

CRÓNICA DEL CURSO «LA DEPENDENCIA, PROBLEMAS Y SOLUCIONES. LA FUTURA LEY DE DEPENDENCIA»

MARAVILLAS ESPÍN SÁEZ*

El curso, que tuvo lugar durante los días 6 a 9 de marzo del presente año académico, ha sido dirigido por D. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Profesor Ayudante de Derecho Constitucional, y por D. BORJA SUÁREZ CORUJO, Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, ambos en la Universidad Autónoma de Madrid, y se halla inserto en los Cursos de Humanidades Contemporáneas ofertados por el Vicerrectorado de Extensión Universitaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid.

Durante estas jornadas se ha abordado, desde todas las perspectivas necesarias para ofrecer una visión completa de la cuestión, una materia clave en el futuro de nuestra sociedad: la dependencia, entendida como aquella situación que genera –de manera originaria, o de forma sobrevenida como resultado del paso del tiempo, de una enfermedad o de un accidente–, la pérdida de autonomía de una persona, que pasa a requerir la ayuda de otra para llevar a cabo parte de sus actividades diarias.

El punto de partida y de llegada de este curso ha sido el «Anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», culminación de un largo camino recorrido de forma conjunta por organismos públicos, asociaciones y agentes sociales (hoy L. 39/2006 14 dic.). Pero dicho camino no termina aquí sino que se prolonga en la construcción de un Sistema Nacional de Dependencia, que aspira a constituirse en uno de los ejes del Estado de Bienestar como modelo social.

* Profesora Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid.

I. PRIMERA JORNADA

1- Dña. LOURDES PÉREZ ORTIZ, Profesora Titular de Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid, inauguró el curso. En esta primera intervención se asumió la tarea de mostrar la realidad que demanda la promulgación de una Ley que regule las situaciones de dependencia. Su ponencia, titulada «El envejecimiento de la población como factor de aumento de la dependencia», partió del concepto de dependencia recogido en el Anteproyecto. Dicho concepto se construye en torno a tres ideas: a) Es una limitación física, psíquica o intelectual; b) Que genera la incapacidad de la persona para afrontar su vida diaria; c) Que requiere la necesidad de asistencia de una tercera persona. El desarrollo de esta definición se hizo de forma crítica, poniendo de manifiesto la necesidad de definir de manera precisa cuáles son los actos de la vida diaria ante los que queda limitada una persona dependiente.

La ponente fue desgranando los elementos del sistema de protección construido en el Anteproyecto, destacando las situaciones definidas como «dependencia protegible» y «dependencia no protegible», y dentro de la primera los tres grados en que se cataloga. Tras dibujar el escenario en que se desenvuelve el Anteproyecto, la ponente se adentró en la exposición de uno de los orígenes de la situación de dependencia: la edad. En efecto, el riesgo de dependencia aumenta con la edad, lo que permite comprender por qué una buena parte del Anteproyecto se dedica, de manera específica, a diseñar medidas de intervención y prevención de estas situaciones de dependencia.

Por primera vez se destacó un elemento presente en todas las ponencias: la vinculación de las situaciones de dependencia a las mujeres, cultural y socialmente responsables de las mismas. Así, se señala cómo la dependencia ha pasado de ser un problema familiar (principalmente femenino) a convertirse en un riesgo colectivo, precisamente por la crisis de la familia. Esta última responde a factores que afectan la demanda (incremento del número de dependientes y mejora de sus expectativas de supervivencia) y que afectan a la oferta (cuestiones demográficas, de familia, liberación de la mujer, etc.)

Al final de su intervención la ponente introdujo otra cuestión ineludible en la materia que ha ocupado estas jornadas, la concerniente a la financiación de este sistema nacional de dependencia. Entre otras alternativas se plantea el copago, lo que supone, en algunos casos, vincular la cobertura de la dependencia a las aportaciones patrimoniales del beneficiario. Este sistema ha sido objeto de un debate intenso entre ponentes y asistentes a lo largo de todo el curso, despertando numerosas dudas que no han quedado resueltas de forma pacífica.

2- Seguidamente intervino D. BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ, Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid, con la ponencia «La situación de dependencia en el sistema español de Seguridad Social: evolución histórica».

De la mano de uno de los mayores expertos en el Sistema de Seguridad Social español, se realizó un recorrido desde la gestación del Anteproyecto hasta el presente. El ponente defendió una de las posiciones de partida que han marcado el debate general sobre el diseño del sistema, y es que el Anteproyecto es relativamente innovador porque la protección que contempla ya existía, con sus carencias, articulada mediante un sistema de protección social integrado que incorpora los servicios sociales. El ponente partió en su exposición de una premisa clara: la existencia un sistema, que se caracteriza por una financiación integrada, su gestión unitaria y la interdependencia entre unos y otros riesgos.

Para BERNARDO GONZALO lo definitivo es la caracterización de los riesgos sociales, tal y como aparece recogida ya en la Declaración Universal de 1948, en la Carta Social Europea de 1960, en el Código Europeo de Seguridad Social de 1964, así como en el Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo. En este sentido, destacó como el art. 41 de nuestro texto constitucional, se caracterizó por una modernidad sin precedentes, dejando abierto el cuadro de riesgos a atender por el Estado cuando, con carácter general, se refiere a «situaciones de necesidad». Esta cláusula permite al legislador adaptarse a las necesidades que progresivamente vaya exigiendo la sociedad.

Bajo su punto de vista, estos «riesgos sociales» son sólo relativamente nuevos, en realidad son variaciones de los riesgos clásicos. Lo que sí se produce es que, a través de los nuevos riesgos sociales, se da un carácter unitario a una serie de riesgos dispersos. En realidad son una forma distinta de organizar y financiar los riesgos de toda la vida, por razones de economía y eficacia, ante la fuerte transformación del escenario en que se sitúa el sistema de protección social (aparición de nuevos modelos familiares; ausencia de verdaderas medidas de conciliación de la vida familiar y laboral de las mujeres; el aumento de la esperanza de vida; el desempleo masivo, etc.). Se ha producido, en palabras del ponente, «un cambio del razonamiento social básico, del consenso colectivo», que plantea la necesidad social de que determinadas prestaciones se conviertan en derechos propios y no derivados, y la conveniencia de sustituir las prestaciones en dinero por prestaciones en servicios sociales.

Desde una perspectiva histórica, BERNARDO GONZALO situó el precedente inmediato del Anteproyecto en la Recomendación 94/1992 del Consejo de la Unión Europea, al que siguieron los Informes del Senado y del IMSERSO. Entre las dudas que se plantearon entonces estaba la de si el riesgo de dependencia es un extremo de la Incapacidad Permanente o es un extremo del Seguro de Vejez. Para resolverlas, los distintos

informes se acercaron a los diversos modelos de protección confeccionados en otros países.

Tras este proceso, la cuestión fue abordada políticamente desde dos perspectivas bien distintas. En primer término, por el Partido Popular en el año 1999, proponiendo la creación de un seguro de dependencia, que debería ser diseñado por el gobierno en un plazo de seis meses. Contenido básico de la propuesta fue la creación de un sistema privado que contara con la intervención de diversas instituciones aseguradoras como las mutualidades, y acompañado de una reforma fiscal que lo favoreciera. La segunda propuesta procedió del PSOE, que lo presentó como un seguro de dependencia de gestión y constitución libres pero con incentivos fiscales. Este seguro parecía encuadrarse en la seguridad social complementaria del art. 41 CE, olvidando, sin embargo, la conveniencia de contemplar armoniosamente la participación de todas las administraciones públicas y de los servicios sociales. Ninguna de las propuestas se concretó. Finalmente, se produjo un acuerdo entre los agentes sociales, la patronal y el gobierno que modificó la última propuesta, integrando ya a las comunidades autónomas y municipios. De esta manera se llega al año 2005.

Se cerró esta segunda intervención poniendo de manifiesto que se está ante un plan menos privatizador, pero demasiado pretencioso, que trata de sugerir engañosamente que se está ante una nueva política. El ponente tildó este planteamiento de demagógico, al considerar que con la nueva propuesta de un sistema autónomo separado del Sistema de Seguridad Social se provoca una duplicación de métodos e infraestructuras que da lugar a una falta de eficacia e incremento de los costes.

II. SEGUNDA JORNADA

1- La jornada se inició con la intervención de D. JESÚS R. MERCADER UGUINA, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, de la Universidad Carlos III de Madrid, con el sugerente título de «Concepto y concepciones de la dependencia en España: su regulación jurídica».

Se partió de uno de los puntos más controvertidos del Anteproyecto: el de la financiación, que se configura como mixta entre aportaciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios.

Por otra parte, se señaló cómo el modelo de dependencia ha sido vinculado de manera especial a la edad aunque su cobertura pretende ser mucho más amplia. En relación con esta cuestión de la edad resultó muy ilustrativo el giro que dio el ponente a la expresión de KEYNES: «... a la larga nos morimos», transformándolo en: «... a la larga nos hacemos viejos», expresando de manera clara la evolución que al respecto está experimentando la sociedad.

Seguidamente se adentró en las concepciones de dependencia. Con concepciones el ponente se refirió a los distintos modelos de dependencia vigentes en la actualidad. Así, procedió a describir los modelos europeos, entre los que destacó, en primer lugar, el modelo liberal anglosajón basado en los sistemas de salud y en los servicios de asistencia social. Se trata de un modelo muy deficitario, en el que se incluye el modelo americano, que se articula a través de un seguro de dependencia privado a pesar de la resistencia de las empresas aseguradoras a adentrarse en una realidad que no ofrece garantía de beneficios. En segundo lugar, se situó el modelo universalista o nórdico, accesible para todos sin limitación de renta, financiado a través de impuestos estatales o locales, que puede contemplar el copago; finalmente, se presentó el modelo continental, que lo configura como una nueva rama del sistema de protección, como un derecho subjetivo de financiación mixta a través de impuestos o cotizaciones sociales, mediante el cumplimiento de determinados requisitos.

El ponente aportó también nuevos datos al *íter* de iniciativas que precedieron al actual Anteproyecto. Así, señaló a FIDEL FERRERAS como precursor del mismo, a finales de los 90 del siglo pasado, influido claramente por el modelo alemán y los modelos nórdicos que conciben la protección por dependencia como un derecho subjetivo en un sistema universal. También citó la iniciativa llevada a cabo en los mismos años 90 en Cataluña, a través de compañías aseguradoras que abrieron un camino que se cerró por su escasa utilización.

Destacó la circunstancia de que este riesgo ya había sido atendido en las comunidades autónomas de Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad de Madrid y Castilla y León. Del mismo modo ya había sido tratado en la renovación de los Pactos de Toledo; incluso el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, apuntando en 2004 el ideal de una cobertura de las situaciones de dependencia. JESÚS R. MERCADER definió esta situación como «un modelo invertebrado de protección de la dependencia», que encuentra un momento clave en la elaboración del Libro Blanco de la dependencia.

Abordando ya el presente Anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía, el ponente mostró su satisfacción por cómo, al situar la dependencia fuera del Sistema de Seguridad Social, fuera del Sistema Nacional de Salud, y también fuera del modelo de seguro privado, se estaba creando en definitiva un nuevo sistema Nacional de Dependencia.

Partiendo de esta premisa aportó un concepto propio de dependencia a partir de determinados rasgos definitorios: en primer lugar, la dependencia deviene de una pérdida permanente de la autonomía física, psíquica, intelectual o sensorial; En segundo término, la edad es irrelevante; en principio a cualquier edad se puede ser o devenir dependiente, si bien estadísticamente la dependencia se concentra entre las personas mayores de 65 años. Por esta razón legislaciones como la francesa concen-

tran sus políticas de dependencia en este único sector (Aquí se apuntó el problema de delimitación entre dependencia relacionada con la vejez y la dependencia relacionada con la discapacidad). En concreto el Anteproyecto exige tener 3 o más años de edad, cuestión que se anunció polémica porque rompe la idea de protección integral de la dependencia; El último rasgo definitorio lo constituiría la alteridad de la tutela; es decir, la necesidad de ser atendido por otra u otras personas para el desarrollo de la actividad de la persona dependiente. Esta alteridad exigiría un «juicio de necesidad» para determinar la situación de dependencia del sujeto protegido así como el grado de la misma. El Anteproyecto contempla en este sentido un sistema de valoración que vendrá de la mano de un baremo que se aprobará ulteriormente a través de un reglamento (en este punto se critica la excesiva remisión a posteriores desarrollos reglamentarios de materias básicas de la ley).

Por último el ponente realizó una serie de consideraciones, anticipando ciertos cambios inevitables en el texto del Anteproyecto que, sin embargo, va a definir un cuarto pilar del Estado de Bienestar muy importante para su futuro.

2- La jornada continuó con la aportación de uno de los principales artífices del Libro Blanco sobre la dependencia –germen técnico del actual Anteproyecto–, D. PABLO COBO GÁLVEZ, Subdirector General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Sus primeras palabras se refirieron también a la cuestión de la financiación del sistema, pero incorporando una nueva visión, y es que, si bien está previsto un desembolso importante que financie la creación del nuevo sistema que afectará a la Hacienda Pública, se trata de un desembolso en forma de inversión que revertirá en la generación de empleo y en la reactivación de la economía.

El ponente explicó la clara influencia del modelo alemán en el Anteproyecto, concretamente de la Ley alemana que regula la protección de las personas dependientes. Esta influencia ya se manifestó en la elaboración, en el año 1999 y por encargo del gobierno al IMSERSO, de un Libro Blanco. Su objetivo era fotografiar la situación de las personas dependientes en España desde todas las perspectivas. Así, se analizó cuánto costaba a la sociedad sostener a las personas dependientes, a través del estudio del estado de las familias, del peso que recae fundamentalmente en las mujeres (84% de mujeres cuidadoras informales), etc. El siguiente paso fue determinar con qué mecanismos se valora que una persona es dependiente. Para ello se procedió a analizar las respuestas de otros países a esta misma situación. Finalmente, el Libro Blanco expuso una serie de alternativas para iniciar un debate, un debate que, tal y como manifestó el ponente, debe ser abordado desde una perspectiva de solidaridad, la misma con la que se ha de afrontar la polémica cuestión del copago.

Procediendo a analizar el Anteproyecto, se destacó que el modelo que se ofrece es un modelo financiado a través de impuestos, que ofrece una cartera de servicios, y

distingue entre quiénes son dependientes protegidos y no. PABLO COBO introdujo aquí una nueva variable que afecta a los sujetos protegibles no nacionales extracomunitarios: además de la edad y de cumplir determinados grados de dependencia, es necesario que residan en territorio español un mínimo de cinco años, los últimos dos años de forma continuada. De esta manera delimitó el objeto del Anteproyecto: regular un derecho de determinadas personas a unas prestaciones y unos servicios, creando un Sistema Nacional que actuaría en todo el Estado con la participación de las CCAA y entes locales.

Destacó también la independencia de las rentas para quedar cubierto, aunque éstas sí puedan ser tenidas en cuenta a la hora de determinar la financiación de la prestación, tal y como se consideran en toda Europa. En este punto se señaló cómo el sistema de financiación de copago tiene una relación directa con el sistema impositivo español así como con la disminución de la presión fiscal.

Se abordó también otra serie de cuestiones de enorme interés como es la creación de un Consejo Territorial como órgano de gestión fundamental que requiere el acuerdo de las CCAA, aunque introduce el voto del presidente que representa a la Administración del Estado; o la del grave conflicto competencial subyacente al Anteproyecto. En relación con ésta última, manifestó cómo las CCAA han asumido en exclusiva la competencia en materia de asistencia social y servicios sociales, desgajándolos en consecuencia del Sistema de Seguridad Social, por lo que consideró que el Estado tiene que tener en cuenta la lealtad institucional al adentrarse en la regulación de una materia que es competencia exclusiva de las CCAA.

Refiriéndose nuevamente a la financiación del sistema, el ponente describió cómo las CCAA han venido destinando parte de sus presupuestos al sostenimiento de unos servicios de asistencia a las personas dependientes que deben mantenerse. A este esfuerzo ya existente de las CCAA se ha de sumar una nueva financiación a cargo del Estado y también de las CCAA a partes iguales. Eso sí, el Estado se compromete a que una parte del porcentaje que le corresponde tenga el carácter de garantía de un conjunto de prestaciones comunes a todas las CCAA, asegurando la igualdad de todos los ciudadanos españoles.

En cuanto al cuadro de servicios y prestaciones que configura la ley, el ponente insistió en que lo que el Anteproyecto ha venido a fortalecer es un derecho basado más en la obtención de unos servicios que en la obtención de unas rentas. Cuando no se pueda prestar el servicio se dará una ayuda económica para que se pueda adquirir el servicio en el mercado privado, mercado privado que deberá quedar sujeto a un control determinado. Pero además el cuadro de servicios queda sujeto a la opción de la familia, que puede seguir cuidando al dependiente en su domicilio. En este caso, la familia deberá designar un cuidador principal y darle de alta en la Seguridad Social (la articulación de esta integración en el Sistema de Seguridad Social será especificada

en un desarrollo legal posterior), además le corresponderá una prestación económica, inferior a la que corresponde a un cuidador formal, con lo que se pretende desincentivar esta opción que sociológicamente va a quedar en manos de mujeres, perjudicando potencialmente a este colectivo.

El ponente llamó la atención sobre otra prestación económica, ésta dirigida a las personas de menos de 65 años dependientes en grado máximo, que quieran trabajar o formarse, para financiar los gastos especiales que genere un cuidador personal. Con esta medida se pretende garantizar su derecho, no sólo a cubrir sus necesidades diarias, sino también a tener un ocio, una formación, un desarrollo personal, etc. En todo caso lo prioritario es el servicio equilibrado con la voluntad del beneficiario para elegir.

III. TERCERA JORNADA

1- Inició este tercer día el Prof. BORJA SUÁREZ CORUJO con una intervención titulada «La protección de la dependencia en el Estado autonómico», profundizando en uno de los aspectos más difíciles y polémicos de la regulación de la dependencia en particular y del sistema de protección social español en general.

El punto de partida de su exposición fue el análisis del contexto jurídico-político y social. Así, trató la consolidación del sistema democrático a través de dos hitos fundamentales: la reorganización de la estructura territorial a través del texto constitucional de 1978, configurando el llamado «Estado de las Autonomías» y, por otra parte, el desarrollo de un modelo de protección social integrado en la política social del Estado, que ha discurrido ajeno al proceso de reorganización territorial. Las circunstancias que han permitido el desarrollo paralelo de ambos sistemas ha cambiado dando lugar a múltiples puntos de fricción. Entre tales circunstancias se sitúa el aumento del gasto público de las CCAA en servicios públicos y el reconocimiento de la autonomía política y financiera de las mismas. En ellas ubicó el ponente la necesidad de un reajuste del modelo de protección social al marco constitucional, mejorando el nivel de cobertura y, en consecuencia, protegiendo riesgos como el de la situación de dependencia.

Pero ¿cuáles son los componentes del sistema de protección social? La respuesta a esta cuestión por BORJA SUÁREZ arroja una concepción global del sistema integrado por la asistencia sanitaria, la seguridad social en sus dos niveles: contributivo y no contributivo y la asistencia social. El panorama se completa con la presencia de una dimensión privada de la protección social que interviene en la asistencia sanitaria y en lo que el ponente denomina «seguridad social» complementaria, a la que se suma la beneficencia de instituciones privadas.

Este sistema de protección social integral se halla inserto en un marco constitucional en el que se encuentran los principios rectores del mismo (Arts. 41, 43, 49 y 50CE). A ellos se deben sumar aquellos otros que articulan la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en las tres materias básicas hasta el momento. Así, en materia de sanidad se prevé que el Estado tenga competencia en la regulación de las bases y la coordinación general, quedando en manos de las CCAA el desarrollo y ejecución de las mismas; en Seguridad Social, al Estado le corresponderá la legislación básica y el régimen económico, mientras que a las CCAA les competirá la legislación no básica y la ejecución; y por último, en cuanto a la asistencia social, ésta se enmarca dentro de las competencias de las CCAA. De este modo, el ponente fue desgranando cómo en cada una de estas materias se ha ido distribuyendo las competencias entre uno y otro organismo territorial.

Continuando en su exposición que parte de lo general a lo particular, el siguiente paso fue analizar cuál es el estado actual de la cuestión de la dependencia en el contexto descrito. El ponente manifestó como, ante la insuficiente protección de seguridad social, las situaciones de dependencia han sido atendidas hasta el momento por las CCAA y las entidades locales a través de diversas leyes de servicios sociales. El análisis detenido del contenido de estas leyes las muestra mucho más restringidas y limitadas que el Anteproyecto, sobre todo en cuestiones tales como la definición del sujeto dependiente o la determinación del cuidador, la delimitación de la incapacidad, la financiación y el apoyo a la familia, entre otras. De forma crítica se señalaron aquí los problemas que posee esta situación. Ejemplos palmarios serían la escasa incidencia de esta acción protectora así como las desigualdades entre CCAA.

De sus explicaciones se deduce que, tal y como se manifiesta en la actualidad la asistencia social ésta es atendida desde las CCAA. Ello invita al ponente a lanzar dos grandes cuestiones a debatir: en primer lugar, ¿puede el Estado convertir materia de asistencia social en seguridad social? Y en segundo término, ¿puede el Estado asumir la regulación de una materia de asistencia social?

Seguidamente, fueron analizados los objetivos perseguidos por el Anteproyecto en el contexto competencial expuesto. Tales objetivos se pueden resumir en dos fundamentales: atribuir al Estado un papel principal como garante de la igualdad y la solidaridad, e implicar al resto de administraciones. El Anteproyecto ha optado por la vía de distribución del art. 149.1.1 CE, que ya tenía antecedentes en la L. 51/03, 2 dic., sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y en la L. 40/03, 18 nov., de Protección a las Familias Numerosas. Esta vía despertó enormes dudas al ponente que anticipó un nivel intenso de conflictividad.

2- Del contexto autonómico se pasó al análisis de la protección de la dependencia en el ámbito comunitario en la ponencia que corrió a cargo del Prof. TOMÁS DE QUADRA-SALCEDO JANINI.

El ponente partió del tratamiento del régimen jurídico de los principios en el Tratado Constitucional europeo de 2004, con una vista previa de los principios tal y como se preveían en la Carta del 2000, en la medida que el análisis de estos principios resulta fundamental para proceder a la interpretación de preceptos concretos del Tratado constitucional que evidencian cómo la aprobación de este texto podría suponer importantes avances en el ámbito de la protección social. En particular, el art. II-94 del Tratado señala que la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social que garantizan, entre otras, la situación de dependencia.

A continuación, TOMÁS DE QUADRA-SALCEDO examinó las implicaciones jurídicas que se derivan de un precepto, el citado art. II-94, que merece la consideración de principio dentro de la Carta de Derechos Fundamentales. En este sentido propuso que, de acuerdo con el análisis del régimen jurídico de los principios ya realizado, el Tratado Constitucional consagraría el deber de los poderes públicos europeos de garantizar positivamente la protección de los ciudadanos mediante el reconocimiento de prestaciones de Seguridad Social en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez. Tal deber, que se impone a los poderes públicos europeos, deriva de la lectura conjunta del art. III-210.2.b, que atribuye a la Unión la competencia para establecer normas mínimas sobre, entre otras materias, Seguridad Social, y del ya repetido art. II-94 del Tratado Constitucional.

Examinando de forma concreta el art. II-94, el ponente destacó en él la presencia de un claro componente garantista. El precepto reconoce un derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social consagrando una garantía institucional de los sistemas públicos existentes en Europa. De todas las prestaciones amparables, aquellas que protegen las contingencias enumeradas de forma expresa por el art. II-94 del Tratado constitucional merecen amparo protector en todo caso; es decir, ninguno de los sistemas de Seguridad Social de los países miembros puede prescindir de ellas. La norma comunitaria estaría estableciendo un contenido mínimo de la acción protectora de los citados regímenes.

No obstante, la redacción del citado artículo despierta dudas que el ponente pasó a exponer. Por ejemplo, se desconoce si la norma está estableciendo un deber directo de los Estados miembros consistente en la previsión de un sistema de prestaciones de Seguridad Social que atienda, como mínimo, las situaciones de necesidad allí enumeradas. De ser así, todos los países que hasta el momento carecen de una prestación de seguridad social a favor, por ejemplo, de personas dependientes se verían compelidos a su creación directamente por el Tratado Constitucional, consecuencia de extraordinaria importancia por mucho que no fuera exigible un contenido mínimo. TOMÁS DE QUADRA-SALCEDO se pronunció al respecto entendiendo que ésta no debe ser la interpretación pues el verdadero destinatario de la propuesta contenida en el art. II-94 es

la propia Unión. Sin embargo, valoró que en el caso español el citado precepto comunitario sí tenía especiales repercusiones, pues ha de ser tenido en cuenta en la interpretación del art. 41 CE de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10.2 CE.

Por otra parte, el art. 210.2 b del Tratado constitucional contiene, pese al reconocimiento de la competencia de los Estados miembros para organizar sus propios sistemas de seguridad social recogido en el art. 210.1 y 5 del mismo texto, contiene una previsión expresa de la posible aprobación de leyes marco europeas que establezcan normas mínimas sobre Seguridad Social. Desde el punto de vista del ponente la aprobación de tal normativa no estaría exenta de dificultades de carácter político, pero respondería a la voluntad de garantizar de forma mínima determinadas prestaciones de Seguridad Social en todos los Estados miembros, consolidando el modelo social europeo.

IV. CUARTA JORNADA

La última jornada estuvo destinada al debate promovido desde la constitución sucesiva de dos mesas redondas. La primera estuvo integrada por representantes de los sindicatos CCOO y UGT, y por un representante del sector del seguro privado; y la segunda, estuvo conformada por los representantes de los partidos políticos que han intervenido en la elaboración del Anteproyecto y que han contribuido a la consolidación del texto finalmente aprobado. Esta última etapa del curso resultó de sumo interés dado el llamativo amplio consenso habido entre todos los agentes políticos y sociales en la necesidad de regular y dar respuesta a la situación de dependencia.

1- En la primera mesa inició el turno de palabra la representante de UGT, que entró a analizar los términos en que se pactó el Acuerdo sobre acción protectora alcanzado el 21 de diciembre de 2005. La ponente destacó cómo hasta el momento, a pesar de las ayudas públicas, no se ha dado cobertura a todas las necesidades integradas en el concepto de dependencia. Además aportó la necesaria perspectiva de género. En su opinión el reto que se presenta a la ley es el de liberar a las familias y en particular a las mujeres. Por otra parte, quiso destacar la desigualdad territorial no sólo en los recursos, sino también en las personas que acceden a los servicios sociales. Desde su perspectiva, se crea un derecho subjetivo, que implica no sólo la posibilidad de reclamarlo en vía judicial sino también que el individuo lo pueda exigir directamente a las administraciones públicas.

Finalmente valoró el Anteproyecto como una norma de contenido mínimo pero que garantiza una igualdad básica. Eso sí, aun deja asignaturas pendientes como la coordinación de los servicios sanitarios y los servicios sociales, que exige una colaboración entre las distintas administraciones.

Por parte de CCOO, y una vez expuestas las líneas básicas del Acuerdo en el que han mostrado su consenso los dos sindicatos mayoritarios a nivel estatal, se recordó que los precedentes de mismo se sitúan en el Pacto de Toledo del año 1995. Se entendía que se ha dado un momento interesante de oportunidad política que ha propiciado la consolidación de este proyecto, ya que en las pasadas elecciones todos los partidos políticos incorporaban en sus programas electorales este objetivo. El acuerdo supuso elevar al nivel de la mesa de reforma laboral la mesa de la ley de dependencia, lo cual es un paso muy importante.

Para CCOO el desarrollo económico va de la mano del desarrollo social, son dos patas de un mismo sistema, entender lo contrario supondría admitir un verdadero empobrecimiento del país. De manera crítica se expuso cómo no es posible crear un sistema que pretende nacer nuevo y fuerte sobre la debilidad de unos servicios sociales, que deben ser fortalecidos de manera indubitada. En relación con esta cuestión se exigió que las CCAA asuman esta responsabilidad y, de no ser así, se requiere la necesaria intervención del Estado. Para la representante de esta organización sindical éste es el momento de satisfacer una deuda de responsabilidad que las administraciones no habían cubierto y que había sido resuelta por las familias. Es fundamental asentar los preámbulos para que el futuro se desarrolle adecuadamente. Pero la deuda es con las mujeres, además con unas mujeres cuya realidad se está transformando, en la que, cada vez más, han de compaginar trabajo formal y trabajo informal.

Se observaron otras debilidades del Anteproyecto, por ejemplo, que el sistema choca con la complejidad de construirse desde lo descentralizado, es decir, desde las CCAA hacia el centro, hacia el Estado. Su lógica es la creación de un solo sistema y no la suma de diecisiete sistemas de dependencia.

Los sindicatos reivindicaron un sistema accesible a las clases medias, que son las que hoy quedan fuera de la asistencia de los servicios sociales que no tiene medios suficientes para acceder. Destacaron como elemento fundamental para su eficacia, que el sistema no tenga techo presupuestario, y que el presupuesto sea estable. Asimismo afirmaron que la responsabilidad en todo caso ha de ser pública, aunque convivan los recursos públicos con los recursos de gestión privados debidamente acreditados. Por otra parte, llamaron la atención sobre la dimensión rural. Se trata de una revolución de género que se traduce en que el sistema debe ser fundamentalmente de servicios, que debe generar empleo regulado, no debe concebirse como un complemento de rentas.

En último lugar intervino el representante del sector del seguro privado, que a través de distintas fórmulas estadísticas y estudios comparados concluyó que el seguro privado de dependencia deberá ser necesariamente complementario y no alternativo al sistema público. Se estimó que el sistema a seguir será el francés, basado en prestaciones no de servicios sino en forma de renta, que funcionará como un seguro de riesgo.

2- Las jornadas tocaron su fin en una segunda mesa que aportó la perspectiva más política sobre la dependencia. Destacaré brevemente las intervenciones que contribuyeron, con su crítica, a incentivar el debate con los asistentes.

Por parte de IU, Dña. CARMEN GARCÍA SUÁREZ manifestó que la propuesta del legislador debía ser mejorada en la medida en que el sistema no parte de cero sino de una estructura previa de servicios sociales, que deben ser reconocidos y fortalecidos con nuevos recursos. Del mismo modo planteó la exigencia de responder a un modelo de política social. En línea con esta afirmación estimó que la ley no delimita de forma suficiente el contenido del derecho a la protección por dependencia, lo que se hace imprescindible para la verdadera conformación de un derecho subjetivo común a los ciudadanos de todo el territorio nacional. Además, consideró básica la previsión de una asignación presupuestaria estable. Se manifestó muy crítica con el sistema de financiación del sistema a través del copago, un sistema que tiene que ver mucho con el modelo social. En línea con ello afirmó la contradicción entre la calificación del nuevo sistema como universal y la previsión de los mecanismos de copago, ya que la primera característica implica que hayan de ser indiferentes los niveles de renta para atender a las necesidades de los ciudadanos. Lo que resultaría verdaderamente coherente sería un sistema de financiación vía impuestos que garantizara la redistribución de la riqueza de manera que se garantizara la universalidad del derecho.

Otros puntos débiles del Anteproyecto destacados por CARMEN GARCÍA fueron la excesiva concentración de la ayuda en las personas mayores en detrimento de otros colectivos afectados como los enfermos mentales y la falta de reconocimiento y fortalecimiento del papel de las administraciones locales en el sistema.

De otro lado, Dña. OLALLA FERNÁNDEZ (BNGA), reiteró muchas de las críticas ya manifestadas por las representantes sindicales y recordó que es insustituible el contexto de afectividad de las familias, y abrió el concepto de sujeto protegido a los propios familiares. Para ella el Anteproyecto es el primer paso en un camino que debe ser mucho más ambicioso. Así por ejemplo, criticó la falta de claridad en la graduación de las situaciones de dependencia, que no entra a valorar las circunstancias específicas de las personas que sufren esa dependencia. Esa ausencia de claridad se extiende al sistema de financiación y a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, así como a la coordinación del sistema de dependencia con los servicios sanitarios o con el sistema de pensiones ya existentes.