

## SEGUNDA PARTE DEPENDENCIA Y EMPLEO

### EL EMPLEO EN EL SECTOR DE LA DEPENDENCIA\*

Ricardo Escudero Rodríguez\*\*

Universidad de Alcalá

*“Todo cuanto apuntamos aún contiene un ápice de esperanza,  
por más que provenga de la desesperación”*

Elias Canetti

Apuntes I

**SUMARIO:** 1. El negativo impacto de la crisis económica y de las fuertes restricciones presupuestarias en el empleo en el sector. —2. Tipo de prestaciones dominantes en el Sistema y su potencial impacto sobre el empleo. —3. Las numerosas particularidades del empleo del sector. 3.1. Las singularidades empresariales y la dependencia de la financiación pública de un sector fuertemente privatizado. 3.2. Peculiaridades del empleo, negociación colectiva y, en general, condiciones de trabajo del sector. 3.3. Los problemas de la calidad en el empleo y el impacto negativo de la crisis y de las restricciones presupuestarias. —4. Una breve reflexión final a modo de epílogo para conservar un ápice de esperanza.

---

#### RESUMEN

*La crisis económica y las fuertes restricciones presupuestarias han impactado muy negativamente en la cantidad y calidad del empleo en el sector. La inexistencia de una tupida red de servicios profesionalizados y la presencia de determinadas inercias culturales han contribuido a que las prestaciones económicas por cuidados familiares sean las dominantes en el Sistema, lo que ha mermado el efecto positivo de la Ley de 2006 sobre el empleo, sin que las drásticas medidas aplicadas desde 2012 hayan corregido dicha tendencia. El sector es muy singular en cuanto al tipo de empleadores y a su organización patronal y la marcada dependencia de aquéllos respecto de la financiación pública hace que las condiciones laborales vengán predeterminadas por las prescripciones técnicas y económicas de las Administraciones públicas. El sector gravita, no exclusivamente, sobre un convenio marco estatal y se caracteriza por su alta feminización y por la elevada contratación temporal y a tiempo parcial y su profesionalización presenta muchos déficits. Se debe rectificar la tendencia a la progresiva desvitalización del Sistema y apostar por la creación de empleo de calidad, siendo lo contrario un retroceso impropio de un Estado Social de Derecho.*

---

\* Recibido el 15 de julio de 2014, aceptado el 10 de octubre de 2014.

\*\* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

## ABSTRACT

*The economic crisis and severe budget constraints have impacted negatively on the quantity and quality of employment in the sector. The absence of a dense network of professionalized services and the presence of certain cultural inertia have contributed to the economic benefits of family care, which are dominant in our System. This has reduced the positive effect of the 2006 Act on employment, without drastic measures implemented since 2012 have corrected this trend. The sector is singular in the type of employers and your employer's organization and the strong dependence of those regarding public funding makes working conditions come predetermined by the technical and economic requirements of public authorities. The sector revolves not only on a national framework agreement and is characterized by its high feminization and the high temporary employment and part-time and professional work has many deficits. It should rectify the tendency for progressive system depreciation and focus on creating quality jobs, being otherwise improper reversal of a Social State of Law.*

**Palabras clave:** Dependencia, cantidad y calidad del empleo, condiciones de trabajo.

**Key words:** Dependency, quantity and quality of employment, working conditions.

## 1. EL NEGATIVO IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y DE LAS FUERTES RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS EN EL EMPLEO EN EL SECTOR

Es bien sabido que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia —en adelante, Ley 39/2006— fue diseñada en un optimista escenario de expansión económica, que, bajo ningún concepto, podría imaginar una crisis de la descomunal envergadura como la que ha azotado a nuestro mercado de trabajo a partir de 2008 y que, desde entonces y hasta la actualidad, se ha enquistado, perniciosamente, en nuestra sociedad. Por ello, el análisis de la específica situación del empleo en el sector de la dependencia ha de partir, necesariamente, del contexto general en el que éste se inserta, pues es obvio que la primera se ve condicionada, de manera decisiva, por el segundo. En concreto, hemos de tomar en consideración la pavorosa crisis económica que padece la sociedad española, lo que, en términos generales, significa no sólo un menor volumen de empleo sino también una menor calidad del mismo.

Pues bien, desde la concreta perspectiva que aquí nos interesa, la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD), creado por el art. 1 de dicha Ley, fue concebida como una importantísima oportunidad para impulsar una actividad económica sostenible y para procurar la generación de empleo en un conjunto de actividades muy intensivas en mano de obra. Es decir, se consideraba al sector de la dependencia como un auténtico yacimiento de empleo en el que se estimaba que podrían crearse entre 260.000 y 350.000 nuevos puestos de trabajo<sup>1</sup> o, incluso, según algunos cálculos aún más optimistas, más de 635.000 puestos de trabajo a jornada completa hasta 2015<sup>2</sup>. Pues bien, es innegable

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Libro Blanco de la dependencia, IMSERSO, 2005, preveía la creación de alrededor de 260.000 empleos netos a jornada completa a la altura de 2010, pues estimaba que, en esa fecha, podría estar completamente implantado el Sistema.

<sup>2</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social y la atención a la Dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad, Informe de la Fundación Alternativas. nº 177/2012, pág. 8, quiénes se situaban en el hipotético escenario de que todas las personas dependientes, al margen de su grado, estuviesen atendidas y se diera prioridad a los servicios profesionalizados. De los mismos autores, "La atención a la dependencia y el empleo. Potencial de creación de empleo y otros efectos económicos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", Fundación Alternativas, documento de trabajo nº 159/2010.

que la mencionada Ley estuvo en la base de un intenso crecimiento del empleo entre 2007 y 2010<sup>3</sup>, pero, luego, el brutal impacto de la crisis económica supuso una fuerte desaceleración en dicho proceso de crecimiento.

En efecto, a pesar de este incontestable dato, se ha creado mucho empleo en atención a la dependencia, ya que el sector de los servicios de atención a la dependencia es uno de los pocos que ha crecido en los últimos años<sup>4</sup>, pero, sin duda, sus resultados se sitúan en parámetros bastante alejados de las previsiones iniciales. Y, de ese modo, la realidad ha sido muy distinta a cómo se la imaginaba, pues tal variable actuó como una fría ducha escocesa que ha proyectado unos contundentes efectos negativos tanto en la cantidad como en la calidad del empleo. Tan es así que las generosas expectativas de creación de empleo se vieron crecientemente defraudadas y bien puede hablarse, en este sentido, de otra burbuja productiva relativamente pinchada, pues no lo ha sido de un modo tan catastrófico como el padecido por otros segmentos de actividad económica<sup>5</sup>.

Por otra parte, y en estrecha relación con la ya señalada variable de la crisis económica, se ha producido un fortísimo retroceso en los niveles de financiación del Sistema causado por las políticas de ajuste que han conllevado drásticas restricciones presupuestarias de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y, asimismo, de los Ayuntamientos, en la medida en que ellos han tenido atribuidas ciertas competencias en la materia y han desarrollado un importante papel en la gestión de determinados servicios sociales relacionados con la atención a la dependencia. Competencias, que, por cierto, han sido revisadas a la baja por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>6</sup>, que ha incidido, frontalmente, en dicha cuestión al modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>7</sup>. Pues bien, ya hubo algunas medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción

<sup>3</sup> Para la situación existente en el momento de aprobarse la Ley 39/2006, véase L. Zarapuz Puertas, "Estudio del empleo en el sector de atención a las personas en situación de dependencia", en el libro colectivo, coordinado por R. Escudero Rodríguez, *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Germanía, Madrid, 2007, pág. 233 y ss.

<sup>4</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social..", cit, pág. 18 y 19. Según el "Informe del Observatorio del sector de atención a la dependencia en España", integrado por los sindicatos FSS-CCOO, FSP-CCOO y FSP-UGT y las tres organizaciones empresariales del sector de la Dependencia -FED, Lares y Aeste, publicado en junio de 2014, pág. 39, el empleo generado en las actividades creció, paulatinamente, desde 2007, pero, a partir de 2012, comienza a destruirse empleo y, aunque es difícil establecerlo con precisión, entre 2007 y 2012 la cifra aproximada de empleos generados estaría entre 150.000 y 200.000. Y, a partir de 2012, hay una pérdida de empleo especialmente en los servicios sociales sin alojamiento, ocupando actualmente el sector a más de 420.000 personas, concentrándose el mayor volumen de empleo en la atención residencial.

<sup>5</sup> Según la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras "El impacto de la crisis en la destrucción de empleo en el Sector de Servicios Sociales (2011-2013)", publicado en 2014, basándose en datos de la EPA, IV trimestre, entre 2011 y 2013, se han perdido en el sector de servicios sociales 56.700 empleos, sin que el proceso haya finalizado, pues la reforma de la Administración Local puede suponer un nuevo retroceso. El 78 por ciento se ha destruido en el empleo privado y el resto en el público, principalmente por la pérdida de servicios sociales municipales. La destrucción ha sido del 12'1% en servicios residenciales y del 11'3% en los de proximidad y del total del empleo destruido, casi la mitad (28.406) estaba ocupado por jóvenes menores de 30 años, el 30% de los jóvenes que trabajaban en el sector han perdido el empleo y el 85% estaba ocupado por mujeres (48.300). A principios del 2008, el sector ocupaba a 342.000 personas, a finales del 2010, el empleo aumenta hasta los 483.000 ocupados. En los tres primeros años de la crisis, los servicios sociales mantienen un crecimiento medio de 47.000 empleos cada año.

<sup>6</sup> BOE del 30-12-2013. Sobre los efectos de la entrada en vigor de dicha Ley, véase Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2013*, Madrid, 2014, pág. 227 y ss.

<sup>7</sup> En concreto, se ha reservado a los municipios de más de 20.000 habitantes la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social" y al admitir que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas puedan delegar, entre otras materias, la "prestación de los servicios sociales", según la nueva redacción dada a los art. 25.2.e), 26.1.b) y 27.3.c) de la citada Ley 7/1985.

del déficit público, que introdujeron algunas modificaciones en materia de las prestaciones de dependencia. Pero el grueso de las restricciones se produjo a través de la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad -en adelante, RDL 20/2012-, que se ha visto acompañado por las oportunas previsiones contenidas en las correspondientes Leyes Presupuestos Generales del Estado.

Las concretas medidas incorporadas por el mencionado RDL han sido sobradamente analizadas y no corresponde abordarlas en este lugar, si bien conviene recordarlas, aun en apretada síntesis de las más destacadas, a fin de tenerlas en cuenta por sus eventuales consecuencias, directas o indirectas, sobre el empleo: a) El establecimiento de una demora en la aplicación gradual del calendario previsto en la disposición final 1ª de la Ley hasta un período que comenzará a partir del 1 de julio de 2015, lo que supone un retraso en el reconocimiento derecho a las prestaciones de los dependientes moderados. b) La drástica reducción de en torno al 13% en la financiación proveniente de la Administración General del Estado destinada a la financiación del nivel mínimo de protección garantizado a las Comunidades Autónomas<sup>8</sup>, lo que, junto con la supresión del nivel convenido, supone un serio riesgo para la sostenibilidad del Sistema. c) La reducción de la intensidad en la protección de los servicios previstos en el catálogo, como, por ejemplo, la rebaja del número de horas de atención en el servicio de ayuda a domicilio, según los grados de dependencia. d) La adopción de criterios muy restrictivos en el reconocimiento de las prestaciones económicas de cuidadores familiares con la revisión a la baja de sus cuantías y el radical cambio en favor de la voluntariedad del convenio especial con la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales. e) El endurecimiento de la compatibilidad entre las prestaciones y los servicios del Sistema, que, más allá de la necesaria regulación de esta materia por una norma de carácter estatal, puede limitar la posible combinación entre unas y otras e implicar una merma en la atención a las personas dependientes. Y, f), aunque no por último, el incremento de las aportaciones a efectuar por los beneficiarios, desplazando a éstos una parte del correlativo coste de la financiación pública que se ha recortado, esto es, el aumento de los márgenes del copago de los servicios de asistencia en residencias, centros de día o ayuda a domicilio. Ello implica un mayor esfuerzo económico por parte de los potenciales usuarios de los servicios -que, como se sabe, tienen una muy elevada edad media- y, en su caso, de sus familiares -afectados, en muchos casos, por una disminución de sus rentas- que puede resultar más o menos incompatible con su capacidad de gasto real<sup>9</sup>. En suma, tal variable puede provocar un efecto disuasorio en el disfrute de determinados servicios previstos legalmente que se concrete en el rechazo a solicitarlos, lo que, a la postre, puede significar un indirecto impacto negativo en el empleo.

Y, por otra parte, a todo ello hay que añadir, dicho sea brevemente, algunas preocupantes disfunciones en el funcionamiento del Sistema, que son una pesada sombra o una lacra del mismo, y que producen unas consecuencias nocivas en su eficacia al impactar de modo negativo e indirecto, en el potencial empleo que puede crearse en el sector que nos ocupa. Así, de un lado, nos encontramos con un enquistado y voluminoso número de personas que, pese a los cambios operados en el baremo, están a la espera de obtener la correspondiente valora-

---

<sup>8</sup> Según el "Informe del Observatorio del sector...", junio de 2014, cit., pág. 26, el gasto público destinado al sistema va claramente a la baja, pues las Administraciones han pasado de abonar 8.648 euros por usuario en 2009 a 6.879 euros en 2013, esto es una reducción del 20,4%, pese a que ha caído el número de beneficiarios por año.

<sup>9</sup> Confederación Sindical de Comisiones Obreras, "El sistema de protección social en España. Los efectos derivados de la crisis y las reformas", Cuadernos de información sindical, nº 39/2013, pág. 52, que afirman que el copago se ha incrementado, con carácter general, hasta un máximo del 90% del coste de los servicios, cuando antes de la reforma era el 65% para todos los servicios salvo centros residenciales; además, el beneficiario medio es una mujer mayor de ochenta años con unos ingresos medios reducidos, lo que limita su capacidad de copago. Según el "Informe del Observatorio del sector...", junio 2014, cit., pág. 27, el copago medio por usuario y año se ha incrementado en cerca de 700 euros, un 68% más que en 2009.

ción<sup>10</sup>. Y, de otro, está lo que se ha dado en denominar el limbo de la dependencia esto es, de personas que tienen reconocido el derecho, pero que no disfrutan del mismo<sup>11</sup>. Ambas realidades implican que la aplicación efectiva de los derechos reconocidos en la Ley 39/2006 se demora, artificialmente, con los consiguientes riesgos de que, cuando ellos se reconozcan o se puedan disfrutar, sea demasiado tarde bien por haber cambiado el respectivo grado de dependencia de los beneficiarios o bien porque, sencillamente, éstos han fallecido, lo cual no deja de ser estremecedor y muy poco compasivo.

Es elemental que el análisis de cada una de esas medidas y disfunciones requeriría una mayor profundización y matices, que, en algún caso, se realizarán más adelante, pues hay alguna medida en el RDL 20/2012 y en sus normas de desarrollo que, como veremos, pretenden ir en otro sentido. Pero, pese a ello, puede afirmarse que prácticamente todos los factores concurrentes, legales y aplicativos, reseñados sintéticamente han impactado, de modo frontal, en el corazón del modelo del SAAD y, por consiguiente, están trasladando, de modo directo o indirecto, sus efectos negativos al empleo existente en ese momento y al que, potencialmente, podría crearse a causa de la puesta en marcha de los planteamientos inicialmente proyectados por la Ley 39/2006. Es decir, la inmensa mayoría de las medidas y disfunciones señaladas marchan en una misma dirección que no es, precisamente, la más adecuada desde la perspectiva del empleo en el sector que nos ocupa. Así, de manera general, el drástico recorte en la inversión en atención a la dependencia, además de implicar una notable y preocupante reducción de cobertura de la protección social de los beneficiarios de la misma, significa un menor volumen de empleo y, además, el consiguiente empeoramiento de las condiciones de empleo de quienes trabajan en el referido sector.

En efecto, lo que el preámbulo del RDL 20/2012 anuncia como el deber de corregir “una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema” no puede dejar de encubrir el objetivo principal que, como también se reconoce, no es otro que la adopción de medidas urgentes para obtener “ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas”. Esta y no aquella es la verdadera finalidad de las medidas contenidas en dicha norma y ello conduce a la indudable relación de causa a efecto entre la caída brutal de las partidas presupuestarias destinadas a la protección de la dependencia y el menor volumen de empleo existente en el sector. Y ello es así, porque, como es bien conocido, éste está fuertemente condicionado por las aportaciones efectuadas por dichas Administraciones y cristalizadas vía conciertos u otras fórmulas jurídicas de colaboración con las empresas privadas y entidades encargadas de la prestación de los servicios comprendidos dentro del Sistema.

Ese resultado es una consecuencia directa de que la atención a la dependencia ha dejado de constituir una prioridad de los poderes públicos, por lo que, si no hay un impulso político que se traduzca en una financiación suficiente, la generación o el mantenimiento del empleo en el ámbito que nos ocupa, inevitablemente, se resienten. Todo ello se ha traducido no sólo en una paralización de la progresiva implantación del Sistema sino, incluso, en una clara regresión respecto de los niveles de aplicación conseguidos por el mismo que han puesto en cuestión la consecución de los ambiciosos y elogiosos objetivos previstos en la Ley 39/2006. Los informes y estudios sobre la materia elaborados por fuentes especializadas y solventes son muy concluyentes al respecto al referirse, con reiteración y contundencia, a la demolición o destrucción del SAAP, a su desmantelamiento<sup>12</sup> o al debilitamiento de su naturaleza pública<sup>13</sup>, aunque, en otros

<sup>10</sup> Según el “Informe del Observatorio del sector...”, de junio de 2014, cit., pág. 16, hay un número de solicitudes pendientes de valoración que, entre junio de 2013 y mayo de 2014, alcanza un total de 114.034 personas; en el mismo sentido, Consejo Económico y Social “Memoria... 2013”, cit., pág. 748 a 749.

<sup>11</sup> Según el “Informe del Observatorio del sector...”, junio de 2014, cit., pág. 27, y Asociación estatal de directoras..., XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, enero de 2014, cit., pág. 11 y ss, la cifra ascendía a 190.503 de un total de 753.842 disfrutadas a finales de 2013.

<sup>12</sup> Asociación estatal de directoras..., XI Dictamen del Observatorio de la Dependencia, enero de 2013, pág. 1, se refiere al retroceso e inanición y a la práctica destrucción del SAAD; y en su X Dictamen, enero de 2013, pág. 19, se refiere al muy acusado destrozo del sistema medido en destrucción de la red de servicios, cierre de empresas del sector y pérdida de empleos.

<sup>13</sup> Confederación Sindical de Comisiones Obreras, “El sistema de protección...”, cit., pag. 48.

casos, de manera menos pesimista, se hable de contrarreforma<sup>14</sup>, de un claro retroceso<sup>15</sup> o del empeoramiento de la calidad de la tutela<sup>16</sup>. Sea como fuere, parece evidente que estamos ante una especie de jibarización del Sistema, lo que es altamente criticable a la vista de las múltiples y muy variadas implicaciones del mismo.

Por todo ello, es evidente que el último de los denominados pilares del Estado del bienestar, en este caso, el cuarto –el de los servicios sociales, en el que la atención a situaciones de dependencia se encuadra y ocupa un lugar muy importante–, se ha debilitado enormemente en esta procelosa época de crisis y de recortes del déficit público. Tan es así que es muy dudoso que pueda hablarse, en rigor, de la consolidación de tal pilar en la realidad española, pues es innegable que, mientras los otros tres están sufriendo importantes retrocesos, pero, pese a ello, se mantienen, aun maltrechos, por su fuerte tradición, el que ahora nos interesa todavía no ha alcanzado su velocidad de crucero plenamente, pues, cuando avanzaba en tal dirección, se ha topado con unas medidas que lo han comprimido más y que han ralentizado, de modo muy preocupante, su marcha<sup>17</sup>.

## 2. TIPO DE PRESTACIONES DOMINANTES EN EL SISTEMA Y SU POTENCIAL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

Un condicionante que ha aminorado la creación de puestos de trabajo en el sector viene dado por la peculiar forma en la que se ha llevado a cabo, desde el inicio, la aplicación de la Ley 39/2006. En particular, me refiero a que las prestaciones y los servicios que más han sido utilizados no son, precisamente, los que generan más empleo sino las económicas y, de modo abrumadoramente mayoritario, las relativas a la atención del dependiente en el entorno familiar por cuidadores no profesionales. La firme apuesta en favor de ellas por parte de los beneficiarios y de sus familiares responde a un conjunto de factores que, sin duda alguna, resuelven importantes problemas en la atención a los dependientes. Sin embargo, desde la específica perspectiva que aquí nos interesa, la del empleo, tal opción actúa en una dirección opuesta al incremento de personas ocupadas en el sector de la dependencia.

Como es bien sabido, el art. 14.2 de la Ley 39/2006 establece, con claridad meridiana, que los servicios del Catálogo recogido en su art. 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados. Y, sólo en el caso de no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios y hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, los beneficiarios tendrán derecho a la prestación económica vinculada o podrá el beneficiario (art. 14.3 y 6 y 17.1). Asimismo, ellos podrán, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención (art. 14.4 y 18.1)<sup>18</sup>.

Ambas prestaciones económicas comparten su naturaleza subsidiaria o excepcional, pero tienen una distinta significación y producen unos diferentes efectos. La primera está vinculada

<sup>14</sup> G. Rodríguez Cabrero “La Ley de la Dependencia: una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales?”, en *Gaceta Sindical, Reflexión y debate*, nº 19, 2012, pág. 330-331.

<sup>15</sup> Consejo Económico y Social, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2012*, Madrid, 2013, pág. 659.

<sup>16</sup> S. González Ortega “La crisis del sistema y las medidas económicas y legales adoptadas para abordarla”, en el volumen colectivo dirigido por dicho autor, *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2013, pág. 5.

<sup>17</sup> Sobre los efectos de las políticas de recortes sociales en el SAAD, véase, con detalle, G. Rodríguez Cabrero “La Ley...”, cit., pág. 330 y ss.

<sup>18</sup> Sobre la controvertida naturaleza excepcional de dicha prestación, M<sup>a</sup>. L. Molero Marañón “El incipiente reconocimiento legal de los cuidadores informales”, en *Relaciones Laborales*, tomo I/2009, pág. 552 y ss.

a la adquisición de un servicio y, por tanto, produce efectos positivos, mayores o menores según los casos, sobre el empleo profesionalizado. Mientras que la segunda implica un incentivo para el cuidado llevado a cabo en el ámbito familiar y por personas de su entorno, pero no se traduce en una consecuencia directa y positiva para el empleo de tal tipo. Pues bien, pese a que, en la reiterada concepción de dicha Ley, la prestación económica para la atención de cuidadores no profesionales tiene una inequívoca naturaleza excepcional, lo cierto es que ella se convirtió, desde el principio y con mucha diferencia, en la prestación mayoritaria dentro del Sistema. Por tanto, los servicios sociales, que son los que expresamente figuran en el Catálogo enumerado en el art. 15 de la Ley, se han visto relegados a un segundo lugar, lo que implica que las actividades que, de manera potencial, son generadoras de un mayor volumen de empleo –y de uno cualitativamente profesionalizado y especializado– han resultado, en conjunto, claramente perjudicadas<sup>19</sup>.

En efecto, las estadísticas son absolutamente elocuentes y evidencian, reiteradamente, que la figura dominante, en términos porcentuales y de número de beneficiarios, ha sido, con rotundidad, la prestación económica por cuidados familiares. En concreto, el 1 de julio de 2012 ésta suponía el 45,3% del total de las prestaciones y de los servicios reconocidos<sup>20</sup>. Ahora bien, las cifras actuales han variado algo respecto de las que acabo de mencionar, puesto que las reformas producidas por el RDL 20/2012, a las que más adelante aludiré con más detalle, han alterado, en pequeñas proporciones, el cuadro general. Así, a 31 de diciembre de 2013, la prestación económica por cuidados familiares suponía el 43,21% del total de aquéllos y las demás prestaciones y servicios se distribuían del modo siguiente: atención residencial un 13,80%, ayuda domiciliaria un 12,80%, teleasistencia un 12,75%, centros de día o de noche un 7,44%, prestación económica vinculada al servicio un 7,62%, prevención un 2,22% y de asistente personal un 0,15%<sup>21</sup>. O, en datos del número de beneficiarios, la prestación económica por cuidados familiares alcanzaba la cifra de 395.909 –mientras que, era de 426.810 en 2012–, atención residencial 128.995, ayuda domiciliaria 117.497, teleasistencia 115.914, centros de día o de noche 70.198, prestación económica vinculada al servicio 71.800, prevención y de asistente personal 22.782<sup>22</sup>.

Con todo, los aludidos datos porcentuales no dejan de ser algo engañosos y requieren su ponderación con otras variables: de un lado, hay que tener en cuenta que el conjunto de los servicios profesionalizados implica un porcentaje de más de un 56% del total de las actuaciones con cargo al Sistema, lo que es exponente de que la mayoría de ellas se canaliza a través de tales servicios y no de prestaciones económicas. Por otro lado, el coste económico real de cada una de las prestaciones y servicios en relación al total es muy distinto, pues las prestaciones por cuidados familiares consumen el 23,8% del conjunto de los recursos, mientras que sólo la atención residencial alcanza el 51,1% de los mismos<sup>23</sup>, ya que las prestaciones económicas por cuidados familiares son las que tienen una cuantía más reducida. Y, en fin, la distribución territorial de éstas es, en algunos casos, muy desigual, pues se sitúa en una horquilla que va de menos del 27% en Madrid hasta casi el 71% en Baleares, algo que debería de ser objeto de un profundo análisis para actuar en consecuencia<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> El “Informe del Observatorio del sector...”, junio de 2014, cit., pág. 54, se refiere a las intolerables tasas de excepcionalidad.

<sup>20</sup> S. González Ortega “Los datos generales del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y su significado”, en el volumen colectivo dirigido por dicho autor, “La aplicación...”, cit., pág. 50 y ss.

<sup>21</sup> Asociación estatal de directoras..., XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, cit., pág. 17, basándose en datos del SISAAD.

<sup>22</sup> “Informe del Observatorio del sector...”, junio de 2014, cit., pág. 20.

<sup>23</sup> Asociación estatal de directoras..., XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, enero 2014, cit., pág. 20.

<sup>24</sup> Véase C. Carrero Domínguez, “La prestación de cuidado familiar. Cuidadores no profesionales. Análisis de la prestación y condiciones” en S. González Ortega (dir.), “La aplicación...”, pág. 349 y ss, con detallada referencia a los requisitos generales de la figura y a la situación en las diferentes Comunidades Autónomas, pág. 350 y 358 y ss.

Pues bien, no aspiro a entrar aquí en el fuerte y complejo debate acerca del mayor o menor protagonismo del cuidado familiar respecto de los servicios profesionalizados en el conjunto de las medidas comprendidas dentro del SAAD, pues excede con mucho de los límites dados a este trabajo<sup>25</sup>. Pese a ello, me limito a señalar que entiendo que uno y otros deben de ser complementarios, aunque los preferentes deben de ser tales servicios, si bien la cuestión es saber cuál es el espacio reservado a cada uno de ellos y las inercias que juegan en favor de uno u otro, siendo obvio que hay un cúmulo de factores que han influido, decisivamente, en el resultado de la aplicación de la Ley 39/2006 que han sido sobradamente analizados<sup>26</sup>. Entre ellos, destaco que, en la sociedad española, existe una muy arraigada cultura del cuidado presencial realizado, directamente, por los familiares del dependiente que, sin lugar a dudas, ha pesado extraordinariamente en el marcado relieve adquirido por la prestación económica que nos ocupa en el conjunto de las prestaciones y de los servicios del SAAD y que ha sido un factor que no fue tenido en cuenta suficientemente por el legislador<sup>27</sup>.

Y, por debajo de tal realidad, hay un sesgo de género imposible de obviar, ya que alrededor del 93% del total de las beneficiarias de las prestaciones por cuidados familiares son mujeres que, por medio de esta medida y de otras ayudas complementarias —como el ya suprimido pago con cargo a fondos públicos de las cuotas del convenio especial con la Seguridad Social—, han logrado la visibilización y el reconocimiento, aunque sea parcial, de un trabajo, en ocasiones muy arduo y penoso, realizado en el interior del hogar con fuertes —y no siempre bien valorados socialmente— costes físicos y psicológicos. Ciertamente, tal dato tiene otra lectura posible que consiste en preguntarse hasta qué punto no se está contribuyendo, por esa vía, a perpetuar el rol tradicional de la mujer que puede causar un perjuicio en su integración laboral y social, pues, aunque se trate de una ocupación demasiadas veces dura, en rigor, no es un empleo profesionalizado ni garantiza un nivel de rentas suficiente. Y, además, ha de ponerse de relieve, como factor o condicionante externo, que muchas de las cuidadoras familiares han renunciado a una actividad laboral retribuida<sup>28</sup>, dejando, en ocasiones, un empleo, muy posiblemente precario, o desistiendo de buscar un trabajo a cambio de aceptar la prestación ofrecida legalmente. Es decir, a la realidad señalada hay que añadir la crítica situación del mercado de trabajo que o bien expulsa a trabajadores que tienen a su cargo a personas dependientes o bien no las deja integrar, de un modo digno y decoroso, en el mismo. En fin, en algunos casos, el cobro de la prestación por cuidados familiares ha podido inducir a mujeres en edad de trabajar a no inscribirse como demandantes de empleo o a no considerarse como población activa, lo que supone un alivio, aun limitado, para las voluminosas cifras del paro registrado y estimado según la EPA.

Con todo, es preciso reconocer y potenciar la libre elección de las personas dependientes y/o, eventualmente, de sus familiares. Ahora bien, pero, pese a ello, hemos de seguir interrogándonos cómo es posible que lo que la Ley califica, reiteradamente, como subsidiario o excepcional se ha convertido, en la aplicación de la misma, en lo preferente, sin duda, con la clara complicidad de las Administraciones públicas que han ignorado los expresos postulados del legislador. Pues bien, más allá del éxito, en la práctica, de tal opción, el problema de fondo que ayuda a explicar, en gran medida, la transformación en mayoritaria de una prestación legalmente diseñada como excepcional se encuentra en el muy deficiente número de centros y de servicios, de todo tipo, especializados en la protección de la dependencia y prestados por profesionales<sup>29</sup> con marcados desequilibrios territoriales y una red pública muy escasa en comparación

<sup>25</sup> Por todos, M<sup>a</sup> A. Durán Heras “Dependientes y cuidadores: el desafío de los próximos años”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n<sup>o</sup> 60, 2006, pág. 57 a 74.

<sup>26</sup> G. Rodríguez Cabrero “La Ley...”, cit., pág. 325.

<sup>27</sup> Véase, M<sup>a</sup>. L. Molero Marañón “El reajuste o revisión profunda de las prestaciones económicas en el funcionamiento del SAAD: en especial, sobre la prestación por cuidados familiares”, en el libro coordinado por dicha autora “Retos para la implantación del Sistema para la autonomía y Atención a la Dependencia”, Ed. Cinca, Madrid, 2012, pág. 158 y ss, quien se decanta, claramente por un modelo mixto.

<sup>28</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social...”, cit, pág. 16.

<sup>29</sup> En ese sentido, A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social...”, cit, pág. 43 y 44, que consideran que la red de infraestructuras y servicios es claramente insuficiente para responder a la apuesta profesionalizada de la Ley, siendo prioritario abordar el desarrollo de la red de infraestructuras y servicios necesaria para el despliegue e implantación efectiva de la Ley; asimismo, M<sup>a</sup>. L. Molero Marañón “El reajuste...”, cit., pág. 158, 179 y 190-191.

a la privada<sup>30</sup>. En efecto, el déficit de nuestro modelo en este ámbito es tan abrumador que contribuye, decisivamente, a un resultado tan distorsionado, máxime cuando, pese a las elevadas cifras de la prestación económica de cuidado familiar, los beneficiarios siguen manteniendo una creciente demanda de los servicios profesionalizados que no puede ser satisfecho por la aun raquítica red existente al respecto. Y ahí, y no en otro sitio, es dónde está el talón de Aquiles del Sistema o, dicho de otro modo más directo, la clave de la perversión de los postulados legales en el equilibrio de las prestaciones y de los servicios reconocidos legalmente. Es evidente que el coste de estas fórmulas es indudablemente más elevado y de más difícil gestión que el derivado del simple pago de una prestación económica a un elevado número de cuidadoras familiares.

En todo caso, la discrepancia entre los propósitos legislativos y la realidad de los hechos no dejaba de ser muy llamativa. Por ello, en tal divergencia incidió, ciertamente a su manera, el RDL 20/2012 que consideró prioritario y urgente imponer una batería de condiciones muy restrictivas en el derecho y disfrute de las prestaciones económicas en el entorno familiar por parte de cuidadores no profesionales y en el apoyo a los mismos. En apretada síntesis, las restricciones más importantes son las siguientes<sup>31</sup>: de un lado, las restricciones en la delimitación de tal tipo de cuidadores. De otro, la determinación de dichas prestaciones pasa a corresponder a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales, sin que sean éstos los que la establezcan en el programa individual de atención (art. 29.1 Ley 39/2006), esto es, otorgando mayores facultades a aquélla y sin que haya un automatismo en la materia, lo que ha de ser leído en clave limitativa del protagonismo de los mencionados servicios<sup>32</sup>; como, asimismo, la exigencia de que, con anterioridad a la presentación de la solicitud, la persona dependiente esté siendo ya atendida por cuidadores no profesionales. Además, se establece un plazo suspensivo máximo de dos años en el derecho al acceso a ellas, lo que, de hecho, supone un generoso cheque en blanco para las Administraciones competentes (disp. final 1ª 3ª). Y, en fin, la limitación de las cuantías máximas de las prestaciones de los anteriores y de los nuevos beneficiarios en un porcentaje que ronda el 15 por 100 (disp. transitoria 10ª Ley). Es decir, las dos últimas medidas constituyen lo que, parafraseando el lenguaje concursal, sería una espera y una quita en toda regla.

Pero, además, el RDL 20/2012 dio un golpe de gracia a la protección social de los cuidadores no profesionales desde el momento en que puso fin al pago por la Administración General del Estado de las cuotas del convenio especial con la Seguridad Social de tal colectivo y pasó a convertirlo en una posibilidad voluntaria para los referidos cuidadores, recayendo, en su caso y de modo exclusivo, el coste del mismo sobre ellos. Y, así, la disposición adicional octava de aquélla norma legal alteró el planteamiento regulado, hasta entonces, por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, que había incluido en la Seguridad Social a dicho colectivo. De este modo, se acabó con una medida claramente beneficiosa para un amplio número de personas, lo que evidenció, nuevamente, el propósito de ahorro inmediato y la voluntad legal de dejar inermes un tipo de actividad prestada básicamente por mujeres en el entorno familiar<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> R. Molina González-Pumariega "Los servicios del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia tras seis años de funcionamiento", en Mª. L. Molero Marañón (coord.) "Retos para una implantación.....", cit., pág. 112.

<sup>31</sup> En detalle, Mª. L. Molero Marañón "El reajuste..", cit., pág. 177 a 187 y S. González Ortega "La crisis del sistema...", cit., pág. 15 y ss.

<sup>32</sup> M. Llano Sánchez "Igualdad y diversidad en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema", en Mª. L. Molero Marañón (coord.) "Retos para una implantación.....", cit., pág. 92.

<sup>33</sup> Los datos son muy elocuentes, ya que, a 1 de agosto de 2012, había 179.829 convenios suscritos con cuidadores no profesionales, pero el cambio legislativo de 2012 supuso que 146.000 (el 94% de ellas mujeres) dejaran de cotizar, es decir, se produjo una extinción masiva de los mismos y una vuelta a la desprotección de los cuidadores familiares. Véase, S. González Ortega, (dir.), "La crisis del sistema...", cit, en el volumen dirigido por dicho autor, "La aplicación.....", cit., pág. 17-18 y 27 y A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social...", cit, pág. 20 y 21.

Por otra parte, las modificaciones legales operadas desde 2012 contienen una serie de indicios que pretenden apostar por un viraje en el modelo de atención a la dependencia, que, si se llegara a producir, podría ser significativo y marcaría un punto de inflexión en el ámbito de la protección del Sistema. En efecto, la Resolución de 13 de julio de 2012<sup>34</sup>, que recoge acuerdo adoptado el 10 de julio de 2012 por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, afirma que se han incumplido las expectativas generadas tanto en empleo como en actividad económica, al no haberse priorizado la atención a través de la Red de Financiación Pública de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas y al haberse primado las ayudas a cuidadores no profesionales, contraviniendo el espíritu y letra de la Ley, que lo consideraba una excepción. Por ello, se fijaba como objetivo que el modelo evolucionara aumentando la atención mediante la prestación de servicios frente a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

Pues bien, podría pensarse que hay en el RDL 20/2012 algunas medidas que, aunque sea de un modo muy general, podrían incidir positivamente en el empleo. Me refiero a la extensión a cualquiera de los grados de dependencia la posibilidad de recibir la prestación económica de asistencia personal, que, en la inicial redacción del art. 19 de la Ley 39/2006, se circunscribía sólo a las personas con gran dependencia y que ha pasado a tener una proyección subjetiva mucho más amplia. O, incluso, la necesidad, en los servicios de ayuda a domicilio, de prestación conjunta de los servicios relacionados con la atención doméstica o del hogar con los de atención personal (art. 23 Ley 39/2006). Pero, con todo, se trata de unas actuaciones muy limitadas que no garantizan, ni mucho menos, que estemos ante novedades de un relieve considerable que puedan a producir unos efectos favorables para el empleo en el sector, cuando lo que se ha priorizado, denodadamente, ha sido la finalidad de reducir el gasto global del Sistema. En efecto, de un lado, hay que recordar que las ya comentadas cifras de la prestación económica de asistencia personal son absolutamente marginales en el conjunto del Sistema —un 0,15% del total de los beneficiarios a finales de 2013, concentradas, básicamente, en el País Vasco—, por lo que es previsible que, a pesar de la ampliación subjetiva introducida, ella se siga moviendo en esas ridículas magnitudes. Y, de otro, hay que cohonestar la dualidad de servicios domicilio a prestar en el domicilio del dependiente con la reducción de la intensidad de la protección impuesta por el RDL 10/2012, por lo que sus posibles consecuencias positivas sobre el empleo se van a ver neutralizadas por el decisivo impacto de esta variable.

Por el contrario, la consonancia con los postulados esbozados en la mencionada Resolución de 2012 es de mayor calado en el cambio de criterio producido en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, que, al regular el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado y los criterios de su asignación y la forma y procedimiento de su abono a las Comunidades Autónomas. En concreto, esta norma ha incorporado junto a las dos variables ya aplicadas hasta entonces —el número de beneficiarios y los grados de dependencia—, un criterio adicional de reparto por el número y tipo de prestaciones reconocidas a los beneficiarios. Y, así, la dotación a asignar a cada Comunidad Autónoma se calcula también en base a este último parámetro, ponderando positivamente aquellas prestaciones que atienden a los beneficiarios a través de servicios, en relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar (art. 4.1 y 4.3. b). No obstante, a fin de evitar desequilibrios en la financiación de unas Comunidades respecto a otras, la asignación del nivel mínimo de protección se aplicará progresivamente a lo largo de cuatro años (disp. transitoria 1ª), que no deja de ser un plazo relativamente dilatado cuya consecuencia inmediata va a ser la dilación de los efectos del nuevo criterio incorporado y, por lo tanto, un retraso, a corto plazo, en la apuesta legal por el mayor protagonismo de los servicios profesionalizados.

En cualquier caso, se trata de una previsión que, en su intención, ha sido valorada positivamente, si bien el problema de base es la ausencia de incremento de la financiación estatal<sup>35</sup>, lo

<sup>34</sup> BOE del 3 de agosto.

<sup>35</sup> Asociación estatal de directoras..., XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, pág. 27-29, pues se sostiene que la aportación realizada a las CC.AA. a través de los Presupuestos Generales del Estado no ha priorizado el mayor esfuerzo en servicios por parte de éstas, siendo necesario ponderarlo positivamente en los criterios de financiación del nivel mínimo aportado por la Administración General del Estado.

que hace que sean toda una incógnita los resultados a los que puede conducir la aplicación de la nueva fórmula incorporada por tal norma reglamentaria y difícil que se produzca una alteración de cierto calibre en el futuro. Y, en fin, el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que regula y unifica las normas sobre prestaciones y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, entre otras cosas, asegura en su preámbulo, “la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar. Y, a su vez, tras diferenciar claramente entre los servicios y las prestaciones económicas del Sistema, pone un especial énfasis en los primeros y reiterando, en su art. 12.1, el carácter excepcional de la de cuidados familiares.

Pues bien, en línea de principios, me parece acertado que las mencionadas prestaciones económicas pasen a situarse en el lugar más residual con que las concibió –y todavía las sigue concibiendo– la Ley 39/2006, por lo que su disfrute debería de restringirse o de reconducirse hacia unas cifras menos voluminosas. No obstante, tal propósito rectificador requeriría, necesariamente, de un planteamiento mucho más global que el efectuado por el RDL 20/2012, ya que éste no sólo no lo lleva a cabo sino que se mueve en una dirección contraria a una reformulación de los postulados alternativos a la distorsión reconocida. En efecto, esta norma legal ha dado un auténtico salto en el vacío en la implantación y en el desarrollo del Sistema. Su preámbulo afirma, sin rubor alguno, que “...debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia”. Y, el preámbulo del citado Real Decreto 1051/2013 sostiene que la excepcionalidad de la prestación de cuidados familiares se corresponde con el “objetivo también de mejorar la calidad en la atención a las personas en situación de dependencia”.

Pero la realidad es que tales afirmaciones no dejan de ser muy forzadas –e, incluso, farisaias–, porque, precisamente la primera de tales normas ha reducido, de manera muy importante, el grado de financiación pública y la intensidad de la protección de algunos de los servicios garantizados por la Ley 39/2006. En otras palabras, no se limitan las prestaciones de cuidado familiar para invertir, de un modo correlativo y consistente en términos económicos, en los diferentes servicios del catálogo. Por contra, se actúa en ambos frentes de un modo muy restrictivo, ya que es inimaginable que, con un menor volumen de recursos públicos invertidos en el conjunto del Sistema, se vaya a conseguir, de modo contundente, el favorecimiento del empleo en el sector de la dependencia. Se trata, pues, de justificar, de forma un tanto simplista y oportunista, las radicales medidas restrictivas introducidas en materia de la prestación económica de cuidados familiares que, al mismo tiempo, van acompañadas de una merma en el dinero público dedicado a financiar los servicios, como ya señalé al principio de este trabajo, lo que se traducirá, inevitablemente, en un menor nivel de empleo en los sectores de referencia.

En suma, no hay un modelo alternativo que pretenda reconducir la clara puesta en entredicho de las prioridades legales sino, utilizando palabras del propio preámbulo del RDL 20/2012, un conjunto de medidas urgentes que se traducen en “ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas”. Ese y no otro es el objetivo primero y último de dicha norma y no, precisamente, la corrección de las disfunciones habidas en la aplicación de la Ley 39/2006 en materia de prestaciones y servicios, procurando reequilibrar los distintas manifestaciones de la acción protectora del Sistema o el intento de producir efectos favorables para la creación de empleo en el sector. Por todo ello, me parece claro que la reforma de 2012 no va a corregir las importantes derivas provocadas por una descompensada aplicación de la Ley sino que, más bien, mientras no se cambien de raíz sus restrictivos planteamientos, va a generar otras de hondo calado, que, lamentablemente, van a pasar por la menor protección en términos cuantitativos –o por una de menor calidad, en parámetros cualitativos– a muchas personas que se encuentran en situación de dependencia<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> G. Rodríguez Cabrero “La Ley de..”, cit., pág. 333, se refiere a que una de las consecuencias del ajuste duro acometido en 2012 implica refamiliarizar y reprivatizar el esfuerzo realizado en los últimos años, trasladando a las personas dependientes y a sus familias la carga de cuidados de aquéllas.

En suma, el riesgo es, pues, que se produzca un doble efecto negativo como consecuencia del RDL 20/2012, ya que, de un lado, se han limitado, desde esa fecha, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y, por otro, se comprimen los recursos necesarios para costear las acciones que incrementen los servicios profesionalizados de atención a la dependencia. Todo ello, en un escenario en el que la fuerte crisis económica y la contención del déficit público han servido de coartada para proceder a un drástico e injustificado recorte de acciones que deberían de haber sido salvaguardadas a la vista de los derechos e intereses en juego. En definitiva, es innegable que el contexto actual no es, precisamente, el más oportuno para que se produzca un viraje que sitúe en el lugar central a los servicios profesionalizados listados en el catálogo previsto en el art. 15 de la Ley 39/2006. Y, al ser así, el resultado es una vuelta de tuerca más en una deliberada política de vaciamiento del proyecto diseñado, con indudable optimismo, por esta norma legal.

Al final, el cambio puede circunscribirse a un mero trasvase de recursos de las prestaciones económicas dominantes en la práctica a los servicios. Pero ello no será suficiente y será un mero paliativo si, al mismo tiempo, no se proporciona un mayor volumen de partidas presupuestarias a todas y cada una de las diferentes medidas del catálogo de servicios contemplados en la Ley. Además, se culpabiliza a las prestaciones económicas por cuidados familiares del escaso desarrollo de las demás prestaciones y servicios y, por ello, se endurece el tratamiento de las mismas, sin preguntarse las razones reales de tal desequilibrio<sup>37</sup>. En fin, parece que se pretende realizar un mero reajuste contable cuando las fallas del Sistema son de mucha mayor entidad y merecerían un planteamiento más audaz y mucho mejor dotado económicamente a fin de lograr que el Sistema sea, realmente, sostenible y garantice, mucho mejor de lo que lo hace, el cumplimiento de los objetivos legales y la plenitud del derecho subjetivo de ciudadanía al que califica, sin ambages, universal, equitativo y accesible.

Los datos posteriores a la reforma de 2012 ponen de relieve que ha habido algunas variaciones en la distribución de las prestaciones y servicios del Sistema, pero los efectos de tal cambio legislativo no van a ser inmediatos, aunque pueden a ser paulatinos. En concreto, como ya he señalado con anterioridad, ha habido, en 2013, una cierta disminución de la prestación económica por cuidados familiares y un leve aumento del número de beneficiarios atendidos en residencias, centros de día y, también, de los que perciben la prestación vinculada al servicio<sup>38</sup>. Ahora bien, han descendido, de modo significativo, los servicios de ayuda a domicilio, sin lugar a dudas, por la disminución de horas de atención previstas en el RDL 20/2012, y el de teleasistencia. Unos y otros siguen sin tener el auge que se esperaba de ellos, lo que conecta, directamente, tanto con las fuertes medidas restrictivas contenidas en dicha norma como con la insuficiente infraestructura de los mismos. Y ello es preocupante desde el momento en que sigue existiendo demanda de servicios profesionalizados por parte de los ciudadanos que no encuentra una adecuada respuesta por los déficits en la oferta de los mismos por parte de las Administraciones Públicas y de las empresas concertadas con ellas.

En suma, no se ha producido hasta ahora un vuelco en el equilibrio entre las prestaciones y los servicios del SAAD ni en el respectivo protagonismo de cada uno de ellos, lo que evidencia que haría falta un tratamiento de choque para que ello se pudiera conseguir, reduciéndose las medidas aprobadas desde 2012 a meros paliativos sin una incidencia real en el conjunto de aquél. En efecto, si, realmente, se hubiera querido apostar por el desarrollo de los servicios profesionalizados, se hubieran debido de adoptar medidas mucho más ambiciosas e imaginativas y, por supuesto, en vez de reducirlos de manera tan drástica, se tendrían que haber destinado más recursos para financiar las actuaciones del Sistema potencialmente generadoras de empleo que todavía están en mantillas y las que todavía conocen un desarrollo más que insuficiente.

<sup>37</sup> Más detenidamente, M<sup>a</sup>. L. Molero Marañón pág. 183 y ss, quien se refiere a la estigmatización de dicha prestación.

<sup>38</sup> Consejo Económico y Social "Memoria.... 2013", cit., pág. 221 y 222 y 226, en donde se pone de relieve que, en 2011, los servicios suponían el 54,60% del total, mientras que a finales de 2013 suponen el 56,79% del total.

Por ejemplo, en las de los servicios de prevención y en la prestación de asistencia personal, que alcanzan cifras, sencillamente, ridículas, o, incluso, en las prestaciones vinculadas al servicio. No obstante, las reducidas cuantías de estas prestaciones lastran sus eventuales efectos positivos sobre el empleo inducido por ellas, ya que, como ya he apuntado, se exige una aportación por parte de los beneficiarios o de sus familiares que corre el riesgo de superar su capacidad económica y de desequilibrar las finanzas de determinados hogares. Y, por supuesto, debería de apostarse con fuerza por los servicios proporcionados por los centros de día y de noche y por la supresión de los límites con que se topa el servicio de ayuda a domicilio y el de atención residencial que están en la base de crecimiento aún muy limitado de los mismos, teniendo en cuenta las particularidades y condicionantes de los diferentes medios en los que ha de prestarse los correspondientes servicios<sup>39</sup>.

Y, en fin, la búsqueda de un desarrollo maduro y solvente del sector que nos ocupa debería de implicar una activa y eficaz lucha de los poderes públicos contra un volumen difícilmente cuantificable de economía sumergida existente en él, que es otro elemento a tener en cuenta que lastra la creación en él de empleo regular y profesionalizado. El objetivo de aflorar aquella mediante un plan sistemático y global debería de ser una prioridad política y social de primer orden. Sin embargo, tal propósito no deja de ser difícil de conseguir en un contexto de fuerte crisis económica y de cierta tolerancia de los referidos poderes, lo que favorece, en el común de los sectores, la ocupación irregular y una inaceptable elusión de las normas laborales y fiscales y, muy en especial, en el ámbito que nos interesa, en el subsector de ayuda a domicilio. Incluso, el aumento de las cantidades que los dependientes y/o sus familiares han de abonar en régimen de copago ha podido inducir, en algunos casos, a que aquéllos hayan desistido de los servicios profesionalizados y regularizados y hayan recurrido, directamente, al trabajo llevado a cabo en la economía paralela. Sin duda alguna, la puesta en práctica de estas medidas sería un factor que contribuiría a reducir la precariedad –y, en algunos supuestos, dicho sea sin eufemismos, la explotación laboral– y, además, incrementaría las posibilidades de obtener un empleo de calidad para los trabajadores ocupados irregularmente<sup>40</sup> y de garantizar mejor los derechos de las personas dependientes destinatarias de tales servicios.

### 3. LAS NUMEROSAS PARTICULARIDADES DEL EMPLEO DEL SECTOR

#### 3.1. Las singularidades empresariales y la dependencia de la financiación pública de un sector fuertemente privatizado

Hay un conjunto de variables que influyen, de modo decisivo, en las condiciones de trabajo del personal que presta sus servicios en el sector de la atención de la dependencia y que conviene analizar a modo de premisa obligada. La concurrencia de diferentes variables da lugar, consiguientemente, a una realidad multiforme que, en mayor o menor medida, condiciona el tipo de empleo generado en lo que, de hecho, es un macrosector o un sector muy versátil y diversificado<sup>41</sup>. Es decir, más allá de la existencia del común denominador que significa tener una

<sup>39</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social..." cit, pág. 46, se refieren al escaso atractivo del servicio de ayuda a domicilio por la falta de flexibilidad en la organización de horarios y los límites máximos de intensidad que no resuelven la necesidad de apoyos de la persona dependiente; y, también, en pág. 42 y 43, echan en falta actuaciones que reequilibren las prestaciones y servicios y que promuevan un desarrollo equilibrado del SAAD en todas las comunidades autónomas, mejorando su implantación en el medio rural, donde la tasa de envejecimiento es mayor y el acceso a los recursos y servicios es más difícil.

<sup>40</sup> Para A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social..." cit, pág. 43, se trata de cuidadores sin contrato sin la formación necesaria para el desempeño de su actividad, que, en muchos casos, se está financiando con la prestación de cuidados en el medio familiar, que, en no pocos casos, se dedica a retribuir a cuidadores ajenos a la familia que trabajan en la informalidad.

<sup>41</sup> A finales de 2.013, el sector de Servicios Sociales contaba con 10.270 empresas: 5.157 son de asistencia en establecimientos residenciales y el resto, 5.113 empresas, de actividades sociales sin alojamiento, empleando ambas a 426.200 personas, "Informe del Observatorio del sector...", junio de 2014, cit., pág. 40.

normativa legal de referencia y, como veremos, de un convenio colectivo marco común, se conocen problemáticas diferenciadas entre sí al tomar en consideración las particularidades del empleo según la concreta actividad realizada, el tipo, titularidad y tamaño de las empresas encuadradas en el sector y, por supuesto, la cualificación profesional requerida a los trabajadores contratados y la organización y acción sindical que se lleva a cabo en unos ámbitos tan particularizados.

En efecto, dicho sector, como, en el fondo, el de servicios sociales en el que se encuadra plenamente, es tan complejo y heterogéneo desde un punto de vista objetivo que bien puede calificarse como polivalente. Y ello, por dos razones: de un lado, aquél está estructurado en torno a actividades relativamente diferentes, que, pese a ser complementarias entre sí, están en el origen de lo que podrían denominarse varios subsectores con peculiaridades propias. Como es bien sabido, ellos son, básicamente, los de servicios de prevención, de teleasistencia, de ayuda a domicilio, centros de día y de noche y de atención residencial –a personas mayores y a discapacitados, ambos en situación de dependencia–, según lo establecido en el catálogo de servicios recogido en el art. 15.1 de la Ley 39/2006, que, a su vez, son definidos en su art. 21 y siguientes y en los art. 2 del ya mencionado Real Decreto 1051/2013 y en sus art. 4 a 10 en lo relativo a la intensidad de cada uno de los referidos servicios.

Por otro lado, hay en el sector analizado unas realidades empresariales muy dispares, ya que conviven en él empleadores de naturaleza y tamaño muy distintos y, también, con un perfil jurídico dispar. Así, a modo de ejemplo, están presentes en él empresas en el sentido mercantil del término –a su vez, bajo la fórmula de sociedades anónimas, cooperativas, civiles e, incluso, uniones temporales de empresas–, de algunos trabajadores autónomos y de fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, algunas de ellas confesionales. Esto es, nos encontramos ante una peculiar miscelánea en el que conviven empresas con ánimo de lucro con entidades del denominado tercer sector o no lucrativo en el que se puede combinar el voluntariado y el trabajo por cuenta ajena, lo que dota de una peculiar fisonomía a los empleadores que actúan en el sector y, a la vez, condiciona fuertemente su articulación patronal<sup>42</sup>.

En efecto, ello se corresponde con las organizaciones empresariales implantadas en aquél, lo que es sumamente ilustrativo de la disparidad y de las peculiaridades de los empleadores existentes en el mismo: en concreto, la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia –AESTE, que agrupa a grandes empresas del sector– la Federación Empresarial de la Dependencia –FED, que encuadra a muchas empresas de menor envergadura–, y la Federación de residencias y servicios de atención a los mayores del sector solidario –LARES, cuya denominación es expresiva del tipo de empleadores que representa–. Tal pluralidad, que no es demasiado frecuente en los ámbitos empresariales –salvo en sectores de nueva creación y en aquéllos en los que hay un gran minifundismo o muchas particularidades funcionales–, está en el origen de la agrupación de empresas de diferente contextura y de variados intereses. Y, asimismo, explica las diferentes posiciones mantenidas por dichas organizaciones patronales en relación a cuestiones básicas de la prestación de los servicios catalogados y, también, a determinadas condiciones laborales y a la calidad del empleo: por poner algunos ejemplos, a la aceptación o no de las ratios de personal, a la cuantía de los salarios, a las funciones a realizar por el personal del sector o al cumplimiento de las necesidades de profesionalización del personal del sector.

En esa misma línea, se trata de un sector fuertemente privatizado, aunque preste sus servicios en régimen de conciertos o bajo otras fórmulas de colaboración entre Administraciones Públicas y empresas y entidades del sector, pues, ya desde el inicio de la aplicación de la Ley 39/2006, quedó muy claro que la iniciativa privada estaba llamada a desempeñar un papel ab-

---

<sup>42</sup> Véase los datos desglosados analizados por Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras "El impacto de la crisis en la destrucción de empleo en el Sector de Servicios Sociales (2011-2013), 2014, pág. 14 y ss.

solamente relevante en la consecución de las finalidades de la misma. De modo tal que, ante la ausencia de una consistente red asistencial de carácter público en el ámbito de la protección de la dependencia, se optó por el predominio absoluto de la externalización o concertación de los distintos servicios garantizados legalmente. Por ello, bien puede hablarse de un tipo de empleo claramente inducido por las Administraciones, pudiendo afirmarse que el sector de la protección de la dependencia es, valga la redundancia, marcadamente “dependiente” de la financiación pública.

Por otra parte, la fuerte contracción de las partidas presupuestarias públicas destinadas a financiar la protección de la dependencia ha propiciado varios efectos negativos. De un lado, el menor volumen de empleo público generado de modo directo, lo que es un dato a tener en cuenta desde la perspectiva de la calidad del empleo, ya que puede afirmarse que, en general, aquél goza de unos mejores estándares de protección que el de naturaleza privada, desde luego, desde el punto de vista de la estabilidad pero también desde la perspectiva de las concretas condiciones de trabajo. Sin duda alguna, el número de personas empleadas por las Administraciones y empresas públicas en el referido sector nunca ha sido, en términos absolutos, excesivo y aún es menor en una época en la que el empleo público se ha reducido sobremedida y se ha apostado, de modo creciente y firme, por la privatización de muchos servicios públicos. Lo confirma, entre muchos otros indicios, el hecho de que Plan Nacional de Reformas elaborado por el Gobierno en abril de 2012 reconociera, de modo expreso, que ha de priorizarse la prestación de servicios por el sector privado, “eliminando las trabas o preferencias por el sistema público presentes en la Ley y en sus desarrollos por las normas autonómicas”<sup>43</sup>.

Y, por otro lado, la reducción de las mencionadas partidas presupuestarias impacta la práctica de las fórmulas externalizadoras de los diferentes servicios de atención a la dependencia, que se concretan en diversas figuras admitidas por la legislación de contratos del sector público. Entre ellas, ha primado el régimen de concierto en la prestación de los servicios por empresas o entidades privadas. No obstante, se han ido extendiendo, poco a poco, y están adquiriendo un fuerte y preocupante protagonismo otras fórmulas jurídicas, como, por ejemplo, las concesiones a largo plazo, las específicas subvenciones o los convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las aludidas empresas y entidades. Figuras que, a la postre, son, en general, menos garantistas que el régimen concierto y, también, lo son en términos de las condiciones laborales inducidas por ellas al caracterizarse por tener unos procedimientos menos transparentes, al ser más difícilmente controlables y al priorizar, de modo más intenso, objetivos estrictamente económicos en detrimento de otros que, además de ellos, tomen en consideración algunos de índole social y laboral. Sea como fuere, el problema de fondo es el precio o el dinero público ofrecido a cambio de la prestación de los correspondientes servicios por parte de las empresas y entidades privadas. Y ahí es, precisamente, donde se están agravando los efectos de las restrictivas políticas de ajuste impuestas por las Administraciones, pues provocan lo que se ha denominado el déficit tarifario, para cuya superación se han de fijar unas cuantías acordes con los costos reales de los servicios que se ofrecen<sup>44</sup>.

En efecto, tal situación hace que, en la práctica, se planteen muchas distorsiones, ya que, en las distintas fórmulas jurídicas utilizadas, las Administraciones Públicas están actuando con una mayor laxitud al aquilatar en exceso las cantidades que aquéllas otorgan a sujetos privados en contrapartida por la prestación de los servicios de atención a la dependencia. Y, a la postre, tal premisa puede tener unos efectos multiplicadores y afectar negativamente a distintas condiciones laborales, como veremos a continuación. Se trata de una práctica que se ha ido generalizando en una época de profunda crisis económica y de denodados –y no siempre bien dirigidos ni ejecutados– esfuerzos de contención del déficit público. Es evidente que tales cuantías tienen que ser adecuadas al coste real de los servicios prestados y dejar, –más claramente aún en el caso de las empresas privadas– un razonable margen de beneficio, pero, lamentablemente, las líneas de tendencia marchan en una dirección bien distinta.

<sup>43</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social..”, cit, pág. 13.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pág. 44.

Así, en la concreta temática que aquí nos interesa, es claro que los precios de los concursos afectan, de manera directa y negativa, a las condiciones laborales de los trabajadores del sector, que, de manera inducida, se ven afectadas a la baja –básicamente, en la vertiente salarial, pero también en otras– por aquéllos, por lo que se produce un círculo vicioso muy difícil de romper. Algo que, obvio es, está sucediendo también en muchos otros sectores productivos que prestan servicios externalizados por las Administraciones, como, entre otros, en el sector de la limpieza de las vías y jardines públicos, en la sanidad o en la construcción pública. Los significativos conflictos y huelgas llevadas a cabo en protesta por unas condiciones laborales minoradas y precarizadas o por la amortización de puestos de trabajo, consecuencia directa de tales políticas restrictivas son fieles exponentes de la problemática a la que aludo. En definitiva, se está ante un vector que pesa, mucho más de lo que parece, sobre el volumen de empleo y sobre la calidad del mismo en el concreto sector que analizamos al proyectar sus efectos negativos, entre otras cuestiones, en términos de inseguridad y de precariedad plasmada a través de una determinación a la baja de los salarios, de ratios de empleo más elásticas, de una definición más polivalente de las funciones a realizar<sup>45</sup>, de una menor exigencia en los niveles formativos requeridos para el desempeño de ciertas actividades o de una mayor carga de trabajo del personal encargado de su realización. Es, en suma, como si hubiera una especie de empleador oculto o velado, que está en la sombra o en la antesala en la que, realmente, se toman las decisiones –la Administración Pública que externaliza– pues es él quien, en última instancia, condiciona de raíz no sólo la cantidad de empleo existente en el sector sino también el tipo y calidad del mismo.

En fin, es claro que los pliegos de condiciones para la contratación administrativa contienen prescripciones técnicas que inciden en el tipo y en la calidad del empleo necesario para cumplir los objetivos de los mismos. En tal sentido, el punto quinto de la ya mencionada –y aún vigente– Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaria de Estado de Política Social se refería a los indicadores de calidad en el empleo para la acreditación de centros, servicios y entidades y aludía, entre ellos, a la estabilidad, formación, prevención de riesgos laborales, adaptación de puestos de trabajo para discapacidad. Y añadía, a continuación, que las Administraciones competentes establecerán las exigencias en la contratación de los servicios que permitan dar cumplimiento a los objetivos que se fijan para la calidad en el empleo.

El problema es si tales Administraciones han sido o no coherentes con tales propósitos, impuestos, de modo general, por el art. 35.3 de la Ley 39/2006, y si han establecido unos parámetros distintos a los listados de modo ejemplificativo, como podrían ser, por ejemplo, criterios de igualdad y no discriminación y medidas de conciliación entre la vida laboral, familiar y personal<sup>46</sup> u otros que tuvieran que ven con la fijación de cláusulas sociales que permitan la contratación por empresas de la economía social<sup>47</sup>. Con todo, el fuerte impacto de la crisis y la insuficiente voluntad política de desarrollar en la práctica los postulados de otra Ley, tan ambiciosa como bien concebida, como es la Orgánica de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres hayan llevado a un bajo –o a un nulo– nivel de concreción de tales exigencias, al menos en muchas de las Comunidades Autónomas que deberían de impulsar los referidos objetivos. Y no parece que las cláusulas sociales hayan encontrado un amplio desarrollo en los referidos pliegos.

### **3.2. Peculiaridades del empleo, negociación colectiva y, en general, condiciones de trabajo del sector**

Como ya he señalado, la realidad del sector de la atención a la dependencia es muy compleja tanto por el soporte empresarial como por la diversidad funcional de las actividades com-

<sup>45</sup> Véase el ejemplo puesto por J. Fargas Fernández, "La calidad del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia", en dicho volumen, pág. 443 y 444, sobre la posible contradicción entre las funciones contenidas en el V convenio marco y el modelo catalán de pliego de condiciones de prescripciones técnicas.

<sup>46</sup> S. González Ortega, (dir.), "Diseño normativo del Sistema de Atención a la Dependencia. El papel del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia", en el volumen colectivo dirigido por dicho autor "La aplicación...", cit., pág. 76.

<sup>47</sup> En tal sentido, A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, "La Economía Social...", cit, pág. 47, que se muestran a favor de eliminar trabas y condiciones discriminatorias negativas que existen en ese ámbito.

prendidas dentro del mismo y, también, por las consecuencias, directas e indirectas, derivadas de estar extraordinariamente influido por las condiciones impuestas en los pliegos de condiciones de los contratos con el sector público. Ahora bien, aún a riesgo de incurrir en una generalización excesiva, se puede afirmar que, como pauta general, el perfil medio del trabajador tipo en el sector se corresponde, preferentemente, con el de una mujer con una media o baja cualificación profesional, con una responsabilidad indudablemente alta, con unos salarios reducidos y con unos elevados ritmos de trabajo. Además, otro elemento a tener muy en cuenta es la significativa presencia en el sector de atención a la dependencia de mujeres inmigrantes, básicamente latinoamericanas, que intentan insertarse profesional y socialmente en este segmento del mercado de trabajo.

En efecto, se está ante un sector de empleo altamente feminizado, lo que, indudablemente, constituye un rasgo de identidad del trabajo en el mismo, ya que es la mujer la indudable protagonista tanto en su faceta de cuidadora familiar como de cuidadora profesional<sup>48</sup>; lo demuestra palmariamente el hecho de que casi nueve de cada diez personas empleadas en actividades de servicios sociales en España sean mujeres<sup>49</sup>. Por todo ello, los análisis de género son absolutamente determinantes para comprender las características y las consecuencias del empleo en el sector que nos ocupa y las implicaciones en el ámbito no profesionalizado de los cuidados familiares. Y, por supuesto, ello sitúa en el punto de mira obligado los distintos problemas relacionados con el principio de igualdad de trato y de no discriminación<sup>50</sup>. Se trata, pues, de oficios y de actividades en los que la mujer está muy sobrerrepresentada y en los que, claramente, habría que estimular la presencia de hombres para equilibrarlo.

Y, en estrecha relación con tal rasgo, es muy preocupante que, de modo general, el reconocimiento y la valoración social del trabajo de las profesionales que prestan sus servicios en el SAAD sean todavía escasos, ya que aquél se concibe, de manera implícita y errónea, como una prolongación de la atención en el hogar llevada a cabo por las mujeres, esto es, de su trabajo reproductivo y doméstico<sup>51</sup>. Y, así, su experiencia en las tareas que llevan a cabo en el hogar les facilita, en mayor medida, su trabajo fuera de él, pese a no haber adquirido, en demasiados supuestos, una cualificación profesional adicional o habiéndolo hecho, quizá, de un modo insuficiente. Es, pues, una especie de círculo vicioso que pesa fuertemente sobre las condiciones de trabajo de tal colectivo, lo que, en demasiadas ocasiones, está en la base de una deficiente profesionalización del sector. Pero, el prototipo dominante se particulariza y, a la vez, la realidad laboral del sector se hace más heterogénea si se añade que encuentran en él oportunidades de empleo jóvenes a la búsqueda de su primera ocupación laboral, desempleados con mayores dificultades de inserción, discapacitados, mayores de cuarenta y cinco años e inmigrantes<sup>52</sup>.

Desde otra perspectiva, la de las concretas condiciones laborales y la relativa a la calidad en el empleo en el sector de la dependencia, —que, como ya he puesto de relieve, es uno de los postulados básicos de la Ley 39/2006—, hay que tener en cuenta la importancia, más que decisiva, de la negociación colectiva. Y, por tanto, es preciso acudir a ella para conocer en qué términos se regulan las diferentes condiciones de trabajo de quienes prestan sus servicios en

---

<sup>48</sup> A. Otaegui Jaúregui, “La negociación colectiva en el sector de atención a personas en situación de dependencia”, en el libro colectivo “La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia”, Ed. Germanía, Madrid, 2007, pág. 27 y ss.

<sup>49</sup> Así, según datos del INE EPA IV del trimestre de 2013, el 87,2% de los puestos de trabajo del total de los servicios sociales —410.108— están ocupados por mujeres —357.410— y el 12,8% por hombres —52.698—, en Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras “El impacto de la crisis...”, cit. pág. 10.

<sup>50</sup> Sobre la regulación convencional anterior, B. Cardona Rubert “Derechos fundamentales: género e igualdad”, en el libro colectivo “La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia”, Ed. Germanía, Madrid, 2007, pág. 164 y ss.

<sup>51</sup> A. Otaegui Jaúregui, “La negociación colectiva...”, cit., pág. 25.

<sup>52</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social...” cit, pág. 23 y ss.

dicho sector y si, de ese modo, se contribuye o no a la referida calidad. Pues bien, facilita mucho las cosas, el hecho de que exista un convenio colectivo que sirva de referencia común a la mayoría —que no a todas— las actividades encuadradas en el amplio sector de la dependencia. Me refiero, obviamente, al VI Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal<sup>53</sup>, que fue suscrito por las organizaciones empresariales FED, LARES y AESTE y por los sindicatos CC.OO y FSP-UGT y cuya vigencia natural concluyó a finales de 2013, si bien, según su art. 8, está en período de ultraactividad hasta tanto no se llegue a acuerdo expreso sobre el nuevo convenio colectivo.

En concreto, su ámbito funcional incluye, expresamente, a las empresas y establecimientos que ejerzan su actividad en el sector de la atención a las personas dependientes y/o desarrollo de la promoción de la autonomía personal: residencias para personas mayores, centros de día, centros de noche, viviendas tuteladas, servicio de ayuda a domicilio y teleasistencia, cualquiera que sea su denominación y con la única excepción de aquellas empresas cuya gestión y titularidad correspondan a la administración pública (art. 1). Y, también, el mencionado convenio afecta a las divisiones, líneas de negocio, secciones u otras unidades productivas autónomas dedicadas a la prestación del servicio del ámbito funcional, aun cuando la actividad principal de la empresa en que se hallen integradas sea distinta o tenga más de una actividad perteneciente a diversos sectores productivos. Se trata de una regla que implica una clara ruptura del principio de unidad de empresa, pues lo determinante es que una empresa lleve a cabo alguna de las específicas actividades que están dentro del ámbito funcional del convenio marco estatal, al margen de que aquélla misma pueda desarrollar otras que excedan del mismo. Es, pues, una clara demostración de la “vis atractiva” de este convenio o, lo que es lo mismo, el intento de atraer hacia sí la regulación de actividades que considera propias, al margen de la identidad de las empresas que lo presten. En suma, se trata de una fórmula muy positiva, si se tiene en cuenta la proliferación de empresas multiservicios y su creciente actuación en el sector de atención a la dependencia.

Se está ante un ámbito que, aparte de corroborar la ya apuntada heterogeneidad y variedad del sector, excluye, de modo explícito, en el aludido precepto a las empresas públicas —y, habría que añadir, en general, a los centros gestionados directamente por una determinada Administración Pública—. Y, por otra parte, el convenio marco prevé que también quedan fuera del mismo las empresas que realicen específicos cuidados sanitarios como actividad fundamental, sin perjuicio de la asistencia sanitaria a las personas residentes y usuarias, como consecuencia de los problemas propios de su edad y/o dependencia. Se trata de una excepción a la regla antes comentada, a la vista de la especificidad de tales actividades y cuando formen parte de la propia identidad de las referidas empresas; cuestión que, en el fondo, conecta con la necesaria delimitación, a veces confusa, entre el radio de acción propio de los servicios sociales y el de los sanitarios.

Pero, más allá de estas exclusiones, el citado VI convenio marco estatal ocupa un lugar absolutamente central en la regulación de las condiciones laborales del macrosector que nos ocupa. La comparación del ya comentado ámbito funcional del mismo con el catálogo de servicios enumerado en el art. 15 de la Ley 39/2006 evidencia que hay una sustancial coincidencia entre las actividades incluidas en uno y otro. Pero, con todo, deja fuera de su campo de aplicación, aunque no lo diga de modo explícito, a algunas actividades que también se reconducen a la protección de la dependencia<sup>54</sup>. Me refiero al XIV convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, en vigor desde 2012 hasta finales de 2016<sup>55</sup>, que se aplica a los servicios de atención a personas con discapacidad que tienen por objeto la

<sup>53</sup> BOE del 18-5-2012.

<sup>54</sup> R. Escudero Rodríguez, Estructura y negociación de la negociación colectiva en el sector”, en el libro colectivo, dirigido por dicho autor, *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Alemania, Madrid, 2007, pág. 34 y ss.

<sup>55</sup> BOE de 9-10-2012.

atención, diagnóstico, rehabilitación, formación, educación, promoción e integración laboral de personas con discapacidad física, psíquica o sensorial; y, en particular, como detalla de forma muy pedagógica y particularizada su art. 1, a los centros o empresas de atención especializada, los centros específicos de educación especial y los centros especiales de empleo. Se está, por tanto, ante unos convenios colectivos que se proyectan, de un modo complementario, sobre una realidad funcional común y, en muchos casos, interdependiente.

Sea como fuere, la existencia del convenio marco estatal denota el intento de regular globalmente y de racionalizar las condiciones laborales de los trabajadores de la parte del sector de la dependencia en él comprendida. La propia denominación del convenio estatal como “marco” evidencia la inequívoca voluntad de crear un convenio global de referencia que, además, trata de articular el conjunto de la negociación colectiva en el sector, como explicitan sus art. 6 y 7 al regular, respectivamente, las reglas de concurrencia y de complementariedad y la estructura de tal negociación. Y, en concreto, al afirmar que la unidad preferente de negociación es la de ámbito estatal, que contiene ciertas previsiones con carácter de derecho mínimo necesario respecto de otros convenios de ámbito más reducido, siendo intención de las partes negociadoras del convenio reducir el número de los existentes en el sector. Y, partiendo de tal premisa, la negociación colectiva del sector que nos interesa se estructura, en síntesis, en el ya comentado convenio marco estatal, en un conjunto de convenios sectoriales de ámbito autonómico y de algunos convenios provinciales, que tienen ámbitos de aplicación particularizados según se trate, de un lado, de residencias de mayores, centros de día y viviendas tuteladas y, de otro, de servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia. Y hay, además, algunos convenios suscritos en determinadas empresas o centros de trabajo, normalmente de residencias de la tercera edad.

Pues bien, el reiterado VI convenio colectivo marco, que incorpora algunas particularidades para los diferentes subsectores encuadrados en el mismo, plantea muchos problemas, pero, deliberadamente, sólo me detengo en algunos de ellos a fin de tener un panorama general del empleo en el sector que nos interesa, pues el análisis exhaustivo de cada uno de ellos excedería, por su complejidad, de los límites dados a este trabajo. Así, más allá de muchos aspectos comunes, hay algunas diferencias en las condiciones laborales existentes en los diversos subsectores que conviven dentro de la protección de la dependencia. En general, puede afirmarse que aquellas son mejores en las residencias y en los centros de día y hay, al menos como clara tendencia en las primeras, una mayor presencia de representantes del personal y una mayor organización y acción sindical<sup>56</sup>. Por el contrario, en el subsector de la atención a domicilio, menos maduro y desarrollado que el residencial, el fuerte minifundismo empresarial origina una fuerte dispersión y fragmentación de los trabajadores, lo que explica la menor presencia sindical y una menor capacidad de presión. Con todo, los evidentes riesgos de pérdida del empleo, facilitados sobremanera por el impacto de la crisis económica y por una legislación excesivamente permisiva en materia de despido, amortiguan, en conjunto, las posibilidades de reivindicar, lo que, inequívocamente, se concreta en unas peores condiciones laborales. Y, además, como analizaré más adelante, no hay que olvidar que las reformas operadas en el Sistema desde 2012 han supuesto un significativo empeoramiento de la calidad del empleo en el sector<sup>57</sup>.

Hay en la pluriforme realidad del sector, múltiples problemas comunes, en primer lugar, los relacionados con las modalidades de contratación y la estabilidad en el empleo. Precisamente por ello, el muy extenso art. 15 del VI convenio marco, como ya hicieran los anteriores, regula dicha materia bajo la genérica rúbrica de “empleo”. En concreto, el sector se caracteriza por

---

<sup>56</sup> Sobre la regulación convencional anterior, véase I. González del Rey “Participación y derechos colectivos”, en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Germanía, Madrid, 2007, pág. 192 y ss.

<sup>57</sup> “Informe del Observatorio del sector...”, jun 2014, cit., pág. 42 y 43.

una alta tasa de temporalidad, que, en conjunto, ronda, hoy en día, el 27%, o sea tres puntos superior a la actualmente existente con carácter general. Ella tiene una distribución desigual según el concreto subsector de que se trate, ya que se concentra más en la atención no residencial, formado, por lo común, por empresas de menor tamaño y según Comunidades Autónomas<sup>58</sup>. Sin duda, la puesta en práctica del Sistema de atención a la dependencia contribuyó, en buena medida, a una mejora en la fijeza en el empleo; como, también, lo han hecho, paradójicamente, los ajustes llevados a cabo en el empleo en épocas de crisis económica y de restricciones presupuestarias que han afectado al volumen de trabajadores temporales, ya que, como ha sido y es habitual, las reducciones de personal comienzan por los que tienen contratos temporales<sup>59</sup>.

Y, asimismo, las sucesivas regulaciones convencionales han apostado por la fijeza. En concreto, el actual VI convenio, tras declarar prioritaria la contratación indefinida, establece que, a fin de fomentarla y de dotar de una mayor estabilidad a los contratos vigentes, todas las empresas tendrán un 80% de personal, sobre la plantilla mínima legalmente exigida en cada situación, con contratos indefinidos y las de nueva creación deberán alcanzar el 60% y el 80 % a la finalización del primer y del segundo año, respectivamente, de actividad (art. 15). Con todo, el problema es, con demasiada frecuencia, el incumplimiento de tales porcentajes, lo que se ve propiciado por la generalizada tolerancia –más bien, impunidad– hacia situaciones de elusión de las previsiones convencionales y al escaso número de reclamaciones judiciales y denuncias sobre el particular, así como la criticable debilidad de la actuación inspectora. Y ello, pese a que el convenio prevea, expresamente, que las empresas que no los cumplan transformarán, por orden de mayor antigüedad, los contratos temporales necesarios en indefinidos hasta completar dicho porcentajes excluyendo los de interinidad para sustitución de personal.

El convenio marco regula, con cierto detalle, los contratos de eventualidad, que, aprovechando la habilitación legal, pueden llegar hasta los doce meses de duración máxima dentro de un período de dieciocho. Ahora bien, la modalidad contractual de naturaleza temporal dominante es la de obra y servicio determinado, lo que, sin duda alguna, guarda una relación directa con la proliferación de contratos con diferentes Administraciones Públicas para la realización de los servicios encuadrados en el sector y viene avalado por el art. 15 del referido convenio colectivo y por la jurisprudencia que interpreta el art. 15.1.a) del ET<sup>60</sup>.

En segundo término, la presencia de los contratos a tiempo parcial en el sector de referencia es muy elevada, ya que las tasas de parcialidad alcanzan el 26,9% frente al 17,6% del conjunto de los sectores, esto es, 9'3 puntos porcentuales por encima de la media<sup>61</sup>, muy especialmente, en el subsector de servicio de ayuda a domicilio. La detallada regulación contenida en el art. 15 del propio convenio –un precepto llamativamente no estructurado en epígrafes, pese a su voluminoso contenido– es un fiel exponente de la importancia de esta modalidad contractual en el mismo; y también lo es lo previsto, en materia de jornada a tiempo parcial, en su art 37.2 F.2 y G. Así, aquél establece una serie de reglas, algunas de ellas garantistas, pero que permiten excepciones muy flexibles. Así, destaco, por ejemplo, que la duración mínima de las jornadas a tiempo parcial, que es de veinticinco horas semanales, salvo cuando las características de los contratos o servicios requieran jornadas inferiores, siendo, en ese caso, tal duración de ocho horas semanales. Previsión que no deja de ser un tanto imprecisa desde un punto de vista causal y que, por consiguiente, otorga al empleador un amplio margen de actuación para acortar la jornada a un parámetro realmente reducido (art. 15).

<sup>58</sup> Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras “El impacto de la crisis...”, cit. pág. 11 y 20. Según el “Informe del Observatorio del sector...”, junio de 2014, cit. pág. 41, la temporalidad es superior en los servicios sin alojamiento, actualmente de un 26%, si bien casi doblaba esta cifra en 2009 y, en el caso de la atención residencial es del 22%.

<sup>59</sup> “Informe del Observatorio del sector...”, junio de 2014, cit., pág. 40.

<sup>60</sup> J.M<sup>a</sup> Serrano García “Empleo y contratación”, en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Germania, Madrid, 2007, pág. 63 y ss.

<sup>61</sup> Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras “El impacto de la crisis...”, cit. pág. 11.

Por otra parte, las horas complementarias previstas con anticipación se incluirán dentro de la programación de trabajo de cada trabajador, respetando un preaviso mínimo de siete días, pero se admite la importante excepción si la necesidad de realizarlas es imprevisible, en cuyo caso el preaviso mínimo es de cuarenta y ocho horas (art. 15). De nuevo, la justificación de la causa permanece en una preocupante indefinición, pues, aunque el trabajador pueda estar interesado en realizarlas para ampliar su jornada y sus ingresos, el convenio colectivo deja al empresario unos márgenes de interpretación muy elevados, sin que esté previsto el control por parte de los representantes de aquéllos. El resultado puede ser que, en la práctica, se susciten problemas al personal afectado por tal decisión cara a la conciliación con responsabilidades familiares o con otras dedicaciones personales. Además, la premura del plazo acerca tal eventualidad a una suerte de trabajo a la llamada. Y, en fin, las empresas tenderán a la ampliación de la jornada de trabajo del personal con una jornada inferior al 100% de la establecida convencionalmente a fin de suplir la jornada vacante de quienes causen baja en la empresa o estén en situación de incapacidad temporal o de vacaciones o cuando se asignen nuevas personas usuarias y existan vacantes a cubrir, estableciéndose la regularización semestral de horas si se producen excesos o defectos entre las horas realizadas y las contempladas en el contrato de trabajo (art. 37.2 G.4).

Pues bien, pese a estos propósitos convencionales, el contexto de crisis económica y de reducciones presupuestarias han contribuido, sin duda alguna, a aumentar la tasa de parcialidad en la prestación del trabajo, pues, como consecuencia de ambas variables, de hecho, se está reduciendo la jornada<sup>62</sup>. Así, es claro que la menor intensidad de algunos servicios financiados por los poderes públicos como, por poner un ejemplo, las horas de atención a domicilio se proyectan sobre la duración de aquélla. Ello plantea, especialmente, una serie de consecuencias para las mujeres que, como hemos visto, son el colectivo que, de modo abrumador, están ocupadas en el dicho sector y las que, dentro del mismo, tienen un mayor número de contratos a tiempo parcial, viéndose resignadas, en demasiados casos, a aceptar ese tipo de contrato, cuando, en realidad, preferirían uno a tiempo completo.

En tercer lugar, la regulación del tiempo de trabajo se caracteriza, aparte de por la anualización de su cómputo, por su minuciosidad y por su flexibilidad por la admisión, junto con normas comunes a todos los subsectores, de otras especiales para el servicio de ayuda a domicilio a la vista de sus peculiaridades. En éste, el problema puede ser la dispersión geográfica de la prestación laboral del trabajador que le obligue a diversos desplazamientos entre servicios realizados consecutivamente que, según el art. del convenio, tienen también la consideración de trabajo efectivo<sup>63</sup>. Por otra parte, pese a la indicada flexibilidad, el convenio colectivo no recoge, con carácter general, la figura de las bolsas de horas. Sin embargo, admite las llamadas horas de disponibilidad, ya que las empresas podrán establecer, voluntariamente, turnos de disponibilidad que también tendrán dicha naturaleza para el personal, debiendo éste, en tal hipótesis, estar localizable durante la jornada a fin de acudir a cualquier requerimiento motivado por una situación de urgencia específica; ahora bien, se imponen ciertos límites y garantías, ya que los representantes unitarios o sindicales han de ser informados por la empresa sobre la realización de dichos turnos y, en ningún caso, tales horas podrán ser superiores al 25% de la jornada convencional, sin que se computen a efectos de la jornada ordinaria ni las horas extraordinarias realizadas por tal concepto puedan superar el tope máximo fijado para éstas (art. 45). En suma, la mencionada regulación implica la admisión de un tipo de trabajo flexible a la llamada, que

---

<sup>62</sup> Así, según el "Informe del Observatorio del sector...", junio de 2014, cit., pág. 42 y 43, desde 2012 hay un incremento de las jornadas a tiempo parcial, especialmente en los servicios sin alojamiento, donde alcanza el 37,5% del total de empleos, lo que afecta a 1 de cada 3 contratos. Y, en los servicios de atención residencial dicha tasa se sitúa actualmente en el 16,5% del total de las plantillas, esto es, en el entorno de la media del conjunto de la economía.

<sup>63</sup> R. Pérez Yáñez "La regulación convencional del tiempo de trabajo", en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Alemania, Madrid, 2007, pág. 146 y ss.

tiene, como señalaré más adelante, su correspondiente complemento de disponibilidad. Y, en fin, se condiciona la consideración como tiempo de trabajo efectivo de dos de los cuatro días de libre disposición a que crecimiento del PIB de la economía española superior al 2% (art. 52 b) y disp. transitoria 1<sup>a</sup>), umbral que, en el contexto actual de crisis, no es precisamente fácil de alcanzar.

En cuarto lugar, los salarios del personal que presta sus servicios en el sector se encuentran en niveles insuficientes, lo cual tiene que ver con el escaso reconocimiento social y político de un trabajo tan necesario como complejo. Basta ver, para confirmarlo, las cuantías recogidas en los anexo I del VI Convenio marco estatal. Además, las subidas anuales previstas en él son, realmente, exiguas: así, un incremento del 0,3% en 2012 y en 2013 con congelación del complemento de antigüedad, domingos y festivos, normales y especiales, y plus de disponibilidad. Asimismo, la llamada devaluación interna también ha producido sus efectos en este sector y se han producido muchas inaplicaciones del convenio marco estatal, sobre todo, en el subsector de residencias, que es donde hay una mayor presencia sindical, pues el predominio de empresas de mediano y pequeño tamaño en los demás subsectores hace que, en muchos supuestos, no se acuda al procedimiento negociado de descuelgue sino que la reducción salarial se impone por la vía de los hechos dada la fuerte prevalencia del poder empresarial en tales ámbitos.

Todo ello se ve favorecido, claramente, por la estrategia sindical –y empresarial– de mantenimiento del empleo existente, aunque ello suponga una minoración o una congelación de las retribuciones. En suma, una manifestación de la denominada flexibilidad interna frente a la externa o de extinción de los contratos de trabajo. De todos modos, muchos de los problemas señalados han sido provocados, en demasiados casos de modo directo, bien por las intensas e injustas restricciones presupuestarias de las Administraciones Públicas o bien por los excesivos y reiterados retrasos en el pago de las cantidades adeudadas por ellas en contraprestación a los servicios concertados con las empresas y entidades que actúan en el sector. Por su parte, la estructura salarial es muy simple y no recogen, de modo expreso, complementos de retribución variable relacionados con los resultados obtenidos por el trabajador<sup>64</sup>. Destaca la admisión expresa del plus de disponibilidad, que se corresponde con la existencia de turnos de tal naturaleza voluntarios, a los que ya he aludido, y que llevan asignada una retribución específica. En fin, lamentablemente, la tónica de los bajos salarios es un común denominador a muchos otros Estados, incluso más desarrollados que el nuestro y con un sistema de atención a la dependencia con mayor tradición e intensidad que el nuestro.

En quinto lugar, aunque no por último, hay en el sector de referencia importantes problemas relativos a la formación y cualificación profesional del personal que presta sus servicios en él. El hecho de incluir a un conjunto de actividades –algunas de ellas con cierta tradición en el pasado, pero otras con escasa trayectoria previa– que han conocido un fuerte impulso por causa de la aprobación de la Ley 39/2006 ha suscitado nuevos retos en el plano de la profesionalidad a los que, todavía, no se ha dado una adecuada respuesta. Pues bien, la especial atención dispensada a la formación y a las cualificaciones por el VI convenio marco, como también sucediera con sus precedentes, es, nuevamente, un fiel reflejo de cuanto se acaba de señalar. Así, entre otros, la figura del Observatorio sobre empleo, cualificaciones y análisis del sector, formado por representantes de las organizaciones firmantes de dicho convenio, que tiene atribuidas ciertas competencias de estudio y de propuesta en la materia (art. 16); o el capítulo IV del mismo, dedicado, íntegramente, a la formación profesional (art. 24 y ss); o un conjunto de disposiciones referentes a la clasificación profesional, que guardan una conexión, implícita o no, con los necesarios requerimientos formativos, como son los anexos II y III, que detallan las asimilaciones de categorías a grupos y las funciones a realizar por los diferentes colectivos integrados en

---

<sup>64</sup> B. Suárez Corujo “Salarios y protección social complementaria”, en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Germania, Madrid, 2007, pág. 105 y ss.

cada una de ellos según la clasificación establecida en el art. 14 del convenio o el anexo VI que incorpora el acta de la constitución de la comisión sectorial de formación y su reglamento de funcionamiento<sup>65</sup>.

No obstante, pese a todo ese despliegue, hay cuestiones aun no resueltas, pues la cualificación profesional es una asignatura pendiente de un sector todavía joven y en estado de conformación. Una variable, la de la formación y sus déficits que, por cierto, es interdependiente de la calidad en el empleo, a la que haré una mención más detenida en el siguiente epígrafe. Y hay, además, otros temas problemáticos, como, por ejemplo, la delimitación entre los diferentes cometidos profesionales y, en concreto, la realización de determinadas prácticas sanitarias, como la administración de la insulina y la heparina por vía subcutánea como función de las gerocultoras, prevista en el convenio colectivo del sector, cuestión que fue resuelta en sentido afirmativo por la sentencia de la sala 4ª del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2010. O, también, la reivindicación de alguna patronal sobre la necesidad de una amplia polivalencia en el desempeño de las funciones a realizar, especialmente, por los colectivos menos cualificados, lo que podría redundar en una disminución de la calidad de los servicios de atención a las personas dependientes. Por otra parte, hay una clara sobrecualificación profesional de muchas de las personas que prestan sus servicios en el sector, esto es, un desfase entre las titulaciones obtenidas por ellas y la actividad que realizan. Desajuste que se relaciona con una de las fallas generales de nuestro mercado de trabajo dado que el volumen de subempleo es, sencillamente, inaceptable por implicar muchos efectos negativos, entre los que se destaca el sobrecoste añadido para nuestro sistema educativo y los evidentes riesgos de frustración personal y de desmotivación en el desarrollo de su trabajo de quienes padecen dicha dualidad<sup>66</sup>.

En conclusión, dadas las características del empleo en el sector que nos ocupa, descritas sin ánimo exhaustivo, es fácil imaginar que la rotación de trabajadores sea, en general, relativamente elevada. Ello conecta con unas particulares condiciones laborales que, en demasiados supuestos, pasan por un trabajo en ocasiones duro, con una alta carga de trabajo y de responsabilidad, con evidentes problemas en orden a la prevención de riesgos laborales —de naturaleza psicosocial pero, también, de otro tipo<sup>67</sup>— y con unos bajos salarios. De ahí que, muchas veces, el trabajo en el sector que nos ocupa se utilice como una vía de acceso o un tránsito hacia otros más ventajosos en términos de calidad en el empleo. Con todo, tal movilidad es ahora menor que en épocas anteriores a la crisis económica, ya que ésta actúa como un poderoso dique de contención ante la incertidumbre y la enorme dificultad de encontrar un trabajo distinto y mejor.

Y a ello se une otro de los rasgos característicos del sector que nos ocupa que es el relativo a la frecuente sucesión de empresas que se produce en él. Un fenómeno que podríamos denominar rotación empresarial y que obedece a la ya señalada práctica de la concertación temporal de los servicios a realizar con las Administraciones Públicas. En este materia, hay una muy detallada regulación en el VI convenio colectivo marco, en concreto, en su capítulo XIII sobre adscripción y subrogación (art. 70 y ss), la cual es más necesaria aun al tratarse, en muchos casos, de sucesión de actividades o de contratos, en las que la regulación convencional sectorial juega, como es bien sabido, un rol determinante<sup>68</sup>. Con todo, la realidad demuestra, en este punto, la

<sup>65</sup> M.A. Almendros "Clasificación profesional y movilidad funcional", en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Alemania, Madrid, 2007, pág. 122 y ss.

<sup>66</sup> Véase Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras "El impacto de la crisis...", cit, pág. , que señala que sólo el 52% de los asalariados con estudios universitarios desempeña una ocupación laboral que requiere ese perfil y otro 28% son técnicos y profesionales de apoyo y el 20% de universitarios se reparte entre el resto de ocupaciones, sobre todo, auxiliares de enfermería y otros cuidadores. Y, entre los trabajadores con estudios superiores no universitarios, un 29% desempeñan ocupaciones de técnicos y profesionales de apoyo, otro 28% trabaja como auxiliar de enfermería y otro 25% dedicadas al cuidado de personas.

<sup>67</sup> J.C. Álvarez Cortes "La prevención de riesgos laborales", en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Alemania, Madrid, 2007, pág. 171 y ss.

<sup>68</sup> N. Mendoza Navas "Subrogación empresarial", en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Alemania, Madrid, 2007, pág. 89 y ss.

existencia de algunas disfunciones que perjudican por ejemplo, a las empresas integradas en el ámbito de la llamada Economía Social<sup>69</sup>.

### **3.3. Los problemas de la calidad en el empleo y el impacto negativo de la crisis y de las restricciones presupuestarias**

Es bien sabido que los objetivos de la Ley 39/2006 fueron indudablemente ambiciosos, ya que, como afirmaba su exposición de motivos, “el reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”. Ambición que se evidencia también al afirmar dicha exposición que se pretende optimizar los recursos públicos y privados disponibles, configurando “un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano...”. En lógica correspondencia con tales postulados, el art. 3.j) de la mencionada Ley establece que uno de los principios de la misma es la calidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia.

Pues bien, es más que evidente que el adecuado cumplimiento de tales fines requiere, necesariamente, la existencia de unos centros y servicios que se caractericen por unos elevados niveles de eficacia y de profesionalidad y por unos trabajadores muy cualificados habida cuenta de que ellos desarrollan su actividad laboral, de manera directa y continua, con personas en situación de dependencia, es decir, con un colectivo extremadamente sensible y muy vulnerable. Por consiguiente, lo importante no son tanto los principios, reconocidos enfáticamente en la Ley –por necesarios que sean, que lo son y están muy bien formulados–, sino los concretos instrumentos puestos para alcanzarlos.

Y, así, el principio expresado genéricamente en el art. 3.j) de la Ley se precisa en los mandatos recogidos en su art. 35, que impone el establecimiento de estándares esenciales de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo previsto legalmente, debiendo los centros residenciales para personas en situación de dependencia disponer de un reglamento de régimen interior que ha de incluir un sistema de gestión de calidad (apartados 1 y 2). Y, además, en el ámbito que a nosotros más nos interesa, prevé que se atenderá, de manera específica, a la calidad en el empleo así como a promover la profesionalidad y potenciar la formación en aquellas entidades que aspiren a gestionar prestaciones o servicios del Sistema (apartado 3). Y, por su parte, el art. 36 de la Ley 39/2006 apuesta, claramente, por la necesidad de atender a la formación básica y permanente de los profesionales y cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia, para lo que los poderes públicos tienen que determinar las cualificaciones profesionales idóneas a fin de ejercer las funciones comprendidas en el Catálogo de servicios y promover los programas y las acciones formativas necesarios para su implantación.

Pues bien, la Ley ha procurado dotar de un contenido más preciso a los instrumentos habilitados para conseguir los ambiciosos principios establecidos por ella de un modo general. Pero, con todo, aquella siguió moviéndose en un deliberado plano de relativa abstracción. De un lado, de la lectura de tales preceptos se deduce fácilmente que continúan fijándose pautas excesivamente generales y etéreas, pues se trata de unos mandatos que conforman unas formulaciones muy generales que dejan un amplísimo margen de actuación en su desarrollo y que, en la práctica, dependen de la efectiva voluntad política de llevar a cabo unos propósitos tan amplios y, por descontado, de la habilitación de los recursos necesarios para conseguirlos.

---

<sup>69</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez astedo, “La Economía Social...” cit, pág. 48, que proponen la modificación de algunos aspectos de la regulación actual, pues se perjudican las posibilidades de los centros especiales de empleo, en particular, en los procesos de subrogación empresarial.

Y, de otro, porque la complejidad de los equilibrios competenciales del Sistema hace que la concreción de los criterios y mecanismos para lograr y garantizar la calidad en la prestación de los servicios se remita a la específica competencia de determinados órganos. Y, en concreto, los sujetos competentes para llevar a cabo la acreditación de centros, servicios y entidades son, según el art. 16 de la Ley, las Comunidades Autónomas en su respectivo ámbito competencial, si bien, conforme a su art. 34.2, en un intento de evitar una diáspora normativa en la materia, sin duda alguna, muy peligrosa en términos de equidad, se encomienda al Consejo Territorial del SAAD la fijación de criterios comunes de acreditación. Un peculiar mecanismo, un tanto hiperbólico, que hace posible que este órgano fije los criterios mínimos que deben de ser concretados por las respectivas Administraciones autonómicas en su ámbito competencial a través de la legislación, reglamentación y ejecución<sup>70</sup>. Y, en desarrollo de tal previsión, se fijaron una serie de criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema y en materia de recursos humanos y, asimismo, se establecieron unas ratios de cualificaciones profesionales exigibles sobre el total del personal de las correspondientes plantillas, aplicadas en cada centro en relación proporcional al número de usuarios valorados con el respectivo grado de dependencia<sup>71</sup>. Y, en la misma dirección, marcha el VI convenio colectivo marco, cuyo art. 16 prevé el ya aludido Observatorio sobre empleo, cualificaciones y análisis del sector a fin de conseguir la máxima profesionalización del sector.

Con todo, el problema de fondo son, de un lado, los amplios y, sin duda alguna, inevitables, márgenes concedidos a las Comunidades Autónomas en la puesta en práctica de las medidas contenidas en la mencionada Resolución, lo que hace que ellas tengan un decisivo protagonismo para fijar, incluso de manera desigual, los términos de aplicación de los criterios generales, aunque comunes y mínimos, previstos por la mencionada Resolución<sup>72</sup>. Y, de otro, ésta admitió unos largos plazos de transitoriedad para su concreto desarrollo en materia de objetivos en materia de cualificación, en concreto de los certificados de profesionalidad requeridos a los trabajadores de ayuda a domicilio, residencias de ancianos y centros de día en una aplicación lenta y progresiva, pues van desde un 35% en 2011 al 100% en 2015. Y, también, se preveían períodos transitorios para la exigencia de las aludidas ratios de cualificaciones profesionales respecto del total de las plantillas, determinadas con arreglo a valores promedios, en un proceso que debería de culminar en diciembre de 2015. Con todo, el desarrollo de esas previsiones, que sólo ha sido acometido por un número reducido de Comunidades Autónomas, no siempre ha mejorado las aludidas ratios contenidas en dicha Resolución, por lo que, en la práctica, los resultados no dejan de ser frustrantes.

Con todo, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la reiterada Resolución, algunas Comunidades Autónomas están apurando en exceso los plazos y están poniendo en entredicho la culminación de un proceso tan necesario para la profesionalización del personal que presta sus servicios en el sector de atención a la dependencia. La consecuencia es la excesiva sensación de provisionalidad y de incertidumbre de una Ley aprobada hace ya siete años y

---

<sup>70</sup> Resolución de la Secretaría de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, que publicó el Acuerdo del referido Consejo Territorial (BOE 17-12-2008), en concreto, su punto tercero b), que especificó el número de profesionales y su formación y preveía que se fijarán los perfiles profesionales basados en la cualificación acreditada por los Títulos de Formación Profesional, Certificados de Profesionalidad o vías equivalentes. Y, a tal fin, se fijan las titulaciones que han de tener, al menos, el personal que desempeñe determinadas funciones como los directores/as de centros, los cuidadores/as, los gerocultores/as o categorías profesionales similares y quienes realicen funciones de asistencia personal a personas con gran dependencia y los/as Auxiliares de Ayuda a Domicilio.

<sup>71</sup> Para la situación anterior a la Resolución anteriormente citada, véase P. García-De la Rosa y E. Martín-Serrano "Estudio de los criterios de empleo exigidos en la actualidad en la acreditación de empresas y entidades en ciertos de servicios públicos de atención a la dependencia", en el libro colectivo *La calidad en el empleo del nuevo sistema para autonomía personal y a la atención a la dependencia*, Ed. Germania, Madrid, 2007, pág. 233 y ss.

<sup>72</sup> Con detalle, J. Fargas Fernández, "La calidad del Sistema..", cit., pág. 432 a 434 y 442 y ss.

medio que, junto a la concurrencia de otros factores que marchan en la misma dirección, ha diminuido el logro de los objetivos legales en la decisiva cuestión de la calidad de los servicios y de los profesionales que los prestan. Un binomio, éste, indisolublemente unido, como ya se ha puesto de relieve. Ciertamente, ha habido algunas iniciativas y avances al respecto, pero, en general, el proceso de acreditación de las certificaciones de profesionalidad está siendo muy lento y muy desigual, según la Comunidad Autónoma de que se trate. En ocasiones, son insuficientes las ofertas relacionadas con la obtención de aquéllas, lo que lastra todo el proceso y pone en peligro alcanzar los objetivos previstos en la tan citada Resolución.

La confluencia de todos los factores señalados hace que, respetando las pautas comunes y mínimas establecidas por la Resolución de 2008, se arbitren, como ha sucedido, soluciones desiguales en sus contenidos y se estén aplicando unos ritmos y unas dinámicas muy dispares entre sí. Y el riesgo es que todo ello haya ido en detrimento de una efectiva calidad en la prestación de los servicios y, en concreto, en la necesaria profesionalización de los trabajadores del sector. Máxime cuando la implantación de los criterios definidos en aquélla se ha visto fuertemente condicionada por la crisis económica y, en concreto, por la drástica e incomprensible reducción de los recursos públicos destinados a la financiación del Sistema. Hándicap al que se une el hecho de que, en ese contexto crítico, muchos empresarios han cuestionado los compromisos relativos a las ratios de empleo según las diferentes actividades, recogidos en la reiterada Resolución de 2008, por los costes que, a su juicio, implican. Por ello, se han resistido a aceptarlas y han solicitado moratorias en la aplicación de los requerimientos profesionales del personal del sector. Si a todo ello se une el hecho de que el control existente al respecto es claramente insuficiente, es fácil concluir que, en muchos casos, tales criterios se han incumplido con el consiguiente quebranto para la consecución de los objetivos garantistas definidos, de modo muy optimista y generoso, por la propia Ley 39/2006.

El resultado de todo ese cúmulo de elementos es que, como ya he señalado, la profesionalización del sector presenta todavía, al menos en conjunto, importantes carencias, ya que o no hay suficiente personal especializado en él o su formación no ha sido aun debidamente acreditada por la renuencia de algunas Comunidades Autónomas y, en muchas ocasiones, no es la más adecuada. Y ello es grave, porque, en algunos supuestos, hay en el sector indefinición de algunos de los perfiles profesionales requeridos, siendo mayores las necesidades de profesionalización en el subsector de atención a domicilio que en el de las residencias o centros de día, en las cuales se da, a veces, sobrecualificación profesional, algo que puede acarrear, también algunos problemas en la prestación de los servicios. Y, en ocasiones, las ratios de personal están mal distribuidas entre el personal que presta sus servicios de día y de noche, desequilibrando la calidad del servicio llevado a cabo en esta última franja horaria<sup>73</sup>. En fin, hay, en muchos casos, un empleo de poca calidad y, en consecuencia, en una deficiente prestación de los servicios. Y, desde esta perspectiva, la traición a los propósitos de una Ley muy bien concebida sobre el papel, pero pésimamente aplicada en la realidad, es más que evidente, lo que constituye otro motivo de preocupación en un panorama tan desolador como el que afecta a una norma tan necesaria para la plena efectividad de un modelo de protección a la dependencia que se corresponda con un Estado social y democrático de Derecho<sup>74</sup>.

Como telón de fondo de la situación descrita, he de señalar un factor que actúa como un condicionante de carácter general, que es, como ya se ha señalado al principio de este trabajo, la intensa crisis económica que aflige a la sociedad española. Algo que repercute, de modo específico, en el sector que aquí nos interesa, ya que no sólo se ha reducido el número de trabajadores ocupados en él sino que, además y desde el punto de vista cualitativo, se traduce en

<sup>73</sup> J. Fargas Fernández, "La calidad del Sistema..." cit., pág. 445.

<sup>74</sup> Es muy significativo que el reiteradamente mencionado Observatorio de la Dependencia, integrado por los sindicatos y las organizaciones empresariales del sector, siga reclamando en su Informe de junio de 2014, ya citado, pág. 54, a las Administraciones Públicas avanzar en la profesionalización de los servicios, consolidar las inversiones, la generación de empleo de calidad y la cualificación profesional del mismo.

un empleo de menor calidad. Esto es, uno caracterizado por su mayor inseguridad y precariedad, por unos salarios contenidos o, incluso, más reducidos, por una menor inversión en formación y cualificación profesional y por un mayor margen para las discriminaciones en el mercado de trabajo, básicamente, pero no sólo, por razón de sexo, de perfil racial y de nacionalidad. Y éste y no otro es el contexto en el que se enmarca el empleo en el sector de la atención a la dependencia, lo que, consecuentemente, no puede dejar de proyectar sus efectos negativos sobre el mismo al no poder sustraerse a lo que constituye una tendencia general del referido mercado.

Y a ello se une, de manera directa, el preocupante descenso, claramente acentuado desde el año 2012, en la inversión pública en políticas activas de empleo —en concreto, la destinada a la formación profesional—. Políticas que, sin duda, son esenciales en el ámbito que nos ocupa para conseguir que el trabajo en el sector se produzca de una forma profesionalizada que evite que sea concebido como un mero y mecánico tránsito entre las tareas domésticas y familiares y el desempeño de una actividad laboral que ha de corresponder, plenamente, a otros parámetros más cualificados y de calidad. En suma, la financiación de acciones formativas de cualificación y de cualificación profesional del personal que presta sus servicios en el sector o aspira a trabajar en él es absolutamente clave y no debería de haber sufrido los injustificados recortes a que aquéllas han sido sometidas.

En fin, una línea de actuación que aparece, de modo reiterado, en distintas disposiciones y acuerdos es la relativa a la necesidad de realizar acciones formativas dirigidas a los cuidadores familiares que tiendan a mejorar la calidad de la atención prestada por ellos, a su profesionalización y a su incidencia positiva en su empleo a través de su inserción cualificada en el mercado de trabajo. Así, en desarrollo del artículo 18.4 de la Ley 39/2006, que prevé la aplicación a tal colectivo de programas de formación, se aprobaron una serie de Resoluciones sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales<sup>75</sup>. Y, por su parte, el Real Decreto 615/2007 estableció la cotización por esa contingencia mediante un tipo reducido abonado por la Administración General del Estado (art. 4.4 y 5) y, a su vez, su disposición final 3ª modificó el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, sobre el subsistema de formación profesional para el empleo a fin de incluir a los cuidadores no profesionales dentro de las acciones formativas de oferta, pero, como ya se ha señalado, el RDL 20/2012 suprimió el primero de tales extremos.

No obstante, el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, al regular las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, prevé que la persona cuidadora ha de realizar las acciones formativas que se le propongan, siempre que sean compatibles con el cuidado de la personas en situación de dependencia. Con todo, pese a todos los propósitos explicitados, no se han llevado a cabo, en la práctica, un número suficientemente significativo, en términos cuantitativos y cualitativos, de acciones formativas de tales colectivos que, sin duda alguna, son absolutamente necesarias por las razones ya expuestas. Además, dado que el RDL 20/2012 ha adoptado medidas muy restrictivas en relación a la figura los cuidadores no profesionales, son previsibles las consecuencias negativas de las mismas para el empleo indirecto que podría generarse por la realización de acciones de formativas e informativas<sup>76</sup>.

#### 4. UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL A MODO DE EPÍLOGO PARA CONSERVAR UN ÁPICE DE ESPERANZA

El análisis de la situación actual de la atención a la dependencia en España suscita, mayoritariamente, un amplio consenso crítico acerca de la preocupante reducción de la calidad e in-

<sup>75</sup> Así, la de 4 de noviembre de 2009, con unos contenidos muy generales y la de 4 de febrero de 2011, sobre mejora de la calidad de la prestación económica de los cuidadores no profesionales. Véase, S. González Ortega “Diseño normativo..”, cit., pág. 82 a 86.

<sup>76</sup> A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social...” cit, pág. 17.

tensidad de los servicios prestados y de la cantidad y calidad en el empleo. Una situación motivada, de modo directo e implacable, por la irrupción de la crisis económica y por la específica y discutible forma de afrontarla por parte de los poderes públicos, que han aplicado toda una cascada de drásticas e injustificadas restricciones en la financiación del SAAD. Así, hay datos muy reiterados y significativos de que han saltado todas las luces de alarma en relación a la consecución de los bienintencionados ambiciosos principios y objetivos contemplados en la Ley 39/2006. Por citar sólo algunos ejemplos de esas voces disconformes, diré que es muy ilustrativo el riguroso y paciente trabajo efectuado en los sucesivos dictámenes –un total de doce al día de hoy– publicados por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales bajo el título de Observatorio de la Dependencia, citados a lo largo de este trabajo–, y que no han dejado de señalar, especialmente en sus últimas ediciones, los graves problemas y los serios retos y peligros a los que se enfrenta el referido Sistema de no llevarse a cabo un profundo cambio de rumbo en la materia.

Además, también es muy emblemático que, de modo conjunto, los representantes empresariales y sindicales pactantes del VI convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal acuerden la publicación de un Informe, en junio de 2014, que contiene un balance, un tanto elaborado y crítico, sobre la compleja temática que nos ocupa. Tal iniciativa es un fiel exponente de la tradición y de la madurez de la negociación colectiva en el sector de referencia. Y, asimismo, de la voluntad común de proceder a un diagnóstico y a un estudio que revela la firme decisión de hacer avanzar un sector diezmado –incluso, amenazado– por un cúmulo de problemas que, de no resolverse pronto, pueden, ni más ni menos, poner en entredicho la sostenibilidad real de dicho Sistema y el futuro del mismo.

Pues bien, coincido, plenamente, con los diagnósticos y problemas apuntados en tales análisis y, asimismo, con los efectuados por solventes especialistas en la materia, reiteradamente citados a lo largo de este trabajo. Y añadido que, seguir por el camino de progresiva desvitalización del Sistema de protección a la dependencia, sería todo un dislate que nos podemos permitir como sociedad que, según el art. 1 de nuestra Constitución, se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. De ahí que, si, de verdad, se quiere ser plenamente coherente con tal premisa y con el espíritu y con objetivos de la Ley 39/2006, afrontando uno de los principales retos de nuestra política social para configurar un sistema integral de la dependencia, es preciso acometer un radical viraje en las opciones legislativas aprobadas a partir del RDL 10/2012, ya que, de mantenerse éstas y de seguir por esa senda, corremos el serio riesgo de dismantelar del todo un prometedor y necesario Sistema y de alejarnos, aún más, de la necesaria consolidación un verdadero derecho de ciudadanía.

Por consiguiente, me resisto, con todas mis fuerzas, como tantos otros, a entonar una especie de réquiem por el Sistema, pues, de consumarse los peores presagios, en el fondo, se estaría resquebrajando aún más el cuarto pilar del llamado Estado del bienestar, el de los servicios sociales, en el que la protección a la dependencia ocupa un lugar central. Ciertamente, los tiempos no son buenos para asentar, de una vez por todas, algo que comenzamos a construir tarde y de forma un tanto desigual e insuficiente. Pero la hipótesis de desmontar o, sin llegar a ese extremo, de aligerar un sector tan estratégico como es el de la dependencia sería una gravísima regresión histórica desde demasiados puntos de vista: el humano, el familiar, el social, el económico y el político.

En suma, las restricciones presupuestarias y las políticas alicortas practicadas en los últimos años deben de dejar paso, cuanto antes, a una decidida actuación que apueste por la consolidación del sector de la atención a la dependencia, como condición básica e insustituible para lograr varios objetivos<sup>77</sup>. De un lado, la plenitud de la garantía de los derechos a la protección

<sup>77</sup> Véase, con ideas con las que coincido, G. Rodríguez Cabrero “La Ley de...”, cit., pág. 334 y ss.

de las personas dependientes, colectivo especialmente sensible y vulnerable que espera de la sociedad y, sobre todo, de sus representantes políticos –y no sólo de sus familias– una eficiente y rápida respuesta a sus evidentes situaciones de necesidad. Por ello, a la vista de los derechos e intereses en juego, es de todo punto inadmisibles desmochar un Sistema tan esencial para convertirlo en un mero apéndice de un otoñal y marchito Estado del bienestar.

Por otro lado, es imprescindible reivindicar no sólo la supervivencia sino, antes bien, la mejora del SAAD a fin de explorar todas las potencialidades, directas e indirectas, que el mismo tiene para el empleo que puede generarse en él. Es decir, hay que desarrollar el sector sobre el que aquél se proyecta, pues es, con claridad un verdadero yacimiento de empleo, como ha quedado demostrado con los resultados de la aplicación de la Ley 39/2006, pese a que ellos no hayan sido tantos –ni tan cualificados– como los inicialmente aventurados. Y, claro es, hay que crear y mantener un empleo de calidad, para que no estemos, realmente, ante un nicho o un lugar de tránsito, más o menos pasajero, hacia trabajos mejor considerados y tratados en términos de condiciones laborales.

Y, en fin, ha de recordarse la virtualidad de potenciar este sector para contribuir al crecimiento del conjunto de la economía española, tan necesitada ella de inversiones y de reactivación. Esto es, los impactos positivos del desarrollo del Sistema que nos ocupa en otros muchos sectores económicos son más que evidentes, ya que aquél genera importantes retornos económicos y sociales<sup>78</sup>. Y tal vector es más evidente si tenemos en cuenta nuestra todavía baja intensidad en la protección de la dependencia en comparación con muchos países de nuestro entorno europeo, que están en una situación mucho más ventajosa al respecto<sup>79</sup>. Asimismo, el trayecto por recorrer es, en nuestro caso, aun muy largo a la vista de las fuertes deficiencias existentes al día de hoy en unas infraestructuras y unos servicios que requieren una utilización muy intensiva de mano de obra. Además, hemos de recordar el progresivo e imparable envejecimiento de la población española, que va incrementar, de un modo paulatino, pero exponencial, la centralidad de la atención de un número creciente de dependientes con la consiguiente reivindicación de nuevos servicios y prestaciones.

En conclusión, la atención a la dependencia está atravesando unos momentos extremadamente delicados y cargados de incertidumbres, cuyo futuro a medio y largo plazo es hoy imposible de predecir e inquieta a todos quienes apostamos por un Sistema garantista, suficiente y eficaz. Sin duda alguna, la superación definitiva de la crisis económica sería un elemento crucial en la consecución de tal reto, pues volvería a impulsar el vuelo de este estratégico sector, pero ello es algo todavía muy aleatorio y más aún lo es cuándo va a producirse una intensa disminución de las escalofriantes cifras de desempleo que aflige a la sociedad española. Precisamente por ello, no podemos esperar, pasiva y resignadamente, a que sobrevenga un escenario favorable, hoy todavía lejano, por lo que hemos de reivindicar que, aun en un contexto adverso, se pongan los medios para que cuanto antes se encuentre la salida de este largo y azaroso túnel por el que atraviesa el hoy demediado SAAD. Y, asimismo, para que los peores pronósticos derivados de la reforma de 2012 no se conviertan en una trágica realidad que sea irreversible y que cause un daño de difícil reparación a las personas dependientes y a sus familias. Desde luego, para ello, es absolutamente necesario un drástico replanteamiento de las restrictivas políticas, presupuestarias y de otro tipo, realizadas desde esa fecha. De lo contrario, aunque nos duela mucho, tendríamos que entonar un solemne y pesaroso réquiem por algo que pudo ser pero no fue y que tardaría mucho tiempo y consumiría demasiadas energías volver a resucitar dignamente.

En definitiva, no podemos permitir que los servicios de atención a la dependencia se encuadren en una especie de sector “low cost”, pues lo aparentemente barato es muy caro en términos

<sup>78</sup> Más extensamente, en análisis que comparto, A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo “La Economía Social...” cit, pág. 22, 26 y 27.

<sup>79</sup> En tal sentido, A. Jiménez Lara y A. Rodríguez Castedo, “La Economía Social...”, cit, pág., 22.

personales y sociales y comporta un alto precio para nuestro proclamado formalmente Estado social y democrático de Derecho. En fin, nuestro sistema no puede seguir desliziéndose por unas opciones de política legislativa que primen, a toda costa, las prioridades económicas y que sean un tan inmisericordes como poco compasivas. Algo que, por cierto, debería de ser absolutamente impropio de un partido político, el hoy gobernante casi “urbi et orbe” en nuestra sociedad, que afirma inspirarse en un credo religioso que, al menos en línea de principios, proclama otros valores más solidarios.

Por último, parafraseando, de nuevo, al lúcido e incisivo maestro búlgaro citado al inicio de estas reflexiones, aunque muchas evidencias señaladas partan de una cierta desesperación, quiero creer que todo cuanto he apuntado –y, sobre todo, apuntan otros especialistas con mucha más autoridad y conocimiento del tema que yo–, aún nos permite mantener un ápice de esperanza sobre el futuro del, hoy por hoy, mermado Sistema.