida de estas personas con autonomía limitada. Advertimos en los cuadros siguientes el gran número de domicilios españoles con personas en situación de dependencia, en los tres estados, que sostienen y apoyan generalmente los familiares más directos (ver cuadro).

#### CUIDADOS EN LA FAMILIA DE MAYORES DEPENDIENTES AÑO 2004

HOGARES ESPAÑOLES CON PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES		
Tipos de hogares	Nº hogares	Total H.C.MAY. %
Hogares con mayores	4.579.573	100
Hogares con mayores dependientes	1.623.391	35,4

Fuente: IMSERSO. Encuesta «Cuidados en la familia de personas mayores en situación de dependencia 2004».

#### CUIDADOS EN LA FAMILIA DE MAYORES DEPENDIENTES AÑO 2004

FRECUENCIA CON QUE RECIBEN AYUDA LAS PERSONAS A SU CARGO		
	1994	2004
TODOS LOS DÍAS	-----	84,6%
MÁS DE TRES VECES/SEMANA	-----	5,6%
UNA O DOS VECES/SEMANA	9,2%	6,3%
UNA O DOS VECES/MES	2,8%	1,8%
CON MENOS FRECUENCIA	3,2%	1,6%
TODOS LOS DÍAS Y MÁS DE TRES VECES/SEMANA	84,7%	90,2%

Fuente: IMSERSO. Encuesta «Cuidados en la familia de personas mayores en situación de dependencia 2004».

CUIDADOS EN LA FAMILIA DE MAYORES DEPENDIENTES  
AÑO 2004

	1994	2004
EDAD CUIDADOR	52 AÑOS	53 AÑOS
HIJAS		47%
Problemas profesionales y económicos		62%
No pueden trabajar fuera de casa		26%
Ha dejado de trabajar		11,7%
Problemas con su pareja		7%
Viven juntos cuidador y mayor		70%
En el 2004 (4 puntos más que en 1994) de los cuidadores trabajan además fuera de casa. Cada vez hay más personas jubiladas que tienen dependientes a su cargo.		

Fuente: IMSERSO. Encuesta «Cuidados en la familia de personas mayores en situación de dependencia 2004».

– La datos que se ofrecen suponen la muestra de la tendencia de aumento que se va a producir en los próximos años (Ver cuadro) y esto implica plantear propuestas a medio y largo plazo desde distintas perspectivas: la económica, la técnica, la formativa, la de equipa-

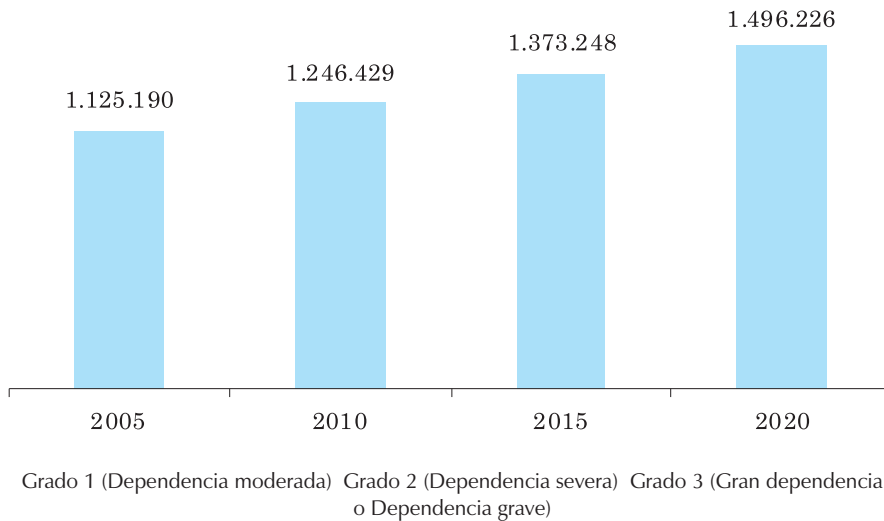
mientos, la cultural y la de ocio, entre otras, sin dejar de tener en cuenta los cambios socioeconómicos que va a provocar este sector de población, desde el incremento de la inversión, hasta el aumento de empleo y por tanto generador de riqueza.

PERSONAS DEPENDIENTES EN ESPAÑA

	En domicilios	En residencias	Total	
Grado 1	476.296	38.100	514.396	52.5%
Grado 2	262.485	41.600	304.085	31.7%
Grado 3	121.109	20.300	141.409	14.7%
<b>Total</b>	<b>859.890</b>	<b>100.000</b>	<b>959.890</b>	



## PROYECCIÓN HASTA 2020 (Total)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- La demanda de los servicios para una persona en situación de dependencia no debe verse limitada por falta de capacidad económica, y tampoco deberán quedar fuera del Sistema aquellas otras personas que superen altos niveles de rentas. El acceso a las prestaciones de derecho debe basarse exclusivamente en la valoración de la situación de necesidad y de dependencia, lo que supondría universalizar el Sistema dando cobertura de gestión, seguimiento y evaluación a todas las personas en situación de dependencia, sea cual sea su nivel de renta.
- El Libro Blanco favorece la investigación, el desarrollo y la innovación desde las ayudas técnicas, la domótica, la robótica y la biotecnología, hasta las ciencias sociales, la medicina y la economía, y todo ello en atención al carácter transversal que requiere el futuro inmediato.

La situación de atención a las personas en situación de dependencia era ya merecedora

de un análisis en profundidad, de un proceso de reflexión que justifica sobradamente la oportunidad de intervención de los poderes públicos para hacer frente a esta situación de pérdida de la autonomía de las personas para realizar las actividades habituales en su vida diaria.

El punto de partida para esta reflexión es el Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia, documento que ofrece a todos los actores, administraciones públicas, agentes sociales, movimientos representativos, y la sociedad española en su conjunto, los elementos necesarios para poner en marcha un debate que desembocará en la ya comentada iniciativa legislativa del gobierno. La participación de la FEMP en este debate, como la asociación de municipios y provincias de ámbito estatal de mayor representatividad, supone la oportunidad de ofrecer nuestra opinión como representantes de los intereses locales, en un ejercicio de corresponsabilidad, aportando la experiencia de los gobiernos locales, que tras veinticinco años de tarea comprometida y callada, han

dato un trascendente paso en la consecución de un país, más igualitario, más solidario y más en sintonía con la realidad y los derechos

sociales de sus ciudadanos, fortaleciendo y consolidando el Estado Social y Democrático de Derecho.