

EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

ROSA M^a PÉREZ YÁÑEZ

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga

EXTRACTO

Palabras Clave: Ley de Dependencia, implantación

La aprobación de la Ley de la dependencia a finales del año 2006 supuso un notable avance en la tutela de las personas en situación de dependencia en nuestro país. Aun así, el complejo diseño del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia -que la norma creaba-, con la necesaria implicación de las distintas Administraciones Públicas, los delicados equilibrios competenciales buscados por el legislador estatal y los nutridos recursos económicos que el sistema demandaba para su correcto funcionamiento hacían presagiar no pocas dificultades en su efectiva puesta en marcha. La situación descrita se ha venido a complicar, aún más, si se tiene en cuenta que la experiencia aplicativa de la ley, en estos primeros años de rodaje, ha debido convivir con un panorama generalizado de crisis económica y financiera poco propicio para el desarrollo de políticas sociales.

Así las cosas, en el estudio que sigue se ha prestado una atención especial al problema de la financiación del SAAD, por tratarse de una cuestión nuclear desde la aparición de la LPAD; una cuestión que, por el contexto de crisis ya citado, no ha dejado de ocupar un lugar central en la efectiva aplicación de la ley, dependiendo de ella, en buena medida, el mayor o menor éxito del sistema de atención a las personas en situación de dependencia.

Por otra parte, los numerosos aspectos de la Ley que quedaban remitidos a un ulterior desarrollo reglamentario han dado como resultado una elevada producción normativa en esta materia que, en ocasiones, puede llegar a oscurecer el panorama completo. La complejidad se hace aún mayor si se tiene en cuenta que a la regulación estatal debe añadirse, necesariamente, la abundante normativa autonómica dictada al efecto.

ABSTRACT

Key words: Dependence System, Establishment

The approval of the dependency Law at the end of 2006 implies a step forward as regards the dependence system and tutelage for those who need it in our country. And even that, the complex design of the Autonomous System and the Help Dependence System -that the norm created- tell us that it would have been difficult to start to work due to the fact that there was a need for the participation from different Public Administrations. Indeed, there is a delicate equilibrium and economic resources are needed to implement some changes in order to make it work. Also, if we think to apply the law, the situation it's also more complex than ever because it has been immersed in a context of economic and financial crisis very restrictive for a good development of social policies.

Thus, in the present study we analyse the financial funds for the System for the Autonomous and Help Dependence System or as in its acronym in Spanish: SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) that has been a key issue since the Law was established. In the context of crisis already mentioned, this is an important topic that has been a central issue for discussion since the application of the Law, and it will define the success or the failure of the Dependence System for those dependant people.

Moreover, the numerous aspects of the Law that are considered in the regulatory framework have fostered the creation of different norms that could play against at the end. The complexity is even bigger than before if we consider the State regulation and the Autonomous laws.

ÍNDICE

1. PRELIMINARES
2. EL MODELO DE PROTECCIÓN EN LA LEY DE DEPENDENCIA
3. LA PIEDRA DE TOQUE DE LA FINANCIACIÓN
 - 3.1. La financiación pública
 - 3.2. La financiación del saad a través del copago
4. EL INTENSO PROCESO DE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE DEPENDENCIA
 - 4.1. La producción reglamentaria tras la aprobación de la ley
 - 4.2. El desarrollo reglamentario del nivel mínimo de protección y su financiación
5. EL DESARROLLO DEL NIVEL DE PROTECCIÓN ACORDADO
6. ÚLTIMAS REFORMAS CON INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA
7. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS PRIMEROS AÑOS DE ANDADURA DE UNA LEY COMPLEJA

1. PRELIMINARES

Casi un lustro ha transcurrido desde la aprobación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia¹; conocida abreviadamente como Ley de Dependencia (LPAD, en adelante). Su irrupción en el panorama normativo estatal supuso, sin lugar a dudas, un notable avance en la protección social en nuestro país a través de la tutela de las personas en situación de dependencia. Pero también ponía sobre la mesa un trascendental reto al que habrían de hacer frente las distintas Administraciones públicas implicadas.

Durante este período de tiempo han tenido lugar una serie de acontecimientos que resulta oportuno reseñar en estos momentos. El primero de ellos, la revisión de los distintos Estatutos de Autonomía, llevada a cabo según los casos de modo coetáneo o con posterioridad a la aprobación de la Ley, en cuyas renovadas versiones las Comunidades Autónomas no han dudado en mantener la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social -o Servicios Sociales, en la terminología preferida por algunos de ellos-, siendo así que algunos textos estatutarios han llegado a mencionar de modo expreso la atención a las personas en situación de dependencia². A esta orientación responden también la nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales que incorporan, sin excepción, previsiones sobre la atención a las necesidades derivadas de situaciones de dependencia.

Por otra parte, la LPAD se aprobó en un momento en el que la situación económica era muy distinta a la que se conocería algunos meses caracteriza-

¹ De 14 de diciembre (BOE 15 de diciembre).

² Como ha sido el caso, por ejemplo, del Estatuto de Andalucía, el de la Comunidad Valenciana o el de Extremadura.

da, como es sabido, por una crisis financiera y económica de alcance global que vendría a agravarse con el paso del tiempo. En este sentido, la delicada situación económica que viene padeciendo nuestro país en estos últimos años ha tenido una incidencia notoria en la puesta en práctica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que la norma creaba, tal y como ha sucedido igualmente en tantas otras políticas sociales.

2. EL MODELO DE PROTECCIÓN EN LA LEY DE DEPENDENCIA

No es éste el momento ni el lugar de llevar a cabo un detenido análisis acerca de los distintos modelos posibles a los que cabría recurrir para proveer de tutela a las personas que se encuentran en una situación de dependencia. Sí resulta oportuno, sin embargo, dejar constancia de la opción que finalmente ha sido la seleccionada por el legislador estatal y de las implicaciones que dicha elección ha tenido en la puesta en funcionamiento del novedoso Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en cuanto instrumento canalizador de la cobertura que la Ley contempla.

En este sentido, conviene comenzar recordando cómo con la aprobación de la LPAD el Estado atrajo hacia el ámbito de lo público una necesidad que tradicionalmente había sido satisfecha en nuestro país, de forma mayoritaria, a través de los cuidados informales prestados en el entorno familiar³. Pero, como es bien sabido, al hacerlo la norma situó este “nuevo” riesgo social⁴ extramuros de la atención que es dispensada a través de la acción protectora de la Seguridad Social. En su lugar, la tutela pública ante situaciones de dependencia quedó ubicada en un espacio localizado más allá del ocupado por el Sistema de Seguridad Social aunque aquélla nacía, no obstante, con la

³ Y, más concretamente, por las mujeres de modo abrumador, tal y como recuerda la LPAD en su Exposición de motivos. Sobre esta realidad de los cuidados a las personas con falta de autonomía antes de la aprobación de la ley puede verse, por todos, el amplio estudio que recoge el Libro Blanco sobre “Atención a las personas en situación de dependencia en España”, en su Capítulo III, “Cuidados de larga duración a cargo de la familia. El apoyo informal”, IMSERSO, MTAS, 2004, *passim*; y “Mujeres y atención a las personas dependientes”, Panorama Sociolaboral de la Mujer en España, CES, nº 40, 2005, *passim*.

⁴ Novedad relativa, si se tiene en cuenta la existencia desde siempre de personas necesitadas de ayuda y cuidados, que alude más a un elemento cuantitativo que a otra cosa, propiciado por el envejecimiento demográfico de la población. Algunos datos de interés al respecto pueden verse en González Ortega, S., “La protección social de las situaciones de dependencia”, en González Ortega, S., y Quintero Lima, MG. (Coords.), “Protección social de las personas dependientes”, La Ley, Madrid, 2004, págs. 14 y ss.

vocación de complementarlo⁵. Y ello, además, se llevó a cabo a través de una opción con la que el legislador estatal intentaba ser respetuoso con la competencia exclusiva que las Comunidades Autónomas habían asumido en materia de asistencia social y, a cuyo amparo, venían desarrollando actuaciones en el ámbito de la dependencia con anterioridad a la aprobación de la ley⁶. Debido a la orientación elegida, lejos de proceder a crear una nueva red de servicios de atención a la dependencia, la norma se decantó por integrar sus prestaciones en la red de servicios sociales preexistente; de suerte que, según se señala en su texto, los servicios del catálogo que en ella se regulan “se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas” (art. 14.2 LPAD); siendo así que las nuevas prestaciones y servicios pasan a quedar integrados “en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas” (art. 16.1 LPAD).

Interesa resaltar, en fin, cómo pese a que la tutela ante la falta de autonomía para desarrollar las actividades básicas de la vida se reconduce a las redes autonómicas de servicios sociales, tal integración se realiza superando toda connotación puramente asistencialista. La protección ante situaciones de este tipo no se condiciona, en consecuencia, a prueba alguna de necesidad por parte del solicitante de las prestaciones⁷. Muy al contrario, al decir de la propia Ley, la atención a las personas en situación de dependencia –pero también la promoción de la autonomía personal– pasa a erigirse en un auténtico “derecho

⁵ Así queda explicitado, de nuevo, en su Exposición de motivos en la que se deja constancia de cómo “la necesidad de garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades Autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia y su progresiva importancia lleva ahora al Estado a intervenir en este ámbito con la regulación contenida en esta Ley, que la configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de Seguridad Social” para añadir, a continuación, que de lo que se trata es “de configurar un nuevo desarrollo de los Servicios Sociales”. Una protección, en suma, que se presenta en la Ley como el “cuarto pilar” del Estado de bienestar.

⁶ Algunas de ellas contaban incluso con una ley específica como era el caso de Cantabria y su Ley 6/2011, de 20 de noviembre, de protección a las personas dependientes (BOE 18 de diciembre de 2011; corrección de errores BOE 15 de enero 2012; derogada por la Ley 2/2007, de 27 de marzo, sobre derechos y servicios sociales; BOE 19 de abril). Sobre el panorama de la cobertura autonómica de la dependencia con anterioridad a la LPAD puede verse, por todos, Blázquez Agudo, EM., y Muñoz Ruiz, AB., “La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso”, en González Ortega, S., y Quintero Lima, MG. (Coords.), “Protección social de las personas dependientes”, cit., págs 121 y ss.

⁷ Vid., en este sentido, Alarcón Caracul, M.R., “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, *Temas Laborales*, 2007, n^o 89, pág. 134.

subjetivo de ciudadanía” (art. 1.1 LPAD)⁸, ofreciendo la norma, por tanto, una cobertura universal si bien no necesariamente gratuita.

La opción finalmente elegida ha tenido su correspondiente reflejo, como no podía ser de otro modo, en el fundamento constitucional al que se ha recurrido al objeto de justificar la aprobación de una norma estatal sobre esta materia. Una vez desechada la posibilidad de situar la protección de la dependencia en el campo propio de la Seguridad Social –lo que para algunos constituiría, por cierto, su “ubicación natural”⁹- quedaba descartado, en consecuencia, el recurso al art. 149.1.17 CE. Así las cosas, una vez que se optó por no acogerse al mentado asidero constitucional –y que tampoco se utilizaron otras posibles vías que el propio Texto constitucional parecía permitir¹⁰- el legislador estatal se decantó por acudir al art. 149.1.1 CE al objeto de justificar su intervención, desde la perspectiva competencial, en un ámbito sobre el que las Comunidades Autónomas pueden actuar sin mayores dificultades –como lo habían hecho hasta aquel momento- con base en su competencia exclusiva en materia de Asistencia Social. Mediante el recurso al art. 149.1.1 CE el Estado dice aprobar la ley haciendo uso de la competencia exclusiva que en él se le reconoce a fin de establecer “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los de-

⁸ Un derecho subjetivo que encuentra su fundamento, al decir de la misma Exposición de motivos, “en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano”. Negando que la norma haya configurado un derecho subjetivo propiamente dicho dado el alto nivel de desarrollo reglamentario que sus previsiones requieren Pérez de los Cobos, F., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Ley de Dependencia”, en Montoya Melgar, A., (Dir.), “La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, Aranzadi, Navarra, 2007, págs. 118-119.

⁹ Suárez Corujo, B. “Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Relaciones Laborales*, 2006, nº 14, pág. 72. En defensa de la opción finalmente elegida puede verse Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “La protección social de la dependencia”, *Relaciones Laborales*, 2006, nº 14, *passim*. Sobre el tema *vid.*, también, Panizo Robles, J.A., “La cobertura social de la dependencia (con ocasión de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia)”, *Trabajo y Seguridad Social*, CEF, enero 2007, nº 286, págs. 70 y *ss*.

¹⁰ Sobre las diversas opciones abiertas al legislador desde el punto de vista constitucional puede verse, en detalle, Alarcón Caracuel, M.R., “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, *cit.*, págs 136 y *ss*; *vid.*, también Cavas Martínez, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Aranzadi Social*, 2006, nº13, págs. 8 y *ss* (Versión digital); Dictamen del Consejo de Estado de 23 de marzo de 2006 al Anteproyecto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia”, págs. 5 y *ss*.

beres constitucionales”¹¹. Sentado lo anterior, también es cierto que la norma no se ha limitado, por expresarlo utilizando sus propios términos, a “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia” (art. 1.1). Muy al contrario el Estado central ha ido cualitativamente más allá de lo que en el texto de la norma se hace notar desde el punto y hora que ha sido la misma LPAD la que ha creado *ex novo* el derecho subjetivo cuyas condiciones básicas para garantizar su ejercicio dice regular¹².

Es muy probable que en la decisión del legislador estatal de situar la tutela de las situaciones de dependencia al margen del ámbito protector de la Seguridad Social hayan tenido un peso especial razones de tipo económico. En particular, la insuficiencia de los recursos de la Seguridad Social para afrontar con éxito su cobertura, con el consiguiente riesgo de poner en peligro su viabilidad financiera y, en todo caso, el altísimo coste asociado a la atención de la dependencia -probablemente inasumible en exclusiva por el Estado- así como la sentida necesidad de involucrar en dicha tarea al resto de Administraciones públicas con sus recursos respectivos¹³. La intención de involucrar en este empeño al resto de Administraciones resulta evidente en numerosos pasajes de la ley. En efecto, prueba palpable de ello lo constituyen las constantes y reiteradas menciones que en su texto se hacen a la cooperación, la colaboración y la participación de las distintas Administraciones Públicas¹⁴, el protagonismo reservado al Consejo Territorial del SAAD –en cuanto instrumento de cooperación en el que se encuentran representadas las Comunidades Autónomas jun-

¹¹ En sentido crítico y con mención de la jurisprudencia del TC en torno al precepto, Suárez Corujo, B. “Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal...”, cit., págs. 71 y ss.

¹² Vid., en igual sentido, Alarcón Caracuel, M.R., “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, cit., pág. 143.

¹³ Sobre el tema, por todos, Cavas Martínez, F., quien señala también la concurrencia de razones de otro tipo como la propia diversidad de las prestaciones relacionadas con la dependencia entre las que se incluyen prestaciones económicas, sociales y sanitarias (“Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, cit., págs., 10-11); vid., también Hierro Hierro, F.J., “Organización y funcionamiento del SAAD”, en Montoya Melgar, A., (Dir.), “La protección de las personas dependientes...”, págs. 223.

¹⁴ Junto a las referencias que al respecto pueden encontrarse en la Exposición de motivos, a la cooperación entre administraciones aluden también, por ejemplo, los arts. 8, 10, 32, 39 y la disposición final 4^ª. La colaboración y participación de todas ellas en el sistema se mencionan también en sus arts. 1 y 6. La participación de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de atención a la dependencia se contempla además en el art. 12. La Memoria económica que acompañaba al texto del Anteproyecto preveía la implicación de estas entidades mediante la portación de los terrenos necesarios para crear infraestructura de centros.

to con la Administración General del Estado¹⁵-, así como el interés en presentar la solución acogida como una opción que permitirá desarrollar en nuestro país “un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias” (Exposición de motivos). Hasta tal punto ello es así que la cooperación interadministrativa ha llegado a erigirse en el texto de la ley en uno de sus principios inspiradores (art. 3 letra ñ LPAD). Así pues, es la lógica de la colaboración –y no la del conflicto en el siempre delicado terreno competencial¹⁶- la que subyace en la LPAD y se manifiesta como una suerte de guante lanzado al resto de Administraciones, muy especialmente, a las autonomías para la construcción conjunta del nuevo sistema de atención integral a la dependencia. Y, en este sentido, qué duda cabe que cooperar en la implantación del SAAD implica, principal y básicamente –aunque no sólo- colaborar en su financiación.

3. LA PIEDRA DE TOQUE DE LA FINANCIACIÓN

Sin lugar a dudas, el éxito del sistema de atención a la dependencia creado por la LPAD depende, en buena medida y en primer término, de una adecuada financiación que provea al SAAD de los recursos necesarios para garantizar su correcto funcionamiento y que permita dispensar una protección adecuada

¹⁵ Asegurándose a las autonomías la mayoría de representación. El Consejo Territorial tiene asignadas funciones tan nucleares como la determinación de las condiciones y cuantías de las prestaciones económicas, el baremo de valoración de la dependencia, la determinación del marco de cooperación interadministrativa, los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios, o el establecimiento de los criterios para determinar la intensidad de protección y el régimen de compatibilidades e incompatibilidades entre los servicios del catálogo (arts. 8 y 10 LPAD). Además de los que se citan a lo largo de este estudio, este órgano ha adoptado, entre otros, los siguientes acuerdos: Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD (Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la dependencia y a la discapacidad; BOE 17 de diciembre); Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales (Resolución de 4 de noviembre de 2009 de la Secretaría General de Política y Consumo; BOE 27 de noviembre); Acuerdo sobre objetivos y contenidos comunes de la información del SISAAD (Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo; BOE 27 de noviembre); Acuerdo en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia (Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política y Consumo, BOE 12 de marzo); Acuerdo para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del SAAD (Resolución de 4 de febrero de 2010 de la Secretaría General de Política y Consumo BOE 12 de marzo).

¹⁶ Vid., en este sentido, Alarcón Caracuel, M.R., “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, cit., pág. 134-135. Destacando la “elevada complejidad técnica en lo jurídico y en lo organizativo” de la opción finalmente elegida Cruz Villalón, J., “La protección social de la dependencia”, *Temas Laborales*, 2007, nº 89, pág. 26.

a todos sus beneficiarios¹⁷. Pues bien, de los diversos modelos para financiar la protección de este riesgo que podían haberse elegido la LPAD optó -como se ha recordado-, por ubicar la cobertura de esta concreta necesidad fuera del sistema de la Seguridad Social y, una vez realizado este primer descarte, se decantó por un sistema mixto de cofinanciación en el que se combina la financiación pública -proveniente de las distintas Administraciones implicadas por vía presupuestaria- con la participación, en su caso, del propio beneficiario mediante la figura del copago¹⁸.

3.1. La financiación pública

La inyección de recursos al sistema por parte de los poderes públicos ha quedado articulada en la LPAD a través de los tres niveles de protección que se contemplan en su artículo 7. En primer lugar, la norma configura un nivel mínimo garantizado para cada beneficiario -según su grado y nivel de dependencia- que correrá a cargo de la Administración General y cuya financiación será la fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este primer nivel de protección entronca con naturalidad con el fundamento constitu-

¹⁷ La importancia nuclear de la financiación quedó reflejada desde la misma tramitación de la Ley con continuas alusiones a esta materia en los debates parlamentarios. Sobre estas intervenciones puede verse, Hierro Hierro, F.J., “Organización y funcionamiento del SAAD”, cit., pág. 204. Sobre los distintos modelos posibles de atención a la dependencia y su viabilidad financiera, por todos, López Gandía, J., “La financiación de la protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Temas Laborales*, 2007, nº 89, págs 250 y ss.

¹⁸ De este modo la LPAD venía a alejarse del modelo de aseguramiento privado anunciado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (disposición adicional decimocuarta). Esta posibilidad se contempla ahora en la adicional séptima LPAD como eventual complemento de la tutela pública dispensada por ella. Según dicha disposición: “1. El Gobierno, en el plazo de seis meses, promoverá las modificaciones legislativas que procedan, para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia. 2. Con el fin de facilitar la cofinanciación por los beneficiarios de los servicios que se establecen en la presente Ley, se promoverá la regulación del tratamiento fiscal de los instrumentos privados de cobertura de la dependencia”. En desarrollo de estas previsiones el denominado “seguro de dependencia” fue regulado por la disposición adicional segunda de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre (BOE 8 de diciembre). Por su parte, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre (BOE 29 de noviembre) del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ya contemplaba medidas fiscales de fomento de la cobertura privada de la dependencia. Recientemente, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE 2 de agosto), ha modificado la disposición adicional primera de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre), a fin de incluir una referencia expresa a los seguros colectivos de dependencia en relación con los compromisos por pensiones que pueden ser asumidos por las empresas a favor de sus trabajadores (disposición final cuarta); en el mismo sentido se modifica también la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, antes citada (disposición final novena). Vid., sobre el aseguramiento privado de este riesgo, en sentido crítico, Maldonado Molina, J.A., “El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 79 y ss.

cional elegido por el legislador para llevar a cabo su intervención normativa (art. 149.1.1 CE). De hecho, es este escalón de tutela el que se erige en “condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia” (art. 9 LPAD). Se trata, por lo demás, de un nivel común para el conjunto del territorio nacional cuya fijación corresponde al Gobierno central previa audiencia al Consejo Territorial del SAAD (art. 9 LPAD)¹⁹. Si se tiene en cuenta que, según su desarrollo reglamentario, la aportación del Estado se destina a financiar el sistema mediante una cantidad económica por cada beneficiario “para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención” (art. 3.1 Real Decreto 614/2007), parece necesario concluir que las partidas que conforman dicho nivel habrán de destinarse, necesariamente, a la financiación de las prestaciones que figuren en cada programa individual, incluidas, con toda probabilidad, las prestaciones sustitutivas de los servicios a las que se refieren los arts. 14.3 y 17 LPAD, pero con exclusión de cualesquiera otros gastos que la puesta en marcha del sistema pueda ocasionar²⁰.

El segundo peldaño en la protección de las situaciones de dependencia está integrado por el que se ha dado en llamar nivel acordado, que se añadirá al mínimo estatal y deberá articularse a través de los convenios que suscriba la Administración General del Estado con cada una de las Comunidades Autónomas. El Convenio será el encargado de establecer la financiación que correrá a cargo de cada una de las Administraciones firmantes así como las cantidades que sean aportadas por la Administración General a fin de sufragar el nivel mínimo de protección. Además, será cada convenio el instrumento adecuado para desarrollar el marco de cooperación interadministrativa previamente fijado por el Consejo Territorial (art. 10 LPAD). Con todo, según dispone expresamente la LPAD, la aportación anual de cada Comunidades Autónomas a este nivel habrá de ser “al menos igual” a la que la Administración General del Estado destine a la financiación del nivel mínimo y el adicional (art. 32.3). De este modo, la medida de la participación financiera de cada Comunidad Autónoma queda determinada, en cuanto a su mínimo, a lo que se decida desde el Gobierno central en lo que puede suponer una muy discutible injerencia en el ámbito

¹⁹ Destacando el amplísimo margen de actuación con el que cuenta la Administración General del Estado para fijar este nivel puede verse Cavas Martínez, F., “El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia”, en Montoya Melgar, A., (Dir.), “La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, cit., pág. 73.

²⁰ Vid., en este sentido, Cavas Martínez, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la autonomía personal...”, cit., pág. 25; y Roqueta Buj, R., “El sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, en Roqueta Buj, R. (Coord.), “La situación de dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 66-67.

propio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas²¹.

Por último, la LPAD contempla la posibilidad de desarrollar el que denomina “nivel adicional” de protección que, eventualmente, podrá sumarse a los dos niveles anteriores. Sucederá de este modo cuando así lo decida cada Comunidad Autónoma para su propio territorio, tratándose de un último escalón en la protección que será financiado con cargo exclusivo a los presupuestos autonómicos (art. 11.2). Este tercer nivel ha sido objeto de regulación en algunos territorios como ha sido el caso de las pioneras Cataluña²² y la Comunidad Valenciana²³, seguidas por alguna otra²⁴.

²¹ Como se destacó ya en los debates parlamentarios; vid., al respecto Sala Galván, G. y López Terrada, E., “La financiación del sistema y la aportación de los beneficiarios”, en Roqueta Buj, R. (Coord.), “La situación de dependencia. Régimen jurídico...”, cit., pág. 552. Como ha señalado Cavas Martínez, F., “lo que se pretende es que el coste global de la oferta de servicios y prestaciones a disposición de los ciudadanos en una determinada Comunidad Autónoma, sumados el nivel básico y el incremento acordado, sea asumido a partes iguales entre ambas Administraciones”; de modo y manera que “cualquier incremento en el nivel de cobertura básica va a repercutir en una mayor aportación de las Comunidades Autónomas en este segundo nivel” (“Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la autonomía personal...”, cit., pág. 23).

²² Orden ASC/433/2007, de 23 de noviembre (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 27 noviembre), por la que se establecen los criterios para determinar el importe de las prestaciones económicas del SAAD en el ámbito territorial de Cataluña. En esta norma se contempla el tercer nivel de protección con cargo al crédito presupuestario de la Generalidad de Cataluña advirtiéndose, en todo caso, que dicho complemento no tendrá carácter de derecho subjetivo (disposición adicional primera). Esta primera disposición sería modificada por la Orden ASC/344/2008, de 14 de julio, por la que se regula la prestación económica de asistencia personal y se amplía el nivel de protección del Sistema Catalán de Autonomía y Atención a la Dependencia (SCAAD). A su vez esta última norma ha sido derogada por la Orden ASC 471/2010, de 28 de septiembre, por la que se regulan las prestaciones y profesionales de la asistencia personal en Cataluña, en la que se continúa regulando el nivel adicional de protección.

²³ Orden 5 diciembre de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del SAAD en la Comunitat Valenciana. La norma ha sido modificada con posterioridad por la Orden 5/2011, de 6 de junio, de la Conselleria de Bienestar Social. Modificada por la Orden 5/2011, de 6 de junio, de la Conselleria de Bienestar Social.

²⁴ Como sucede con la Comunidad Autónoma Andaluza que ha procedido a ampliar la compatibilidad de las prestaciones como parte integrante del nivel adicional (Orden de 7 de marzo de 2008, por la que se modifica la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la Gestión de las prestaciones económicas, y la Orden de 15 de noviembre de 2007; BOJA 19 de marzo de 2008). La Comunidad de Madrid, por su parte, contempla la posibilidad de incrementar las cuantías máximas de las prestaciones mediante el desarrollo del nivel adicional en su Orden 349/2010, de 3 de marzo, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se autoriza a la Dirección General de Coordinación de la Dependencia a aprobar las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD en la Comunidad de Madrid (BOCM 8 de marzo de 2010). Con todo, las cuantías máximas fijadas en esta Comunidad para el año 2011 coinciden con las establecidas por el Gobierno central para dicho año (Resolución 525/2011, de 12 de abril, de la Dirección General de Coordinación de la Dependencia, por la que se publican las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD en la Comunidad de Madrid para el año 2011, BOCM 10 de mayo).

Como habrá podido comprobarse, el legislador estatal se ha decantado por un sistema público de financiación en el que participan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas de tal suerte que, además, la aportación anual de cada autonomía deberá ser al menos idéntica al total de la cantidad aportada por el Estado central para financiar el nivel mínimo y el adicional. En todo caso, quiere la ley que la financiación del SAAD sea “la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones públicas competentes” y que la misma quede determinada con una cadencia anual en los Presupuestos correspondientes (art. 32.1 LPAD)²⁵. Nada se dice en el articulado de la ley, sin embargo, sobre el carácter estable y la sostenibilidad de la financiación como tampoco se hace referencia alguna a la corresponsabilidad de los distintos agentes implicados; extremos todos ellos a los que sí aludía el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales (2005) y cuya incorporación en el articulado de la Ley había sido recomendada por el Consejo Económico y Social en su dictamen al Anteproyecto²⁶. En este sentido, es preciso acudir a la Exposición de motivos de la LPAD para encontrar una alusión a tales cuestiones al indicarse, aquí sí de modo explícito, que la financiación del sistema habrá de ser “estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones públicas”. Aun así, para el período de nueve años comprendido entre el año 2007 y el 2015, se asegura la participación de la Administración General del Estado en la financiación del sistema mediante una asignación anual de créditos en sus Presupuestos al objeto de celebrar los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas para financiar el nivel acordado (disposición transitoria primera)²⁷.

Por otra parte, pese a la invocación expresa que la LPAD hace a la suficiencia en lo concerniente a la financiación del sistema, muy pronto fue posible constatar la clara escasez de las aportaciones de la Administración General del

²⁵ A la determinación anual vía presupuestos refiere también su adicional primera. Para Hierro Hierro, F.J., este modelo de financiación con cadencia anual presentaría tanto ventajas –entre ellas la seguridad jurídica o la capacidad de adaptación– como inconvenientes tales como la inestabilidad o la ausencia de pautas seguras [“Organización y funcionamiento del SAAD”, en Montoya Melgar, A., (Dir.), “La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley...”, págs. 232 y ss.].

²⁶ Dictamen 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, 20 de febrero de 2006, pág. 29.

²⁷ Sobre este régimen transitorio y los problemas de interpretación que el mismo plantea puede verse Hierro Hierro, F.J., “Organización y funcionamiento del SAAD”, en Montoya Melgar, A., (Dir.), “La protección de las personas dependientes. Comentario a la Ley...”, cit., págs. 236 y ss.

Estado que habían quedado previstas inicialmente para sufragar el Sistema²⁸. En este sentido, la memoria económica que acompañaba al Anteproyecto de Ley cifró como objetivo pasar desde el 0,33 por 100 del PIB -cantidad que en 2004 se destinaba a la atención a la dependencia en gastos corrientes- hasta un 0,44 del PIB en el período comprendido entre los años 2005 y 2010²⁹. Según las previsiones contenidas en dicho documento el esfuerzo presupuestario que habría de realizar la Administración General del Estado ascendía a más de 12.638 millones para el período comprendido entre los años 2007-2015. Las previsiones contemplaban, además, aportaciones anuales cada vez más altas debido al calendario progresivo de implantación de la LPAD, que llevaría a la incorporación al sistema de un número creciente de beneficiarios a medida que transcurriesen los primeros años de su vigencia³⁰. Sin embargo, como se ha dicho, desde un primer momento pudo constatarse que las cantidades inicialmente proyectadas se situaban por debajo de las necesidades reales, lo que dio como resultado que dichas estimaciones fueran rápidamente superadas por las cantidades efectivamente destinadas al sistema. De este modo, la aportación que la Administración General del Estado viene realizando al SAAD desde el año 2008 ha sido sensiblemente superior a las cuantías previstas en la memoria económica, en una tendencia que se ha quebrado por primera vez en el 2011³¹. Para este año la aportación de la Administración General del Estado se ha cifrado en menos de 1.500 millones de euros por debajo de las previsiones

²⁸ Algunos datos de interés sobre los costes del SAAD pueden verse en Montserrat Codorniu, J. “La sostenibilidad del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD): presente y futuro”, en el “Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, Diputación de Barcelona, 2010, págs. 115 y ss.

²⁹ Lo que unido al 0,17% que se requeriría para gasto de capital representaría un total del 0,61% del PIB en el referido período.

³⁰ La aportación anual de la Administración General del Estado quedó cifrada en los siguientes valores: 400.000.000 € para el año 2007; 678.685.396 € para el 2008; 979.364.617 € para el año 2009; 1.160.330.812 € en el 2010; 1.545.425.613 € para el año 2011; 1.673.884.768 €, para 2012; 1.876.030.564 € para el año 2013; 2.111.571.644 € en el 2014; y 2.212.904.397 € para el año 2015. En sentido crítico, destacando la insuficiencia de estas previsiones López Cumbre, L., “Fisuras de una ley histórica en materia de protección social: el proyecto de ley de dependencia”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2006, nº 11 (Iustel, versión digital), pág. 12.

³¹ Para el año 2008 la aportación máxima de la Administración General del Estado se fijó en 870.998.370 €, lo que supuso un incremento en relación con lo planificado en la memoria económica de un 18% y de un 118% en comparación con el 2007. Para el 2009 la cuantía destinada a la cobertura de las situaciones de dependencia quedó prevista en torno a los 1.158.680.000 (superando en un 15% la cantidad prevista en la memoria económica). Estos y otros datos de interés pueden consultarse en el Informe sobre “La participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2009. Para el año 2010 la cuantía presupuestada ascendió a 1.581.569, 77 € (Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado; BOE 24 diciembre 2009).

contenidas en la memoria económica que superaban dicha cifra³².

En fin, la preocupación por garantizar la efectividad del sistema y su sostenibilidad desde un punto de vista financiero, llevó al Congreso de los Diputados a aprobar una moción, en octubre del 2008, por la que se instaba al Gobierno a crear un grupo de expertos para evaluar el desarrollo y la efectiva aplicación de la LPAD. El grupo de trabajo se constituyó efectivamente en enero del año siguiente y, tras nueve meses de trabajo, presentó su informe en septiembre del 2009³³. En dicho informe, se contiene una serie de recomendaciones relacionadas con la mejora de la financiación del SAAD -junto a otras consideraciones sobre los aspectos más diversos relativos al funcionamiento del sistema-, entre las que se cuentan la conveniencia de integrar la dependencia en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la oportunidad de arbitrar otras vías de financiación pública que doten al sistema de mayores recursos o la necesidad de mejorar la financiación de carácter privado.

3.2. La financiación del SAAD a través del copago

Como se ha adelantado, la LPAD prevé la contribución económica de los propios beneficiarios en la financiación del SAAD a través de la figura del copago. De esta suerte, las propias personas en situación de dependencia que resulten cubiertas por el sistema habrán de participar en la financiación de los servicios -según el tipo y coste de cada uno de ellos-, en función de su capacidad económica personal³⁴. Del mismo modo, la capacidad económica

³² La cifra presupuestada en esta ocasión ha ascendido a 1.498.442,46 € (Ley 39/2010, de 22 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado; BOE 23 diciembre), frente a los 1.545.425.613 € comprometidos en la memoria económica.

³³ El denominado “Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, septiembre 2009. Otras propuestas de mejora en la financiación del SAAD pueden verse en Montserrat Codorniu, J. “La sostenibilidad del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD): presente y futuro”, cit., págs. 118 y ss; y Cervera, M., “Perspectiva global”, en el “Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, cit., págs. 187 y 188.

³⁴ Lo que se tiene en cuenta, así pues, es la situación personal del beneficiario y no la capacidad económica familiar. Para evitar maniobras tendentes a disminuir fraudulentamente la referida capacidad la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, prevé el cómputo a estos efectos de todas las disposiciones patrimoniales -onerosas o gratuitas-, que el solicitando haya efectuado en los 4 años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, a favor de su cónyuge y familiares. Según se dispone en la misma ley dicha previsión habría de incorporarse en los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel adicional de protección (disposición adicional quinta). Alertando del fraude que pueden propiciar los parámetros contemplados en la ley para fijar la participación del beneficiario López Cumbre, L., “Fisuras de una ley histórica en materia de protección social: el proyecto de ley de dependencia”, cit., págs. 12 y 13.

del beneficiario se tomará en consideración para determinar la cuantía de las prestaciones de carácter económico (art. 33.1 y 2 LPAD)³⁵. Corresponde al Consejo Territorial fijar los criterios para determinar la intensidad de dicha participación si bien, y dado el carácter universal de la protección, la LPAD deja claro que “ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos” [art. 33.3 y 4; art. 8.2 d)]³⁶.

En cumplimiento de dicha encomienda el Consejo Territorial estableció los criterios sobre la participación de los beneficiarios en las prestaciones del sistema -junto con la propuesta de la determinación de la capacidad económica de los mismo-, en su acuerdo de 27 de noviembre de 2008³⁷. Se superó así el plazo de seis meses establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de mayo 2007 -por el que se aprobaba el marco de cooperación interadministrativa para dicho año- para que en el seno del Consejo se elaborase una propuesta de reglamento sobre la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios³⁸.

4. EL INTENSO PROCESO DE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE DEPENDENCIA

Con toda probabilidad, uno de los rasgos caracterizadores de la LPAD que resulta ser más sobresaliente es el elevado número de llamadas que su texto hace a ulteriores desarrollos reglamentarios sobre las materias más diversas;

³⁵ El art. 14.7 LPAD, por su parte, remite a un ulterior reglamento la determinación de la capacidad económica del solicitante de las prestaciones teniendo en cuenta renta y patrimonio a propuesta del Consejo Territorial. Sobre las ventajas e inconvenientes del copago, por todos, López Gandía, J., “La financiación de la protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, cit., págs. 265 y ss.

³⁶ Se asumía así lo previsto en el Acuerdo del 2005 y la recomendación del Consejo Económico y Social de incorporar en el texto dicha aclaración (Dictamen 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, cit., págs. 29 y 30). Vid., al respecto Cruz Villalón, J., quien destaca cómo, desde la perspectiva opuesta, “el hecho de que la persona dependiente goce de una capacidad económica holgada tampoco la expulsará” del Sistema (“La protección social de la dependencia”, cit., pág. 18). Según se indica en el art. 33.3 LPAD “para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros”.

³⁷ Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad (BOE 17 de diciembre). Un detallado análisis de su contenido puede verse en González Ortega, S., “Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia. Las prestaciones del sistema y el catálogo de servicios”, en el “Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, cit., págs. 157 y ss.

³⁸ Hasta la aprobación del citado reglamento el acuerdo ha remitido a la normativa autonómica para determinar la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios.

algunas tan centrales como puedan ser el baremo de valoración de la dependencia, la cuantía de las prestaciones económicas o la determinación del nivel mínimo de protección. En términos puramente numéricos, las menciones que contiene la LPAD a una ulterior norma reglamentaria de desarrollo rondan la decena. A estas remisiones específicas se añade la habitual previsión de carácter genérico por la que se faculta al Gobierno para dictar todas aquellas disposiciones que resulten necesarias para el desarrollo y la ejecución de la ley (disposición final séptima LPAD).

4.1. La producción reglamentaria tras la aprobación de la Ley

Prescindiendo por el momento de las normas relativas a la financiación del sistema, que serán objeto de una atención particularizada más adelante, el *iter* de las disposiciones reglamentarias de mayor relevancia que se han dictado como complemento de las previsiones de la LPAD sería el que a continuación se indica³⁹.

La primera norma que inauguró el dilatado proceso de desarrollo reglamentario sería el Real Decreto 504/2007⁴⁰, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia. El texto había sido precedido del

³⁹ Otras normas dictadas en desarrollo de la LPAD han sido, entre otras, las siguientes: Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se establece el Sistema de Información del SAAD (SISAAD) y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal (BOE 28 de mayo de 2007); Resolución de 16 de julio de 2007, del IMSERSO, sobre procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (BOE 23 de julio); Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio, por la que se crea una comisión especial para la mejora de la calidad del SAAD (BOE 9 julio 2008); así como, en fin, el conjunto de disposiciones que se han dictado para la aplicación de la Ley en las Ciudades de Ceuta y Melilla entre las que pueden destacarse la Resolución del IMSERSO 16 julio 2007, sobre el procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones (BOE 23 de julio); la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la LPAD en las Ciudades de Ceuta y Melilla (BOE 10 de agosto); modificada por la Orden TAS/278/2008 (BOE 12 de febrero) y la Orden ESD 480/2009, de 13 de febrero (BOE 3 de marzo); y la Orden SAS/2287/010, de 19 de agosto, por la que se regulan los requisitos y el procedimiento para la acreditación de los centros, servicios y entidades privadas, concertadas o no, que actúen en el ámbito de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en las Ciudades de Ceuta y Melilla (BOE 30 de agosto). Téngase en cuenta que, de conformidad con el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo corresponde a la Administración General del Estado asumir las funciones de planificación, ordenación, dirección y gestión del SAAD así como la financiación del nivel mínimo de protección en estas ciudades (disposición adicional única). La LPAD, por su parte, ya contemplaba la posibilidad de acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y estos territorios en materia de centros y servicios de atención a la dependencia, así como la participación de ambas Ciudades en el Consejo Territorial en la forma que éste determine (disposición adicional undécima).

⁴⁰ De 20 de abril (BOE 21 de abril). Con una posterior corrección de errores publicada en el BOE de 28 de mayo del mismo año.

correspondiente Acuerdo en el seno del Consejo Territorial, al exigirlo así el art. 27.2 LPAD⁴¹. En el decreto se regulaba tanto el baremo de valoración de la dependencia (BVD) como la escala de valoración específica para los menores de tres años (EVE), previstos en el art. 27 y la disposición adicional decimotercera de la LPAD. Se daba así cumplimiento a lo establecido en la disposición final quinta de la misma ley que fijaba un plazo máximo de tres meses -tras la constitución del Consejo Territorial-, para que se procediera a la aprobación del baremo⁴². La mentada norma se vería modificada poco tiempo después por el Real Decreto 1197/2007⁴³, a fin de, por un lado, permitir la utilización del instrumento de valoración previsto en el anexo 2 del Real Decreto 1971/1999⁴⁴, para valorar la discapacidad del hijo o menor acogido -a efectos del posible disfrute de un descanso por maternidad ampliado-; y, por otro, mantener la vigencia transitoria de dicho anexo para determinar la necesidad de ayuda de tercera persona, hasta tanto no se revisase el instrumento específico de valoración de la dependencia una vez transcurrido el primer año de su aplicación.

Dicha revisión ya había quedado prevista en la disposición adicional cuarta del mismo Real Decreto 504/2007 donde dicha labor había sido encomendada al Consejo Territorial a fin de que, culminada su tarea revisoria, propusiese las modificaciones que considerara oportunas. Con un notable retraso, el Consejo Territorial adoptó el 1 de junio de 2010 el acuerdo sobre modificación del baremo de valoración lo que ha dado lugar a la aprobación de un nuevo instrumento de valoración mediante Real Decreto 174/2011⁴⁵. Con la entrada en vigor de esta nueva norma ha quedado derogado el Real Decreto 504/2007 -y por tanto el baremo que se venía aplicando hasta entonces-, al tiempo que se ha puesto fin a la vigencia transitoria del anexo 2 del Real Decreto 1971/1999⁴⁶.

⁴¹ El acuerdo del Consejo Territorial fue aprobado en sesión de 23 de marzo de 2007, con anterioridad el mismo órgano había alcanzado un acuerdo sobre esta materia el 22 enero de 2007 (Resolución de 23 de mayo, del IMSERSO, BOE 7 de junio).

⁴² También debía aprobarse en el mismo plazo la intensidad de protección de los servicios. La sesión constitutiva del Consejo Territorial tuvo lugar el 22 de enero de 2007 momento en el que se aprobó su reglamento de funcionamiento.

⁴³ De 14 de septiembre (BOE 3 de octubre); corrección de errores publicada en el BOE 4 de octubre 2007.

⁴⁴ De 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.

⁴⁵ De 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido en la LPAD (BOE 18 de febrero). El acuerdo del Consejo Territorial fue publicado mediante Resolución de 29 de junio de 2010 de la Secretaría General de Política Social y Consumo (BOE 12 de julio; corrección de errores BOE 31 de julio).

⁴⁶ También prevé el RD 174/2011 una evaluación de los resultados del nuevo baremo por parte del Consejo Territorial una vez concluido el octavo año de aplicación de la LPAD, a fin de que dicho órgano pueda proponer, nuevamente, las modificaciones que estime procedentes (disposición adicional tercera).

Siguiendo el orden cronológico, y prescindiendo por el momento de las normas relativas a la financiación del sistema, sería el Real Decreto 615/2007⁴⁷ la siguiente disposición promulgada en desarrollo de la LPAD. Dicho texto abordó la cuestión relativa a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, cumpliendo así con el mandato contenido en el art. 18 LPAD y en su adicional cuarta⁴⁸. A partir de su entrada en vigor, los cuidadores no profesionales pasaron a quedar incluidos en el Régimen General -en situación de asimilada al alta- mediante la suscripción del correspondiente convenio especial⁴⁹. En desarrollo de estas previsiones, la Orden TAS/2632/2007⁵⁰ procedió a completar la regulación del mentado convenio para este colectivo en uso de la facultad que el Real Decreto 615/2007 había otorgado al Ministro de Trabajo (disposición adicional quinta). Al igual que sucediera con el primero de los reglamentos citados, también el Real Decreto 615/2007 se ha visto recientemente alterado por el Real Decreto 175/2011⁵¹ al objeto de incluir en el sistema de Seguridad Social a aquellos cuidadores no profesionales que atiendan a los beneficiarios de la protección en situación de dependencia moderada (grado I).

La tercera materia que ha conocido su correspondiente desarrollo reglamentario ha sido la relativa a las prestaciones económicas, en consonancia con la previsión según la cual la cuantía de dichas prestaciones será acordada por el Consejo Territorial “para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto” (art. 20 LPAD)⁵². En cumplimiento de este mandato, el Ejec-

⁴⁷ De 11 de mayo (BOE 12 mayo). Corrección de errores publicada en BOE 12 de junio.

⁴⁸ La norma procedió a introducir ciertas modificaciones en disposiciones anteriores a fin de acomodarlas a la nueva normativa. Las normas afectadas fueron las que a continuación se indica: Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de Empleadas de Hogar; Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre; Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la LISMI; y, en fin, Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. El texto contempla, además, la financiación de las actividades formativas de los cuidadores no profesionales -previstas en el art. 18.4 LPAD- mediante un tipo reducido de cotización. Igualmente incorpora una referencia a cuidadores profesionales para indicar que su encuadramiento en la Seguridad Social, cuando sean contratados por instituciones públicas o entidades privadas mediante la prestación económica vinculada al servicio, se regirá por lo dispuesto en la normativa de la Seguridad Social. Igual remisión se prevé para los trabajadores dedicados a la asistencia personal a grandes dependientes a los que se refiere el art. 19 LPAD (disposición adicional tercera).

⁴⁹ Salvo en los casos a los que se refiere su art. 2, en sus apartados 2º y 3º.

⁵⁰ De 7 de septiembre, que modifica la Orden TAS 2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social (BOE 14 septiembre). La Orden del 2007 regula además el convenio especial de otros colectivos como ha sido el caso, entre otros, de las víctimas de violencia de género o los deportistas profesionales.

⁵¹ De 11 de febrero (BOE 18 de febrero).

⁵² La intervención del Consejo Territorial en esta materia se reitera en el art. 8.2 c) LPAD.

tivo viene dictando anualmente los sucesivos decretos en los que se fijan las cuantías máximas de las prestaciones para el año en curso y desde el año 2008, además, y de conformidad con las previsiones reglamentarias, se revalorizan las cuantías establecidas en el ejercicio anterior.

Las primeras cuantías fueron aprobadas a mediados del año 2007 mediante el Real Decreto 727/2007⁵³. En aquella ocasión, el Gobierno reguló las cuantías de las prestaciones junto a las intensidades de protección de los servicios que integran el catálogo de la LPAD así como la compatibilidad e incompatibilidad que ha de regir entre ellos. Más precisamente, y teniendo en cuenta el calendario de aplicación gradual de la LPAD, la norma se limitó a fijar las cuantías máximas de las prestaciones económicas para el Grado III (gran dependencia) en sus niveles 1 y 2⁵⁴, al tratarse del único grado que quedaba cubierto por el SAAD durante el primer año de vigencia de la ley⁵⁵. En todo caso, al Real Decreto 727/2007 se ha achacado una excesiva parquedad a la hora de abordar la cuestión relativa a las prestaciones económicas. La crítica se debe a que la norma se limitó a regular la cuantía máxima de dichas prestaciones remitiendo, en cambio, la regulación de los requisitos y condiciones de acceso a las Comunidades Autónomas o Administración competente teniendo

⁵³ De 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LPAD (BOE 9 junio). En el texto se regulaban, además, las especialidades de la protección ante la dependencia de los emigrantes españoles retornados (Disposición adicional única). En relación con el colectivo últimamente citado cabe citar el Real Decreto 1493/2007, 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados (BOE 26 de noviembre). En dicho texto la situación de dependencia figura entre los criterios a tener en cuenta a efectos de la concesión de las ayudas que en su texto se regulan.

⁵⁴ Las cuantías máximas mensuales para el 2007 quedaron cifradas, según el anexo II, en las siguientes. Para el nivel 2 del Grado III: 780 € para la prestación económica vinculada al servicio; 487 € en el caso de la prestación para cuidados en el entorno familiar y 780 € para la prestación económica de asistencia personal. Para el nivel 1 del Grado III: 585 €; 390 € y 585 € respectivamente.

⁵⁵ Según el calendario de aplicación escalonada de la LPAD previsto en su disposición final primera, el sistema cubriría de modo progresivo a las personas en situación de dependencia del modo siguiente. El primer año de vigencia de la ley (2007) quedarían cubiertos aquéllos valorados en los niveles 1 y 2 del Grado III (Gran Dependencia); en el segundo y tercer año se incluirían los valorados en el nivel 2 del Grado II (Dependencia Severa); el tercer y cuarto año el sistema debía acoger a las personas valoradas en el nivel 1 del Grado II; en el quinto y sexto año quedarían atendidos por el sistema a quienes sean valorados en el nivel 2 del Grado I (Dependencia Moderada); en fin, el séptimo y octavo años acogerán a los valorados en el nivel 1 del Grado I.

en cuenta, eso sí, lo acordado en el seno del Consejo Territorial (art. 12)⁵⁶. Esta amplitud en la remisión puede ocasionar, se ha dicho, una divergencia poco deseable entre los distintos territorios en una cuestión tan nuclear como lo es el acceso de la población en situación de dependencia a las prestaciones o la propia cuantía de las mismas ⁵⁷.

Como se ha adelantado, los decretos sucesivos han fijado las cuantías correspondientes a las prestaciones económicas para los grados y niveles que el sistema venía a cubrir, por primera vez, durante ese año y han procedido a actualizar los importes máximos de las prestaciones económicas fijados en el año inmediatamente anterior; salvo en el caso del texto del 2011 en el que se han mantenido las cuantías vigentes en el año 2010 sin proceder a su revalorización; o, por mejor decir, en esta ocasión se ha actualizado conforme al 0% previsto para el incremento del IPREM en este año⁵⁸. Por orden cronológico, las normas en las que se regulan dichas cuantías son las siguientes: Real Decreto 7/2008⁵⁹, para el nivel 2 del Grado II; Real Decreto 73/2009⁶⁰, para el nivel 1

⁵⁶ Una vez publicado el decreto estatal las Comunidades Autónomas han venido aprobando las resoluciones en las que se regulan las intensidades de protección de los servicios y la gestión de las prestaciones económicas en su territorio. Un estudio comparativo de la normativa autonómica al respecto puede verse en Monreal Bringsvaerd, E., “Las prestaciones económicas”, en Roqueta Buj, R., “La situación de dependencia...”, cit., págs. 496 y ss; y AAVV, “Análisis de los desarrollos normativos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Estudio comparativo autonómico”, Cinca, Madrid, 2009, págs. 202 y ss.

⁵⁷ Estas valoraciones críticas pueden verse en Roqueta Buj, R., para quien de este modo se estaría produciendo una quiebra en “el marco de homogeneidad territorial” de la LPAD “con la consiguiente merma de los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a las prestaciones del sistema”; de modo y manera que “las prestaciones de dependencia pueden ser cualitativa y cuantitativamente diferentes en función de la Comunidad Autónoma donde resida el beneficiario” toda vez que “el único denominador común que se garantiza a todos los beneficiarios (...) es la cuantía máxima” (“El sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, cit., págs. 83-84).

⁵⁸ Desde el año 2008 se incluyen, junto a las cuantías máximas, la cuota a la Seguridad Social derivada de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

⁵⁹ De 11 de enero (BOE 12 de enero). Las cuantías máximas mensuales quedaron fijadas en las que ha continuación se indican. Para la prestación económica vinculada al servicio: 811,98 € para el nivel 2 del Grado III; 608,98 € para el nivel 1 del Grado III; 450 € para el nivel 2 del Grado II. En el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar: 506,96 €, 405,99 € y 328,36 €, respectivamente. Y para la prestación económica de asistencia personal: 811, 98 € y 608, 98 € para cada uno de los niveles del Grado III.

⁶⁰ De 30 de enero (BOE 31 de enero). Para este año las cuantías se establecieron en las siguientes. Prestación económica vinculada al servicio: 831,47 € para el nivel 2 del Grado III; 623,60 € para el nivel 1 del Grado III; 460,80 € para el nivel 2 del Grado II; 400 € para el nivel 1 del Grado II. En el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar: 519,13 €; 415, 73 €; 336,24 €; 300 €, respectivamente. Y para la prestación económica de asistencia personal: 831, 47 € y 623, 60 € para cada uno de los niveles del Grado III.

del Grado II; Real Decreto 374/2010⁶¹, dedicado a revalorizar los importes de las prestaciones económicas que habían quedado fijados el año anterior; Real Decreto 570/2011, para el nivel 2 del Grado I⁶². Poco antes de la aprobación de esta última norma, el ya citado Real Decreto 175/2011⁶³ había procedido a modificar el Real Decreto 727/2007 para incorporar en su texto -por lo que ahora interesa-, las cuantías máximas de las prestaciones económicas durante el año 2011 correspondientes al nivel 2 del Grado I (dependencia moderada)⁶⁴, cuantías que después serían reiteradas en el Real Decreto 570/2011.

Hasta el año 2011 la actualización de los importes máximos de las prestaciones se llevaba a cabo utilizando un método distinto al previsto para actualizar las aportaciones estatales correspondientes al nivel mínimo de protección. De este modo, mientras que estas últimas conocían un aumento anual coincidente con el incremento del IPREM (art. 3.4 Real Decreto 614/2007), las prestaciones económicas debían aumentar en su cuantía en función de la subida del IPC (art. 13.1 Real Decreto 727/2007). Esta diferencia en la forma de actualizar unas y otras ha quedado eliminada a partir del ya citado Real Decreto 570/2011, que ha venido a modificar el art. 13.1 del Real Decreto 727/2007, a fin de sustituir la referencia al IPC que este precepto contenía por la correspondiente al IPREM. Así pues, tras la entrada en vigor de esta reforma, la actualización de las cuantías de las prestaciones económicas del SAAD se llevará a cabo no ya en función del IPC sino de conformidad con el incremento que cada año se aplique al referido indicador. La desvinculación de las cuantías respecto del IPC y su conexión con el IPREM ha dado como resultado una congelación de las mismas para el año 2011 al mantenerse sin alterar para este año las cuantías del IPREM que regían en el año anterior.

Ha de tenerse en cuenta en todo caso que, dado que la Ley prevé la participación del beneficiario en la financiación del sistema -a través de la figura del copago (art. 33 LPDA)- el importe de la prestación se hallará aplicando un coeficiente reductor a las cuantías previstas en cada decreto, en función de la capacidad económica de cada beneficiario, conforme a lo establecido por la

⁶¹ De 26 de marzo (BOE 27 marzo). Las cuantías máximas para el año 2010 fueron las que a continuación se detallan. Prestación económica vinculada al servicio: 833,96 € para el nivel 2 del Grado III; 625,47 € para el nivel 1 del Grado III; 462,18 € para el nivel 2 del Grado II; 401,20 € para el nivel 1 del Grado II. En el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar: 520,69 €; 416,98 €; 337,25 €; 300,90 €, respectivamente. Y para la prestación económica de asistencia personal: 833,96 € y 625,47 € para cada uno de los niveles del Grado III.

⁶² De 20 de abril (BOE). La norma ha mantenido para el año 2011 las cuantías máximas del año anterior y ha añadido las correspondientes al nivel 2 del Grado I: 300 € para la prestación económica vinculada al servicio y 180 € en el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

⁶³ De conformidad con el Acuerdo del Consejo Territorial de fecha 28 de octubre de 2010.

⁶⁴ Para ello se incorpora en su texto un nuevo anexo V donde figuran las cuantías máximas de las prestaciones económicas del grado I, nivel 2 para el 2011.

Comunidad autónoma o Administración competente y teniendo en cuenta lo acordado al respecto en el Consejo Territorial (art. 13.2 Real Decreto).

En fin, como se apuntó más arriba, el desarrollo reglamentario de las intensidades de protección de los servicios y el régimen de compatibilidades entre ellos fue objeto de regulación, junto con la cuantía máxima de las prestaciones económicas, mediante el Real Decreto 727/2007. En esta concreta materia, la norma se limitó a desarrollar los servicios correspondientes a los grados II (dependencia severa) y III (gran dependencia) posponiendo la regulación relativa al grado I (dependencia moderada) a un momento ulterior, por permitirlo y aconsejarlo así tanto el calendario de aplicación progresiva de la LPAD como la previsión de una evaluación de resultados que habría de llevarse a cabo una vez que hubiesen transcurrido los tres primeros años de su aplicación (disposición final primera LPAD). Así las cosas, ha habido que esperar al 2011 y a la aprobación del Real Decreto 175/2011, para tener el panorama completo de intensidades pese a que aún no se cuenta con los resultados de la anunciada evaluación institucional. En efecto, ha sido esta última norma la encargada de incorporar al texto del Real Decreto 727/2007 las intensidades de protección de los servicios para el grado I (dependencia moderada).

4.2. El desarrollo reglamentario del nivel mínimo de protección y su financiación

Según ha quedado dicho más arriba, la protección dispensada por el SAAD se encuentra estructurada desde la misma LPAD en tres niveles, de los cuales el nivel mínimo ha de ser determinado por el Gobierno –previa audiencia del Consejo Territorial- y financiado a través de los recursos económicos que, al efecto, se destinen cada año en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En cumplimiento de estas previsiones desde el año 2007, y con una cadencia anual, han ido apareciendo los pertinentes decretos para la determinación de este nivel básico de tutela. La primera norma reglamentaria que se aprobó sobre esta cuestión fue el Real Decreto 614/2007⁶⁵ que vino a regular el nivel mínimo de protección para el Grado III de la Gran Dependencia (niveles 1 y 2), único nivel de dependencia que quedaba cubierto durante el primer año de vigencia de la LPAD. Llamativamente, el Gobierno no se ciñó en aquella ocasión a fijar las cuantías correspondientes al nivel mínimo e incorporó en su anexo la media estimada de la aportación total de las distintas Administracio-

⁶⁵ De 11 de mayo (BOE 12 de mayo). Por cada beneficiario el mínimo de protección garantizado se fijó en 250 € mensuales para el nivel 2 del Grado III y en 170 € para el nivel 1 del mismo grado de dependencia.

nes Públicas correspondientes tanto al nivel mínimo como al acordado⁶⁶.

Por otra parte, dado que la norma se dictó con anterioridad a que se determinase la intensidad de protección de los servicios y otros aspectos del sistema⁶⁷, aquella previó una aportación de fondos desde el Estado a las Comunidades Autónomas con carácter transitorio –hasta tanto no se acometieran dichas materias mediante el correspondiente acuerdo del Consejo Territorial- a condición de que el beneficiario que hubiese obtenido el reconocimiento de su situación de dependencia se encontrase además recibiendo algún servicio o percibiendo alguna prestación económica por tal motivo (disposición transitoria única Real Decreto 614/2007).

Conviene indicar que, además de fijar las cuantías correspondientes al nivel mínimo, la norma reglamentaria previó una actualización anual de las mismas coincidente con la que conociera cada año el IPREM (art. 3.4 Real Decreto 614/2007). Por tal motivo, desde el 2008, el Gobierno ha aprobado cada año el decreto en el que se fija el nivel mínimo de protección garantizado –correspondiente a los grados y niveles de dependencia que, de modo escalonado, han quedado cubiertos por el SAAD- y se actualizan las cuantías aprobadas en el año inmediatamente anterior para los grados y niveles ya protegidos, tal y como viene sucediendo también con las cuantías de las prestaciones económicas. De este modo, el Real Decreto 6/2008⁶⁸, procedió a establecer el nivel mínimo de protección para el Grado II (dependencia severa), nivel 2 y a actualizar las cuantías correspondientes a los niveles 1 y 2 del Grado III (gran dependencia) que habían sido aprobadas por el Real Decreto 614/2007. Poco duraron, sin embargo, estas actualizaciones ya que el Real Decreto-ley 1/2008⁶⁹ reformó las cuantías del IPREM previstas en la Ley de Presupuestos

⁶⁶ También se incluyó en aquella ocasión la aportación total máxima estimada de la Administración General del Estado por beneficio y mes. Sobre los recelos con que algunas Comunidades Autónomas acogieron las menciones relativas al nivel acordado que la norma contenía puede verse el Dictamen de 3 de mayo de 2007 del Consejo de Estado al Proyecto de Real Decreto sobre nivel mínimo del SAAD garantizado por la Administración General del Estado y Seguridad Social de los cuidadores profesionales y no profesionales, previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE 12 de mayo). En dicho dictamen el Consejo de Estado manifestó la conveniencia de eliminar de su texto las referencias al nivel acordado hasta tanto no se contase con los pertinentes acuerdos del Consejo Territorial (págs. 8 y 9).

⁶⁷ Tales como el régimen de incompatibilidades entre ellos, las condiciones y cuantías de las prestaciones económicas y los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios.

⁶⁸ De 11 de enero (BOE 12 de enero). Las cuantías mínimas para ese año fueron fijadas en las siguientes: 255,10 € para el nivel 2 del Grado III; 173,47 € para el nivel 1 del Grado III; y 100 € para el nivel 2 del Grado II.

⁶⁹ De 18 de enero de 2008 (BOE 19 enero).

Generales del Estado para el año 2008 a fin de incrementarlas hasta el 3,5%⁷⁰. Con el objeto de ajustar las cuantías a dicha subida, en el mes de febrero el Real Decreto 6/2008 quedó modificado por el Real Decreto 179/2008⁷¹, para incorporar en su texto las aportaciones correspondientes al grado III de dependencia (en sus dos niveles) ligeramente incrementadas. El nivel mínimo de protección para el año 2009 se aprobó mediante el Real Decreto 74/2009⁷²; en tanto que el Real Decreto 373/2010⁷³ regularía el mínimo para el ejercicio 2010 y el Real Decreto 569/2011⁷⁴ ha hecho lo propio para el 2011.

Para la transferencia de fondos desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, el Real Decreto 614/2007 estableció inicialmente un sistema de libramiento en virtud del cual los créditos asignados debían hacerse efectivos con una cadencia mensual -por doceavas partes- según el número de beneficiarios con derecho a prestación, regularizándose con carácter trimestral. A tal fin cada Comunidad Autónoma debía informar al Estado central sobre las resoluciones de reconocimiento adoptadas en su territorio con indicación del grado y nivel de dependencia de los beneficiarios, utilizando al efecto la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del SAAD (art. 3.5 Real Decreto 614/2007). Dicho procedimiento se vería alterado en algunos de sus extremos por el Real Decreto 99/2009⁷⁵ al objeto -si se hace caso de lo que se establece en su preámbulo- de introducir mejoras relativas a la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la obligación de la Administración General del Estado de contribuir al SAAD.

La primera novedad de interés que presenta la reforma del año 2009 ha consistido en la incorporación al texto originario de los requisitos de cuyo cumplimiento se hace depender la efectiva aportación, por parte de la Administración central, de las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado (nuevo art. 3.5 Real Decreto 614/2007). Para ello se ha recurrido a

⁷⁰ En lugar del 2% previsto en la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Las nuevas cuantías fueron las siguientes: 258,75 € para el nivel 2 del Grado III; y 175,95 € para el nivel 1 del mismo grado de dependencia.

⁷¹ De 8 de febrero (BOE, 9 de febrero), por el que se modifica el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

⁷² De 30 de enero (BOE 31 enero). Las cuantías mínimas para este año son las que a continuación se detallan. 263,93 € para el nivel 2 del Grado III; 179,47 € para el nivel 1 del Grado III; 102 € para el nivel 2 del Grado II; y 70 € para el nivel 1 del mismo grado.

⁷³ De 26 de marzo (BOE 27 marzo). El mínimo de protección garantizado quedó fijado en las siguientes cuantías. Grado III: 266,57 € para el nivel 2 y 181,26 € para el nivel 1. Grado II: 103,02 € para el nivel 2 y 70,70 € para el nivel 1.

⁷⁴ De 20 de abril (BOE 11 mayo). Dado que el IPREM no se ha actualizado para este año el decreto ha mantenido las cuantías del 2010 a las que ha añadido la aportación correspondiente al nivel 2 del Grado I: 60 € mensuales.

⁷⁵ De 6 de febrero (BOE 19 de febrero).

una técnica en la que se combina la remisión a los requisitos previstos en la LPAD con una indicación expresa de dos exigencias concretas. Según la primera de ellas, para que se produzca la referida aportación estatal es preciso que el procedimiento de reconocimiento de la dependencia se haya iniciado a solicitud del interesado o de la persona que le represente; en consonancia, por cierto, con lo que ya dispone la LPAD en su art. 28.1. Quedan pues excluidos, a estos efectos, los reconocimientos de oficio que puedan realizar las Comunidades Autónomas de conformidad con su normativa propia. En segundo lugar, dicha aportación queda condicionada además a que la valoración de la situación de dependencia se lleve a cabo por aplicación de los mecanismos previstos en el Real Decreto 504/2007 – o en el Real Decreto 174/2011, desde su entrada en vigor-, con exclusión de cualesquiera otros posibles procedimientos de valoración de la dependencia.

Por lo que se refiere propiamente al sistema de libramiento de fondos, hay que señalar que el Real Decreto 99/2009 ha mantenido en lo sustancial el procedimiento previsto en la norma del año 2007, si bien con algunos añadidos. Así, se continúa estableciendo que los créditos se librarán mensualmente -por doceavas partes- según el número de beneficiarios con derecho a prestación, si bien se especifica ahora que el mismo tendrá lugar “a partir de la resolución por la que se fija el Programa individual de Atención y se determina la correspondiente prestación”, manteniéndose igualmente la regularización trimestral que ya se contemplaba en la norma desde su versión original (nuevo art. 4.2 Real Decreto 614/2007, introducido por Real Decreto 99/2009). Por tanto, a partir del 2009 el libramiento de fondos queda supeditado a la aprobación del correspondiente PIA, no bastando a tales efectos con la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

La segunda novedad consiste en la previsión según la cual el pago de las cantidades que el Estado ha de entregar a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo “a partir de la fecha de efectos de la prestación que se haya determinado en la resolución correspondiente al Programa individual de Atención”; si bien, para el caso en que los servicios sean reconocidos con anterioridad a la aprobación del PIA el libramiento de los créditos que correspondan a este período “quedará condicionado a la acreditación de la solicitud de reconocimiento del derecho y de la efectiva prestación del servicio” (art. 4.4). Téngase en cuenta que, según la propia LPAD, el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de la Administración competente en cada caso generará el derecho a acceder a los servicios y prestaciones del sistema “a partir del inicio de su año de implantación (...) o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha” (disposición final primera.2).

La reforma contempla además la eventualidad de que se produzca un excesivo retraso entre la fecha de efectos del servicio, o de la prestación económica, y la fecha de la resolución por la que se fija el PIA y se determina la prestación. Para tales supuestos, siempre que la demora sea superior a un año y la causa

de la misma resulte imputable a la Comunidad Autónoma, el momento y la forma del libramiento de las cantidades que correspondan a las prestaciones y servicios anteriores a la fecha de la resolución aprobatoria del PIA “podrá quedar condicionado a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio” (art. 4.5 Real Decreto 614/2007). Una previsión la anterior que sólo parece tener sentido en el supuesto -no muy habitual, por cierto- de que el beneficiario se encuentre cubierto por el sistema con anterioridad a la elaboración del PIA⁷⁶.

La última de las innovaciones que el Real Decreto 99/2009 ha adicionado al texto del año 2007 se concreta en la ampliación del deber de información que incumbe a las Comunidades Autónomas. Más específicamente, desde la entrada en vigor de la reforma del 2009, la información que las autonomías están obligadas a remitir a la Administración General del Estado abarca no sólo las resoluciones de reconocimiento adoptadas en su territorio –con indicación del grado y nivel de los beneficiarios- sino también los PIA que hayan sido aprobados (art. 4.3 Real Decreto 614/2007).

5. EL DESARROLLO DEL NIVEL DE PROTECCIÓN ACORDADO

Según ha quedado expuesto más arriba, el marco de la cooperación entre Administraciones públicas que la LPAD prevé ha de ser acordado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas -en el seno del Consejo Territorial- y desarrollado con posterioridad mediante los pertinentes convenios que la Administración central suscriba con cada una de ellas (art. 10.1 y 32.3 LPAD). En tales convenios, que podrán tener una duración anual o ser plurianuales, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma firmantes acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones previstos en la Ley -incrementando así el nivel mínimo de protección que le incumbe al Estado (art. 10.2 LPAD)- y se determinarán las obligaciones que cada Administración asume para financiar el sistema (art. 32.3 LPAD)⁷⁷. En particular, en ellos habrá de fijarse la aportación que corresponda a cada Administración al objeto de financiar el nivel acordado indicándose, igualmente, las aportaciones estatales que se destinen a cubrir el nivel mínimo de protección (art. 10.4 LPAD). De igual modo, se determinarán los criterios de reparto de créditos atendiendo, entre otros factores posibles, a

⁷⁶ Como señala Roqueta Buj, R., “El sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, cit., págs. 71-72.

⁷⁷ Sobre los inconvenientes que pueden derivarse de la suscripción de convenios anuales en términos de inestabilidad para las Comunidades Autónomas vid., Maravall, H., “El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia”, Debate de expertos, Seminarios y Jornadas 27/2006, Fundación Alternativas, pág. 21.

la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad y los emigrantes retornados; tales criterios podrán ser objeto de revisión posterior por las partes firmantes (art. 32.3 LPAD). Por otro lado, también es el convenio el instrumento adecuado para proceder al desarrollo de los criterios fijados por el Consejo Territorial en lo que concierne a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (art. 33.3 LPAD).

Como podrá comprobarse, el complejo engranaje que da vida al nivel acordado de la protección a la dependencia se sustenta en los referidos convenios bilaterales, cuya celebración posee un carácter voluntario para las autonomías lo que, con toda probabilidad, supone una de las grandes debilidades del sistema⁷⁸. Lo que la ley contempla, en efecto, es la suscripción de convenios “discrecionales”⁷⁹ que las Comunidades Autónomas podrán o no firmar, lo que podría dificultar en la práctica la puesta en marcha del sistema. Lo anterior sentado, también es cierto que desde la aprobación de la LPAD hasta hoy todas las Comunidades Autónomas a las que se aplica este régimen han celebrado de año en año los correspondientes convenios con la Administración General del Estado⁸⁰. Con carácter previo a su suscripción el Consejo Territorial ha venido estableciendo el marco de cooperación interadministrativa así como los criterios de reparto de los créditos aportados por la Administración Central para la financiación del nivel acordado⁸¹. Haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 32.3 LPAD que permite tener en cuenta “otros factores” junto a los expresamente enunciados en el precepto (población dependiente, dispersión geográfica, insularidad y emigrantes retornados), el Consejo Territorial ha añadido dos criterios adicionales en la distribución de créditos: los ingresos –atendiendo a la renta, *per capita* bruta y la cuantía media de la pensión de jubilación– y la superficie territorial de cada Comunidad Autónoma.

⁷⁸ Alertando del riesgo de inacción de las Comunidades Autónomas dada la imposibilidad del Estado de forzarlas a participar en el sistema Alarcón Caracuel, M.R., “Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia”, cit., pág. 144.

⁷⁹ Como apuntan Hierro Hierro, F.J., “Organización y funcionamiento del SAAD”, cit., pág. 238; y también Sala Galván, G. y López Terrada, E., que matizan, no obstante, cómo “no parece que las Comunidades Autónomas vayan a renunciar a la aportación estatal al nivel acordado” (“La financiación del sistema y la aportación de los beneficiarios”, cit., pág. 552).

⁸⁰ Un análisis detallado del contenido de los primeros acuerdos puede verse en Sala Galván, G. y López Terrada, E., “La financiación del sistema y la aportación de los beneficiarios”, cit., págs. 557 y ss.

⁸¹ Hasta el momento los sucesivos acuerdos del Consejo Territorial han sido aprobados por las siguientes resoluciones del IMSERSO: Resolución 23 de mayo de 2007 (BOE 2 de junio); Resolución de 8 de agosto de 2008 (BOE 16 de agosto); Resolución de 21 de mayo de 2009 (BOE 5 de junio); Resolución de 15 de julio de 2010 (BOE 21 de julio); Resolución de 15 de junio de 2011 (BOE 22 de junio). La aportación de la Administración General del Estado comprometida en estos convenios para financiar el nivel de protección acordado se ha cifrado, en las siguientes cuantías: 220.000.000 € para el ejercicio presupuestario de 2007; 241.019.460 € para el año 2008; 283.197.420 € para el año 2009 y la misma cantidad para los ejercicios presupuestarios de 2010 y 2011.

Durante el primer trienio de vigencia de la LPAD tanto el marco de cooperación como los criterios de reparto fueron acordados en el seno del Consejo Territorial de año en año. Sin embargo, al objeto de despojar al sistema de la provisionalidad que dicha opción suponía, y de dotarlo de una mayor estabilidad, este órgano decidió alterar este método de actuación en el año 2010. En dicho año se acordó un marco de cooperación así como unos criterios de reparto que tendrían una vigencia plurianual y serían aplicados durante el período comprendido entre los años 2010 a 2013, ambos inclusive⁸². Desde el 2010 se considera, además, que las prestaciones reconocidas han de constituir un factor determinante para la financiación del sistema -una vez que se dispone de datos fehacientes al respecto en el SISAAD- en detrimento del criterio relativo a la población potencialmente dependiente⁸³. En el acuerdo del 2010 también se ha visto alterada la distribución en fondos que existía hasta entonces de modo que el fondo general y el adicional⁸⁴ han quedado sustituidos ahora por tres fondos: uno primero general al que acompañan un fondo de compensación y uno de cumplimiento de acuerdos⁸⁵. El fondo de compensación se establece para corregir aquellas situaciones distorsionantes que se pudieran originar por una serie de factores como el mayor índice de emigrantes retornados, el mayor coste de los servicios o una menor recaudación a través de la figura del copago. Por su parte, el fondo de cumplimiento de acuerdos funciona también como un fondo de compensación por el que se pretende suplir el mayor coste derivado de la aplicación de los acuerdos alcanzados -como la formación de los cuidadores no profesionales- y la transposición a la normativa autonómica de los diferentes acuerdos del Consejo Territorial⁸⁶.

Una vez fijado el marco de cooperación y los criterios de reparto con una vigencia trienal, el acuerdo del Consejo Territorial para el año 2011 se ha limitado a actualizar las variables previstas en el texto del año anterior y a aprobar el criterio de reparto de crédito para dicho ejercicio. Está por ver si este cambio

⁸² Esta vigencia plurianual ya había sido anunciada en el acuerdo del año anterior. El texto del 2010 se hace eco, además, de la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

⁸³ Hasta su desaparición en el año 2013, momento en el que quedará sustituido por completo por la variable relativa a los PIA.

⁸⁴ Este último fue creado en los primeros acuerdos para compensar los posibles déficits de financiación derivados de la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios.

⁸⁵ La asignación del fondo general asciende a un 80% del total en tanto que cada uno de los restantes fondos recibe una aportación del 10%.

⁸⁶ Los acuerdos del Consejo Territorial que las Comunidades Autónomas debían transponer en el 2010 eran los siguientes: acuerdo sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales; y acuerdo en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia.

vendrá acompañado, en el futuro, de la celebración de convenios también plurianuales entre la Administración General y las Comunidades Autónomas, tal y como ha sido preconizado desde distintos ámbitos.

Lo que no se ha visto alterado desde el año 2008 hasta hoy es el sistema de pago de las aportaciones estatales destinadas a financiar el nivel de protección acordado. Desde el mentado año hasta el presente se ha optado por un sistema en virtud del cual las cuantías serán satisfechas de modo que se abonará el 75% dentro del mes siguiente a la aprobación por parte del Consejo de Ministros del marco de cooperación interadministrativa -o del reparto de créditos tras el marco de cooperación plurianual-, previa manifestación de voluntad por parte de las Comunidades Autónomas de formalizar el convenio en los términos previstos en el acuerdo. El 25% restante se abonará a la firma del convenio⁸⁷.

El anterior es el procedimiento que rige para el conjunto del territorio con excepción del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra⁸⁸. Para estas dos Comunidades Autónomas la propia LPAD ya disponía que la financiación procedente de la Administración General del Estado deberá tenerse en cuenta, para la primera de ellas, en el cálculo del cupo vasco -de conformidad con el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad del País Vasco- y, en el segundo caso, en el cálculo de la aportación navarra conforme al Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral (disposición adicional segunda). Por tal razón, desde el año 2008 no se incluyen en el acuerdo del Consejo Territorial ninguno de estos dos territorios ya que, como se indicaba en el texto suscrito en dicho año, el nivel acordado en cada una de estas autonomías se financiará aplicando los criterios que se determinan en los acuerdos de la Comisión Mixta del Concierto Económico con el País Vasco y en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico con Navarra⁸⁹.

Por lo que se refiere además a Navarra, no estará de más recordar que se trata de una Comunidad que había recurrido la LPAD ante el Tribunal Constitucional achacando un defecto de inconstitucionalidad a algunos de sus precep-

⁸⁷ Como en los años anteriores, para el ejercicio 2011 ha sido Andalucía la Comunidad Autónoma con una aportación mayor ascendiendo el total de la misma a 70.679.673 €, seguida de la Comunidad de Madrid (27.073.197 €) y de la aportación destinada a Castilla-León (22.535.200 €). También es la mayor de todas la aportación proveniente del fondo general con un total de 58.358.679 €, seguida de Cataluña y Madrid; como lo es la correspondiente a los dos fondos restantes: 4.826.066 € del fondo de compensación (superando la de Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana); y 7.494.928 € del fondo de cumplimiento de acuerdos.

⁸⁸ Téngase en cuenta que, en el caso de las Ciudades de Ceuta y Melilla la implementación del SAAD en su territorio corresponde a la Administración General del Estado, a quien también compete la financiación del nivel mínimo de protección. Cada una de ellas, sin embargo, podrá contribuir con la Administración Central en la definición, financiación y gestión de un nivel de protección adicional (disposición adicional única Real Decreto 614/2007).

⁸⁹ En relación con estos dos territorios vid., también el Real Decreto 1633/2006, de 29 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a la Comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco para proyectos de acción social a favor de personas en situación de dependencia (BOE 30 de diciembre).

tos. Tras la presentación del recurso en el año 2007, la Administración General del Estado alcanzó un acuerdo con esta Comunidad en virtud del cual ambas administraciones se reconocían sus competencias respectivas en el ámbito de la cobertura de la dependencia. El Gobierno de España se comprometía a aplicar la LPAD en Navarra atendiendo a la especialidad propia de su régimen foral y se establecían además los criterios de implantación de la norma en su territorio⁹⁰. El Gobierno de Navarra, por su parte, asumió el compromiso de llevar a cabo los trámites que fueran necesarios a fin de promover el desistimiento ante el TC del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Letrado de dicha Comunidad, como finalmente sucedió⁹¹.

6. ÚLTIMAS REFORMAS CON INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA

El contexto de crisis financiera y económica global que también viene azotando a nuestro país, con especial intensidad en los últimos años, ha dado lugar como es sabido a una suerte de legislación de emergencia que, como todo hacía vaticinar, ha incidido en la protección pública de las personas en situación de dependencia. En breve, podría decirse que las últimas medidas han tenido una repercusión ambivalente en el ámbito de la atención a la dependencia donde no han faltado los recortes y las medidas restrictivas⁹². De este modo, el ya de por sí complejo modelo de financiación del SAAD -donde los nutridos recursos públicos que son necesarios para el mantenimiento del sistema han de provenir de distintas Administraciones públicas- se ha visto afectado últimamente por una harta delicada situación económica. Recuérdese, una vez más, que la aportación de la Administración General del Estado al nivel mínimo para el año 2011 ha sido inferior a la que había quedado prevista originariamente en la memoria económica

⁹⁰ Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la LPAD, publicado mediante Resolución de Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de 8 de noviembre de 2007 (BOE 14/11/2007).

⁹¹ Mediante ATC 22 de enero 2008 (BOE 11 de febrero) en el que el alto tribunal tuvo por desistido al Letrado de la Comunidad Foral de Navarra del Recurso de Inconstitucionalidad nº 2250/2007, en relación con un nutrido número de preceptos de la LPAD [arts 5.4, 8.2 letras a), b), c), d), e) y g); arts. 10, 11.1, 14 apartados 3, 5 y 7; arts. 16.1, 17 a 21; 27.1; 28.5; 32.3 pr.2; 33.3; 34 apartados 2 y 3; arts. 42 a 47; disposiciones finales 4ª y 5ª]. Asimismo, mediante el ATC 11 marzo 2008 se tuvo por desistido al Letrado del Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad nº 2313/2007.

⁹² De otro estilo, aunque bien es verdad que pospuesta al futuro, es la previsión contenida en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ya citada, por la que se encomienda al Gobierno el estudio sobre posibles medidas para impulsar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de personas en situación de dependencia -como también los dedicados al cuidado de hijos y de personas con discapacidad- como elementos a considerar en las carreras de cotización de las mujeres (disposición adicional quinta).

y que se ha producido una congelación de la aportación estatal al nivel adicional desde el año 2009 así como de las cuantías de las prestaciones para el 2011.

La primera de las disposiciones que debe ser citada en este momento es el Real Decreto-ley 9/2008⁹³ al tratarse de una norma que -por lo que aquí interesa- procedió a crear un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo destinado a actuaciones de ejecución inmediata, a fin de mejorar la situación en determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos que, se pensaba, tendrían un alto impacto en la creación de empleo. Entre las finalidades a las que quedaba afecto dicho fondo se contaban, precisamente, actuaciones vinculadas con la atención a la dependencia (art. 11). Ello permitió destinar 400 millones de euros del importe total a proporcionar a las Comunidades Autónomas recursos extraordinarios de cara a facilitar el desarrollo y la modernización de la red de servicios del SAAD y, paralelamente, favorecer la generación de empleo en este sector⁹⁴. Los créditos poseían un carácter finalista y debían ser gestionados por las Comunidades Autónomas, previa transferencia de los mismos mediante la suscripción de convenios de colaboración con el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

No ha sido éste el único fondo que ha permitido inyectar recursos a la atención de la dependencia ya que, poco tiempo después de su aparición, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009⁹⁵ procedió a crear el Fondo de apoyo para la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del SAAD. Se trata, en esta ocasión, de un fondo específico constituido con una duración máxima de diez años y destinado a apoyar financieramente a las empresas dedicadas a esta actividad (adicional sexagésima primera). Desde su constitución hasta ahora las sucesivas leyes de presupuestos han previsto una dotación al fondo de 17.000 miles de euros por año⁹⁶.

⁹³ De 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación (BOE 2 de diciembre). El fondo se constituyó con un importe de 3.000.000.000 de euros.

⁹⁴ ORDEN EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el destino del fondo especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales (BOE 10 de diciembre). El reparto de fondos entre las distintas Comunidades Autónomas tuvo lugar mediante acuerdo del Consejo Territorial alcanzado el 22 de diciembre de 2008.

⁹⁵ Ley 2/2008, de 23 de diciembre (BOE 24 diciembre).

⁹⁶ Adicional cuadragésima Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 (BOE 24 de diciembre); y adicional trigésima primera Ley 39/2010, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (BOE 23 de diciembre). En estas leyes se contempla la posibilidad de dedicar parte de sus recursos a la creación de otros fondos de idéntico fin si bien limitados a una Comunidad Autónoma. Tales fondos podrán constituirse mediante la celebración del convenio correspondiente y recibirán una aportación de recursos por parte de la Comunidad Autónoma y de entidades económico-financieras interesadas.

También ha de tenerse en cuenta, en este sentido, el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), creado mediante Real Decreto-ley 13/2009⁹⁷, con la finalidad de financiar la realización por parte de los Ayuntamientos “de inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social, de competencia municipal, que contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental” (art. 1). Entre los gastos que podían ser afrontados con los recursos del fondo, vinculados a la sostenibilidad social, figuraban algunos relacionados con la dependencia como serían aquéllos derivados de la gestión de los servicios en este ámbito específico. En concreto, las cuantías que lo nutrían han podido emplearse para la realización de obras de competencia municipal destinadas a “la adecuación, rehabilitación o mejora de edificios de propiedad municipal para la atención a personas en situación de dependencia (art. 9), así como para sufragar gastos corrientes de los servicios de atención a la dependencia (art. 18).

Durante el año 2010 también se aprobaron una serie de medidas que han tenido su correspondiente impacto en la cobertura de las situaciones de dependencia⁹⁸. Quizás la más llamativa de ellas haya sido la dirigida a suprimir la retroactividad en el pago de las prestaciones prevista en la disposición final primera LPAD⁹⁹. Para ello el Real Decreto-ley 8/2010¹⁰⁰, ha dado nueva redacción a esta norma de modo y manera que, a partir de la reforma, el derecho a acceder a las prestaciones de dependencia se generará, en principio, desde la

⁹⁷ De 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Social (BOE 27 de octubre).

⁹⁸ Por su parte, entre las medidas anticrisis recogidas en el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, para el impulso de la recuperación económica y el empleo (BOE 13 de abril), se incluye una reforma de carácter tributario en virtud de la cuál se aplicará el tipo superreducido del IVA a los servicios de atención a la dependencia prestados por las empresas integradas en el SAAD mediante plazas concertadas en centros o residencias o previo concurso público. Se trata de una medida que se pretende redunde en el apoyo al crecimiento de este sector y del empleo generado en el mismo. Igualmente habría que tener en cuenta el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (BOE 7 julio). Esta norma modifica el art. 33.4 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, para declarar exentas del impuesto sobre la renta de las personas físicas las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto “con ocasión de la transmisión de su vivienda habitual por mayores de 65 años o por personas en situación de dependencia severa o de gran dependencia”.

⁹⁹ Más concretamente en su apartado 2º a cuyo tenor: “El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en os artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha”.

¹⁰⁰ De 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE 24 mayo).

fecha de la resolución en la que se reconozca la prestación y no desde el día en que se presente la solicitud, si esta es posterior al inicio del año de su implantación. La reforma carece, a su vez, de efectos retroactivos de modo que sus previsiones no afectarán a las solicitudes que se hubiesen presentado con anterioridad a su entrada en vigor¹⁰¹.

Como contrapartida a esta notable restricción la norma regula un plazo máximo de seis meses para resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación que, en su caso, corresponda. El referido tope máximo -que comenzó a aplicarse a partir del 1 de junio de 2010- se computará desde la fecha de la solicitud y ello con independencia de que la Administración competente utilice un único procedimiento para el reconocimiento de la situación de la dependencia y de las prestaciones o bien dos procedimientos diferenciados¹⁰². Superado el límite máximo sin que se haya notificado resolución expresa se producirá la retroactividad desde dicha fecha; de modo y manera que, transcurridos los referidos seis meses, el derecho a percibir la prestación económica de dependencia -si finalmente es reconocido- se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo¹⁰³. En todo caso, las cuantías que se adeuden en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones, con independencia de la fecha de solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales, de igual cuantía, en un plazo máximo de cinco años a contar desde la fecha de la resolución firme de

¹⁰¹ Según se dispone en su transitoria tercera, a cuyo tenor: “A las personas que hayan solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, y se les reconozca un Grado III o un Grado II, les será de aplicación la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en la redacción vigente en el momento de presentación de la solicitud”.

¹⁰² Según el nuevo tenor del apartado 2 de la final primera LPAD: “En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”.

¹⁰³ El antiguo apartado 2º ha pasado a ser un nuevo apartado 3º con el siguiente tenor: “El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria. Si una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado” (redacción dada por el art. 5 RDL 2010). Vid., sobre el tema González Ortega, S., quien advierte del efecto homogeneizador que puede llevar aparejada la reforma de modo y manera que “lo normal será, a partir del RDLey 8/2010, que la efectividad del derecho tenga lugar a partir de los seis meses de la presentación de la solicitud” (“Derechos y obligaciones...”, cit., pág. 170).

reconocimiento de la prestación¹⁰⁴.

En fin, no se ha querido dejar de mencionar una anunciada reforma que, de mantenerse así, tendrá una indudable repercusión en la cobertura de las personas en situación de dependencia. Tal es la proyectada Ley reguladora de la jurisdicción social que ha optado por excluir del conocimiento de dicha jurisdicción los litigios que puedan derivarse de la aplicación de la LPAD¹⁰⁵. Se da así marcha atrás respecto de la solución que había quedado prevista en el texto del Anteproyecto en el sentido de atribuir esta competencia a los órganos de la jurisdicción social. Una atribución que, por cierto, en aquella ocasión se consideró acorde con la doctrina constitucional que aboga por realizar una interpretación amplia de la protección social y que, ciertamente, permitiría incluir en ella con toda naturalidad las prestaciones recogidas en la LPAD. Ello sin olvidar la similitud que estas prestaciones guardan con las prestaciones de Seguridad Social propiamente tales.

Si se tiene en cuenta la lentitud que suele caracterizar a la jurisdicción contencioso-administrativa y los costes de acceso a la misma, pocas dudas pueden existir acerca de la mayor adecuación de la solución que aboga por residenciar los conflictos sobre el reconocimiento o denegación de la situación de dependencia en los órganos de la jurisdicción social. Téngase en cuenta, además, que la LPAD guarda silencio sobre la jurisdicción competente limitándose a señalar, en su artículo 28.1, que el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SADD “se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”, con la especificidades de su propio articulado¹⁰⁶.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS PRIMEROS AÑOS DE ANDADURA DE UNA LEY COMPLEJA

Pese a que aún no ha culminado el calendario de aplicación de la LPAD, de modo que todavía no han quedado cubiertos por el sistema todos los grados

¹⁰⁴ De conformidad con lo que establece la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, que continúa señalando: “El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado como responsable del nivel mínimo, a efectos de que ésta ajuste su abono al aplazamiento y periodificación de los importes de las prestaciones económicas determinado por la Comunidad Autónoma”.

¹⁰⁵ Proyecto de Ley reguladora de la jurisdicción social (BOCG de 25 de febrero de 2011).

¹⁰⁶ En defensa de la inclusión de estas cuestiones en el ámbito competencial de la jurisdicción social vid., por todos, Medina Castillo, E., “La plena efectividad del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, en Pérez Bueno, L.C., “Discapacidad, tercer sector e inclusión social”, Cinca, Madrid, 2010, págs. 241.

de dependencia que la norma contempla, el transcurso del primer lustro de su andadura permite realizar algunas consideraciones acerca del proceso de implantación del SAAD, a la espera de conocer las conclusiones de la valoración institucional prevista en su texto (disposición final primera) cuya presentación de resultados, con cierto retraso, ha sido anunciada para este mismo año.

En este sentido, pocas dudas parecen existir acerca del avance que la protección de las personas en situación de dependencia ha conocido en nuestro país a raíz de la aprobación de la LPAD, aunque tal avance se haya producido con excesiva lentitud sobre todo al principio¹⁰⁷. Ahora bien, pese al camino recorrido en estos primeros años de rodaje, varios son los frentes que continúan abiertos en el proceso de consolidación del SAAD, no siendo el menor de ellos el afrontar la ampliación de su cobertura –y el mantenimiento de las personas que ya se encuentren disfrutando de sus prestaciones- en un contexto de intensa crisis económica poco favorable al desarrollo de medidas de protección social¹⁰⁸. En esta delicada tesitura no será de extrañar que la sombra de una posible moratoria en la aplicación de la ley siga planeando en nuestros días. Estrechamente conectado con el problema nuclear de la financiación se encuentra otra de las deficiencias que han sido advertidas en el funcionamiento del SAAD. Tal es el excesivo retraso en resolver las solicitudes presentadas que es posible detectar aún hoy, hasta el punto en que no faltan ocasiones en las que el solicitante ha fallecido sin haberse dictado la oportuna resolución administrativa.

Por otra parte, la experiencia de estos primeros años de funcionamiento del SAAD ha puesto de relieve la existencia de llamativas diferencias territoriales que sólo se han atenuado en parte con el transcurrir de los años. Claro que, dado el propio modelo adoptado por la LPAD, no parece que las divergencias en la cobertura por razón del territorio vayan a desaparecer¹⁰⁹. Lo que sí habrá de asegurarse, en todo caso, es el mantenimiento de un nivel mínimo de protección para todo el Estado¹¹⁰. En este punto, la labor de coordinación del

¹⁰⁷ Lo que puede tener su explicación tanto en la complejidad del propio sistema como en el delicado equilibrio competencial que la propia LPAD propone.

¹⁰⁸ Como ha indicado el Consejo Económico y Social que, junto a la crisis económica, señala otro factor a tener en cuenta como sería el hecho de que en España vienen conviviendo una de las esperanzas de vida más altas con unos resultados negativos en cuanto a la esperanza de vida saludable “lo que necesariamente se traduce en más años de dependencia” (Memoria “Sobre la situación socioeconómica y laboral en España, 2010”, Madrid, CES, 2011, pág. 684).

¹⁰⁹ Como ha señalado el TC “la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles no puede ser entendida como rigurosa uniformidad en cualquier parte del territorio nacional (...), debe reconocerse un tratamiento normativo, en parte diferenciado, que habría de instrumentarse a través de la regulación autonómica (STC 212/2005, de 21 de julio).

¹¹⁰ Pueden verse, al respecto, las consideraciones de Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Los objetivos generales de la protección de las personas en situación de dependencia”, *Temas Laborales*, 2007, nº 89, págs. 35-36; y Cruz Villalón, J., “La protección social de la dependencia”, cit., pág. 19.

Consejo Territorial resulta esencial al objeto de garantizar que las divergencias territoriales no vayan más allá de lo que el propio marco legal permite. En todo caso, llama la atención el distinto tempo con el que la LPAD se ha venido aplicando en las distintas autonomías. Así, es la Comunidad Autónoma de Andalucía la que viene conociendo el mayor número de solicitudes y de personas atendidas por el SAAD, sólo superada en términos porcentuales por Cantabria y La Rioja. Del total de solicitudes presentadas a 1 de marzo de 2011 –que superaban la cifra del millón y medio– el 26% correspondieron a esta Comunidad, seguida de lejos por Cataluña (15,5%). El número de personas que reciben una prestación en Andalucía ascendía en aquél momento a 186.131, lo que representaba un 2,2% de su población¹¹¹. En el otro extremo habría que situar a la Comunidad Valenciana y Madrid al tratarse de los dos territorios donde el SAAD se ha venido implantando con mayor lentitud.

En esta misma línea, merece también una valoración negativa el elevado número de prestaciones económicas que se han reconocido hasta el momento en detrimento de las prestaciones de servicios. Se trata de una tendencia que se inició en los primeros pasos en la andadura de la LPAD y que parece haberse consolidado sin que, hasta el momento, sean perceptibles señales indicadoras de un cambio de orientación al respecto¹¹². Conviene no olvidar, en este sentido, el carácter extraordinario que las prestaciones en dinero poseen en la ley frente a la prioridad que en ella se concede a los servicios. La realidad, en cambio, ha demostrado el valor más voluntarista que real de esta previsión –al menos hasta el momento presente– mostrando un panorama de atención a la dependencia claramente escorado hacia las prestaciones económicas. Probablemente la explicación de la clara preponderancia de estas últimas deba buscarse en diversos factores tales como la falta de infraestructuras suficientes para cubrir satisfactoriamente las necesidades de los beneficiarios así como la propia tradición de los cuidados en nuestro país con un fuerte arraigo de la atención familiar¹¹³.

¹¹¹ El porcentaje más alto sólo superada por Cantabria (con un 2,4% de su población) y La Rioja (con un 2,5%). Un cuadro completo de la situación a 1 de marzo de 2011 en el conjunto de las Comunidades Autónomas puede verse en la Memoria del Consejo Económico y Social “Sobre la situación socioeconómica y laboral en España, 2010”, cit., pág. 685 y ss. Sobre la implantación del SAAD en el territorio andaluz, durante los primeros meses de vigencia de la ley, puede verse González Ortega, S. (Dir.), “La aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía”, Monografías de Temas Laborales, Sevilla, 2008.

¹¹² Hasta el 2009 la mitad de las prestaciones reconocidas habían sido de carácter económico para la atención en el ámbito del hogar. En el año 2011 la situación apenas ha variado, de hecho en sólo un año se ha conocido un incremento del 33% en el número de estas prestaciones. Un cuadro comparativo de las distintas prestaciones en marzo de 2010 y de 2011 puede verse en la Memoria del Consejo Económico y Social “Sobre la situación socioeconómica y laboral en España, 2010”, cit., pág. 689.

¹¹³ Y ello, sin perjuicio de que, en ocasiones, la prestación económica sea la más idónea y adecuada a las circunstancias personales y sociales del beneficiario.

En este sentido, la potenciación de la atención a las personas en situación de dependencia mediante el catálogo de servicios del SAAD supondría no sólo el retorno al espíritu genuino de la LPAD sino algo más. Con un mayor despliegue de las prestaciones de servicios -en detrimento de las de carácter económico- también se conseguirían, de paso, una serie de objetivos colaterales nada desdeñables. En primer lugar, una apuesta decidida por el desarrollo de los servicios tendría un impacto muy positivo en la creación de nuevos puestos de trabajo¹¹⁴. Recuérdese, en este sentido, que la LPAD se presentó en el Programa Nacional de Reformas del 2005 como una norma que contribuiría a promover la conciliación de la vida personal y profesional y desarrollaría nuevas fuentes de empleo, contribuyendo además a incrementar de modo sustancial el nivel de ocupación mediante la elevación del empleo y de la tasa de actividad femenina¹¹⁵. Aunque en los últimos años el sector ha conocido un crecimiento del empleo también es cierto que no se han cumplido las expectativas creadas en parte debido al ya citado escoramiento hacia las prestaciones económicas, sin olvidar el contexto de crisis económica al que también se ha hecho referencia¹¹⁶.

En segundo término, esta orientación redundaría en una mayor calidad y profesionalización de los cuidados ofrecidos a las personas en situación de dependencia, siempre que se preste la debida atención a la formación de los cuidadores profesionales. Sería así pues altamente deseable que la realidad

¹¹⁴ Las estimaciones acerca del impacto que la puesta en marcha del SAAD vendría a tener sobre el empleo en nuestro país han sido muy variadas y han ofrecido cifras no homogéneas. Según las estimaciones del Libro Blanco la aplicación de la LPAD tendría como resultado la creación de un total de 262.735 empleos directos, equivalentes a jornadas completas, para el año 2010 (Capítulo X, “Generación de empleo y retornos económicos y sociales derivados de la implantación del Sistema Nacional de Dependencia”, *passim*). El estudio de Herce, J.A, Labeaga, J.M, Sosvilla Rivero, S y Ortega C., manejaba distintas metodologías que situaban las previsiones sobre la creación de empleo en 2/3 de las cifras previstas en el Libro Blanco (“El sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2006, nº 60, *passim*). Sobre el tema puede verse, también, Martín Navarro, JL y Rodríguez Ramos, A., “La generación de empleo en el contexto de la nueva Ley de dependencia. Elementos para la reflexión”, *Temas Laborales*, 2007, nº 89, págs. 63 y ss.

¹¹⁵ La puesta en marcha de la LPAD figuraba así entre las medidas previstas en el sexto Eje del Programa (“Mercado de Trabajo y Diálogo Social).

¹¹⁶ Según los datos ofrecidos por Rodríguez Castedo, A. y Jiménez Lara, A, el número de afiliados a la Seguridad Social en situación de alta en el sector de servicios sociales en los años 2007 a 2009 conoció un incremento de 184.815 afiliados, si bien la mayoría de ellos serían cuidadores no profesionales. Según la EPA, la ocupación en el sector de servicios sociales habría crecido entre los años 2008 y 2009 en 26,7% hasta alcanzar un total de 433.400 empleos. Los autores han pronosticado una creación de medio millón de puestos de trabajo para el 2011 que llegarían a superar los 635.000 para el 2015 (“La atención a la dependencia y el empleo. Potencial de creación de empleo y otros efectos económicos de la Ley de Promoción de al Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”, Documento de trabajo 159/2010, Fundación Alternativas, 2010).

comenzara a acompañarse con las previsiones de la ley una vez que ya ha transcurrido un tiempo prudencial para la implantación efectiva de los servicios del SAAD.

En fin, la mejora del SAAD parece exigir también una correcta coordinación con el sistema sanitario, tal y como se viene demandando desde distintos foros¹¹⁷. En este sentido, conviene no olvidar que la propia ley incluye entre los principios que la inspiran la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del SAAD [art. 3 letra l) LPAD]; como también el hecho de que se ha reconocido a las Comunidades Autónomas la función de establecer procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención en el marco del SADD [art. 11.1 c) LPAD]¹¹⁸.

¹¹⁷ Vid., al respecto, por todos, Baviera Puig, I., “La protección de la dependencia: un estudio global. Claves para su aplicación y desarrollo legislativo”, Aranzadi, Navarra, 2007, pág. 182-183 y 206.

¹¹⁸ Al amparo de esta previsión algunas Comunidades Autónomas han contemplado dicha coordinación, como ha sido el caso de Andalucía. En esta autonomía se prevé el establecimiento -por Orden conjunta de las Consejerías competentes en materia de salud y servicios sociales- de “los procedimientos de coordinación entre el Sistema Público Social y Sanitario, así como los instrumentos que procedan para garantizar una efectiva atención a las personas en situación de dependencia” (disposición final primera del Decreto 168/2007, de 12 de junio).