

# PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA DEPENDENCIA: EL PRINCIPIO DE IGUALDAD TERRITORIAL A DEBATE \*

Remedios Roqueta Buj\*\*  
Universidad de València

**SUMARIO:** 1. El derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. –2. Los principios básicos del Sistema de protección social de la dependencia. –3. El SAAD: ¿El cuarto pilar” del Estado de Bienestar?

---

## RESUMEN

*En el presente estudio se analiza el alcance del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia, los principios básicos del Sistema de protección social de la dependencia (el carácter universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la igualdad y no discriminación en el acceso a dichas prestaciones y el carácter público de las mismas) y las medidas adoptadas en aras a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema.*

## ABSTRACT

*In the present study, the scope of the individual right of citizens to the promotion of personal autonomy and care dependence status, the core principles of the dependent's social protection system (the universal character of long-term care benefits, the equality and non-discrimination in access to benefits and the public nature thereof) and the measures taken in order to ensure the financial sustainability of the system are analyzed.*

**Palabras clave:** Situación de dependencia, Protección de la dependencia, Prestaciones de atención a la dependencia.

**Key words:** Situation of dependent, Dependent Protection, Dependent Benefits.

---

\* Recibido el 30 de abril de 2014, aceptado el 10 de octubre de 2014.

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

## 1. EL DERECHO SUBJETIVO DE LA CIUDADANÍA A LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

De acuerdo con el art. 1.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia. (LAAD), esta disposición legal tiene por objeto “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, {...}*”<sup>1</sup>. Se establece así un derecho de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia que no requiere ni actividad profesional ni cotización previa alguna, y que, además, tiene el carácter de derecho “subjetivo” susceptible de ser exigido. Lo que contrasta con el carácter asistencial de los anteriores servicios sociales y prestaciones económicas de las Comunidades Autónomas destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas mayores y discapacitadas con insuficiencia de recursos económicos. Ciertamente, la LAAD reconoce de forma clara e indubitada el derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

No obstante lo anterior, en aras a mantener el equilibrio entre la cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la suficiencia de la atención ofrecida y la sostenibilidad financiera del Sistema a largo plazo, se dispuso la implantación progresiva del Sistema, garantizando en una primera fase la atención a las personas en situación de dependencia con necesidades más acuciantes y ampliando de forma gradual su ámbito de cobertura y su nivel de prestaciones. En esta línea, el apartado 1 de la DF 1<sup>a</sup>. de la LAAD dispuso que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se ejercitaría progresivamente de modo gradual y se realizaría de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007: El primer año a quienes fueran valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1. En el segundo y tercer año a quienes fueran valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. En el tercero y cuarto año a quienes fueran valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1. El quinto y sexto año a quienes fueran valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. El séptimo y octavo año a quienes fueran valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.

Pero, en aras a corregir el déficit público, se ha modificado el calendario de aplicación progresiva de la LAAD. Y así, según la Disposición Final 1<sup>a</sup>.1 de esta disposición legal, en su nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el Grado I, nivel 2, que no la tuvieran reconocida antes del 1 de enero de 2012, y la de las personas valoradas en el Grado I, nivel 1, o en el Grado I de Dependencia Moderada, se realizará a partir del 1 de julio de 2015<sup>2</sup>.

Además, el legislador estatal ha dejado muchos flecos sin concretar que pueden hacer discutible la garantía efectiva de dicho derecho<sup>3</sup>. En particular, cabe destacar que no se fijaran límites temporales concretos y adecuados para hacer efectivo el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes. La mayoría de las Comunidades Autónomas agotaron el plazo máximo que permite el art. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Adminis-

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre este tema, ver, por todos, ROQUETA BUJ, R. y otros, *La situación de Dependencia, Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia*, Editorial Tirant lo Blanch/Tratados, Valencia, 2009; y MOLERO MARAÑÓN, M<sup>a</sup>.L. y otros, *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. la Disposición Final 14<sup>a</sup> del Real Decreto-Ley 20/2011.

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., “Configuración jurídica de la protección pública de las situaciones de dependencia”, en AA.VV., *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social, Estudio de su régimen jurídico*, Granada, 2008, pág. 661.

trativo Común (seis meses). Además, solían conceder un nuevo plazo para la elaboración y aprobación del Programa Individual de Atención de hasta tres o seis meses. A mayor abundamiento, conferían al órgano competente para reconocer la situación de dependencia las facultades de suspender y de ampliar dichos plazos máximos para resolver de conformidad con lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del art. 42 de la Ley 30/1992. Éste constituía el punto más ineficaz de la gestión administrativa de la dependencia. Desde que se iniciaba un expediente hasta que se resolvía en la vía administrativa por la primera resolución con efectividad, en muchas Comunidades Autónomas podían transcurrir dieciocho meses. Si a ello se le añadía el trámite del recurso de alzada, normalmente de uno a cuatro meses, nos encontrábamos con que el período de actuación administrativa, se situaba en los veintidós meses. Las consecuencias de esta gestión eran relativamente graves cuando los beneficiarios ocupaban plazas en centros de la red pública o privada de la correspondiente Comunidad Autónoma, pues los efectos de la resolución administrativa se retrotraían al momento de la solicitud. Pero si los beneficiarios no estaban recibiendo ningún servicio durante la tramitación del procedimiento administrativo, no accedían a las ayudas correspondientes al tiempo de espera. La valoración de esta situación administrativa, teniendo en cuenta que no sólo se producía una dilación exagerada del procedimiento administrativo, lo que de por sí era censurable, sino que, además, este retraso generaba perjuicios económicos graves para los beneficiarios, era muy negativa.

Por ello, el art. 5 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificó los apartados 2 y 3 de la DF 1ª. de la LAAD, estableciendo un plazo máximo de resolución de seis meses para el reconocimiento de la situación de dependencia y la elaboración del Programa Individual de Atención, cuyo incumplimiento llevaba aparejada la retroactividad desde la fecha en que se incurriese en el mismo.

Sin embargo, el Real Decreto-ley 20/2012 –en vigor desde el 15 de julio de 2012– ha modificado nuevamente el apartado 3 de la DF 1ª. de la LAAD, que queda como sigue: “El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación”. Por consiguiente, la fecha de efectos de la situación de dependencia seguirá siendo la de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, la del día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo para resolver el procedimiento, salvo en el caso de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. Éstas, a partir del 15 de julio de 2012, “dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento” y “quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación” (DF 1ª. LAAD y DA 7ª. RD-L 20/2012)<sup>4</sup>. Se trata de un plazo máximo

---

<sup>4</sup>Cfr. la DA 3ª. del RD 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

de suspensión, lo que confiere un elevado margen de discrecionalidad a las Administraciones de las Comunidades Autónomas que puede generar inseguridad jurídica y diferencias en la aplicación de la ley de difícil justificación<sup>5</sup>.

## 2. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA DEPENDENCIA

En la etapa precedente a la Ley de Dependencia, las Comunidades Autónomas ejercieron de forma muy desigual sus competencias exclusivas en materia de Asistencia Social y Servicios Sociales en las áreas de la tercera edad, discapacidad y dependencia, lo que llevó a que los ciudadanos en idéntica situación de dependencia recibieran un tratamiento diferente en función de la Comunidad Autónoma en la que residieran y a notables desequilibrios en la distribución territorial de los recursos<sup>6</sup>. De este modo, se producía una evidente falta de equidad en el acceso a los servicios y prestaciones, en función del territorio, que chocaba de frente con el principio fundamental de igualdad de todos los españoles (art. 14 CE).

Amparándose en los arts. 49, 50 y 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución Española, y a fin de conciliar los principios de autonomía territorial, unidad, solidaridad e igualdad, la LAAD crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas e impone a la Administración General del Estado la obligación de garantizar “un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español” (art. 1).

El SAAD se configura como “una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados” (art. 6.2 LAAD), esto es, como “una ‘superestructura’ sectorializada por razón de la materia que integra, de manera coordinada, centros y servicios de muy diversas procedencias y titularidades”. Si el Sistema puede ser llamado así es porque estos centros y servicios se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas. [arts. 3.o) y 16.1 LAAD], que de esta forma se convierten en el elemento clave del SAAD. Éste se constituye, por tanto, sobre la estructura ya existente de los Sistemas de Servicios Sociales autonómicos.

De acuerdo con el art. 3 de la Ley 39/2006, esta disposición legal se inspira en los siguientes principios:

- a) El carácter público de las prestaciones del SAAD.
- b) La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en esta Ley.
- c) La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- d) La transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.
- e) La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real.

---

<sup>5</sup> En otro orden de consideraciones, como se indica en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE 3-8-2012), la efectividad del reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Dependencia, viene determinada por la resolución donde se establece la prestación, en base al PIA elaborado por los equipos de valoración, por lo que los beneficiarios que fallecieron antes de la formalización de dicha resolución, aunque tuvieran reconocido el grado de dependencia, no tienen la condición de beneficiarios de la prestación económica y, por tanto, al no haberse perfeccionado el derecho, no puede incorporarse a la herencia.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ CABRERO, G., *Protección social de la dependencia en España*, Madrid, 2004, pág. 41; y BARCELÓN COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, G., “Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia”, *Relaciones Laborales*, nº 7, 2006, [www.laleylaboral.com](http://www.laleylaboral.com), págs. 19 y ss.

- f) La personalización de la atención, teniendo en cuenta de manera especial la situación de quienes requieren de mayor acción positiva como consecuencia de tener mayor grado de discriminación o menor igualdad de oportunidades.
- g) El establecimiento de las medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.
- h) La promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.
- i) La permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.
- j) La calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia.
- k) La participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familias y entidades que las representen en los términos previstos en la LAAD.
- l) La colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del SAAD que se establecen en la Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales.
- m) La participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- n) La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- ñ) La cooperación interadministrativa.
- o) La integración de las prestaciones establecidas en la Ley en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados
- p) La inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres.
- q) Las personas en situación de gran dependencia serán atendidas de manera preferente.

De conformidad con el art. 6.1 de la Ley 39/2006, el SAAD cumplirá los siguientes objetivos:

1º. Garantizar “las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente Ley”; 2º. Servir de cauce para “la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia”; 3º. Optimizar “los recursos públicos y privados disponibles”; y 4º. Contribuir “a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos”.

De este modo, los principios inspiradores o rectores del SAAD a destacar en este momento son los siguientes:

1º) El carácter universal de las prestaciones de atención a la dependencia, lo que significa que todos los ciudadanos en situación de dependencia, sea cual sea su edad y el origen de la dependencia y con independencia de su situación familiar y socio-económica, podrán acceder a los servicios y prestaciones económicas del Sistema, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan. El acceso a las prestaciones de atención a la dependencia no dependerá de los recursos económicos de la persona dependiente, sino de la necesidad sociosanitaria evaluada. Lo determinante para ser beneficiario de las mismas será la necesidad de cuidados.

La “capacidad económica” de la persona dependiente, sin embargo, no será irrelevante. La misma se tomará en consideración para priorizar el acceso a los servicios (art. 14.6 LAAD) y determinar la participación del beneficiario en el coste de los servicios (art. 33.1 LAAD) y el importe de la prestación económica a reconocer a cada beneficiario del Sistema (art. 33.2 LAAD).

Ahora bien, el valor de la capacidad económica como criterio de prelación en el acceso a los servicios será inferior al del “grado de dependencia” (art. 14.6 LAAD). Además, si en función

de tales criterios, una persona dependiente se ve privada del acceso a un determinado servicio público o privado concertado, ello no significará que vaya a quedar fuera del Sistema, ya que en tal caso disfrutará de una prestación económica sustitutoria del servicio, destinada a sufragar parte de los gastos derivados de la contratación del servicio con una entidad o centro privado no concertado (arts. 14.3, 17 y 20 LAAD). El “entorno” en que viva la persona dependiente será una variable a sopesar en orden a la valoración de la situación de dependencia, pero con una importancia relativa mucho menor que otras variables, como las referentes al estado de salud, la incapacidad de la persona para realizar por sí misma las “actividades básicas de la vida diaria” y la necesidad de ayuda de otra u otras personas o de otras ayudas importantes para llevar a cabo tales actividades.

2º) La igualdad y no discriminación en el acceso a las prestaciones de atención a la dependencia. En este sentido, y en línea con lo dispuesto en los arts. 139.1 y 149.1.1ª de la CE, se reconoce a las personas en situación de dependencia, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, el derecho “a acceder, en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma” (art. 4.1 LAAD). Además, se consagra la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos, sea cual sea el lugar de su residencia, que las Administraciones Autonómicas y Locales, podrán con cargo a sus presupuestos, ampliar o mejorar.

Ahora bien, el art. 4.1 de la Ley 39/2006 reconoce el derecho a la igualdad de trato de los beneficiarios del SAAD en “los términos establecidos en la misma”, que no exige un desarrollo reglamentario homogéneo y uniforme en todo el territorio español, de suerte que podrán surgir divergencias autonómicas.

Y así, el RD 174/2011, de 11 de febrero, aprueba el nuevo baremo de valoración de la situación de dependencia, que rige en todo el territorio del Estado Español. Pero la valoración de la situación de dependencia mediante la aplicación del baremo corresponde a “los órganos de valoración de la situación de dependencia” que determinen las Comunidades Autónomas (art. 27.1 LAAD). Lo que ha propiciado desajustes valorativos entre los mismos.

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD debe ajustarse a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades previstas en la normativa estatal (arts. 28.1 LAAD y 3 RD 1051/2013, de 27 de diciembre) y en las correspondientes normas autonómicas. Y éstas últimas son muy dispares, ya que las Comunidades Autónomas han adoptado trámites, plazos y reglas diferentes en la tramitación y resolución de los expedientes.

El RD 727/2007, de 8 de junio, establecía los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos. Esta disposición reglamentaria, tras determinar los servicios y prestaciones que corresponden a los referidos grados de dependencia (art. 2), definía las intensidades de los servicios del catálogo que debían concretar las Comunidades Autónomas o la Administración que, en su caso, tuviera la competencia. Pero, en realidad, sólo concretaba la intensidad del servicio de Ayuda a Domicilio, determinando el número de horas mensuales de atención, mediante intervalos según grado y nivel de dependencia. A resultas de ello, la intensidad de protección de los servicios del SAAD era distinta en cada Comunidad Autónoma y en función del territorio en que vivían las personas dependientes se producían diferencias importantes en cuanto a la extensión de los recursos, los requisitos de acceso y los diversos contenidos y atenciones profesionales. Ello obedecía, en gran parte, a la premura y precipitación con las que se tuvo que actuar. Pero ello no eximía a los poderes públicos de su deber de concretar en un futuro inmediato unos criterios comunes o básicos en esta materia a fin de preservar la igualdad efectiva de todas las personas en situación de dependencia, con independencia del lugar del territorio del Estado Español donde residan, en el disfrute de unos servicios, cuyo coste, a fin de cuentas, corre por partes iguales a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas. A este objetivo

responderán el RD 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modificó el Real Decreto 727/2007 y el nuevo RD 1051/2013, de 27 de diciembre. Con todo, la nueva regulación estatal contiene numerosas remisiones a las competencias normativas de las Comunidades Autónomas.

Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas “se establecerán por la comunidad autónoma o Administración que, en su caso tenga la competencia, teniendo en cuenta los acuerdos que adopte el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (art. 11 RD 1051/2013). Y así, las Comunidades Autónomas han desarrollado el régimen jurídico de estas prestaciones de forma muy desigual, fundamentalmente en lo que se refiere a los requisitos esenciales de acceso a las mismas. Estas diferencias conllevan que los dependientes en España tengan más oportunidades y más protección en unas Comunidades Autónomas que en otras.

El mandato del art. 20 de la LAAD relativo a la aprobación por el Gobierno de las cuantías de las prestaciones económicas acordadas en el seno del Consejo Territorial del SAAD se ha traducido en el establecimiento de cuantías exclusivamente máximas de las prestaciones [DT 1ª.2 RD-L 20/2012 y DA 2ª. RD 1051/2013]. Y, tratándose de cuantías máximas, la uniformidad territorial en el reconocimiento de las prestaciones económicas queda estatalmente garantizada pero únicamente ‘por arriba’<sup>7</sup>.

Y, en fin, existen diversos sistemas de determinación del copago para cada Comunidad Autónoma, de forma que dos personas con igual nivel de renta/patrimonio y grado de dependencia que residan en Comunidades Autónomas diversas pueden tener que hacer frente a copagos muy desiguales. Los precios de los servicios en cada Comunidad (centros de día, ayuda a domicilio, ...etc.) son igualmente diferentes, lo que supone que muchas veces la prestación que se percibe, deducido el copago, no permita abonar el servicio, debiendo costearlos la persona beneficiaria con sus propios recursos.

En definitiva, el marco normativo común que se garantiza a todos los beneficiarios del SAAD se reduce al concepto de dependencia y su baremación, al nivel mínimo de protección del SAAD, al catálogo de los servicios y prestaciones de la dependencia y al régimen de compatibilidades e incompatibilidades entre los mismos, la cuantía máxima de las prestaciones económicas y la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

En cambio, la intensidad de los servicios, las condiciones de acceso a las prestaciones económicas, la capacidad económica de la persona dependiente a considerar a la hora de priorizar el acceso a los servicios y a determinadas prestaciones económicas (la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y, en su caso, la prestación económica de asistencia personal) y de determinar la aportación del usuario en el coste de los servicios y el importe de las prestaciones sustitutivas de los mismos, quedan remitidas a la regulación de las Comunidades Autónomas.

En este contexto, los servicios y las prestaciones de dependencia pueden ser cualitativa y cuantitativamente diferentes en función de la Comunidad Autónoma donde resida el beneficiario. Lo que puede propiciar agravios comparativos entre los beneficiarios del Sistema, difíciles de comprender para los ciudadanos. Estas diferencias interautonómicas en el nivel de cobertura de la dependencia, a su vez, pueden producir un efecto llamada hacia aquellas autonomías que mayor presupuesto dedican a la protección de esta contingencia.

Por otra parte, el legislador estatal afirma que la valoración de las necesidades de las personas se efectuará “atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real” [art. 3.e)

---

<sup>7</sup> MONREAL BRINGSVAERD, E., “Prestaciones económicas”, en AA.VV., *El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Encuentros y desencuentros con la seguridad social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

LAAD]. El art. 32.3 de la LAAD insiste en esta idea de la equidad como criterio de justicia que ha de informar la actuación de las Administraciones Públicas encargadas de la financiación y provisión de la asistencia a las personas dependientes, al establecer que los convenios bilaterales al determinar las obligaciones asumidas por la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas para la financiación del Sistema recogerán “criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores” (art. 32.3 LAAD). De este modo, la política del SAAD estará orientada también a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales.

3º) El carácter público de las prestaciones de atención a la dependencia, con independencia de las formas que adopte la gestión concreta de los servicios. De hecho, se prevé la participación de la iniciativa privada y del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. No obstante, tales servicios y prestaciones son “públicos” y, por consiguiente, la responsabilidad última corresponderá a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Entidades Locales.

### 3. EL SAAD: ¿EL CUARTO PILAR” DEL ESTADO DE BIENESTAR?

El SAAD constituye un Sistema de derechos exigibles, de carácter universal, con unos mínimos iguales en todo el territorio del Estado español y de base pública. Sin embargo, el SAAD, que estaba llamado a ser el “cuarto pilar” del Estado de Bienestar, está sufriendo las consecuencias de la grave crisis económica y financiera. Y buena prueba de ello son los recortes que han introducido el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, la Ley 2/2012, de 29 de junio, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y la Ley 22/2013, de 23 de diciembre.

Así, cabe destacar las siguientes medidas:

- En primer lugar, la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Pero vayamos por partes. El RD 614/2007, de 11 de mayo –modificado por el RD 99/2009, de 6 de febrero–, establecía la regulación del nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado. De conformidad con lo dispuesto en el art. 3.1 de esta disposición reglamentaria, el nivel mínimo de protección de la situación de dependencia, previsto en el art. 7.1 de la LAAD, se determinaba mediante “la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado {...}, para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención”. El nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado a cada beneficiario del Sistema era “el equivalente a la cantidad fijada para cada grado y nivel de dependencia” a determinar anualmente según el calendario de aplicación progresiva establecido en la DA 1ª. de la LAAD (art. 3.3 RD 614/2007). Además, estas cuantías debían ser “objeto de actualización anual mediante real decreto, teniendo en cuenta la actualización aplicada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)” (art. 3.4 RD 614/2007).

La expresión cuantificada de los niveles mínimos de protección del SAAD para el ejercicio 2011 era la siguiente (Anexo RD 569/2011, de 20 de abril):

Grado y Nivel	Mínimo de protección garantizado
Grado III Gran Dependencia, nivel 2	266,57 €
Grado III Gran Dependencia, nivel 1	181,26 €
Grado II Dependencia Severa, nivel 2	103,02 €
Grado II Dependencia Severa, nivel 1	70,70 €
Grado I Dependencia Moderada, nivel 2	60,00 €

Sin embargo, como medida de ahorro en el gasto del SAAD y hasta tanto no se regulase reglamentariamente la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección, la DT 11ª. del Real Decreto-Ley 20/2012 redujo en un 15% las cuantías del nivel mínimo de protección para los beneficiarios que tuvieran resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto-ley (apartado 1), y en un porcentaje mayor para los solicitantes que no tuvieran resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto-ley (apartado 2).

Y así, las cuantías del nivel mínimo de protección, respecto de los beneficiarios que tenían resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto-ley –que tuvo lugar el 15 de julio de 2012 (DF 15ª RD-I 20/2012)-, eran las siguientes (DT 11ª.1 RD-I 20/2012):

Grado y nivel	Mínimo de protección
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 2	231,28 €
Grado II, Gran Dependencia, Nivel 1	157,26 €
Grado II, dependencia severa, Nivel 2	89,38 €
Grado II, dependencia severa, Nivel 1	61,34 €
Grado II, dependencia moderada, Nivel 2	52,06 €

En cambio, para los beneficiarios que no tuvieran resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se establecían los siguientes importes (DT 11ª.2 RD-I 20/2012):

Grado	Mínimo de protección
Grado III Gran Dependencia	177,86 €
Grado II Dependencia Severa	82,84 €
Grado I Dependencia Moderada	44,33 €

El RD 1050/2013, de 27 de diciembre, establece la nueva regulación del nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado. Pues bien, el art. 4.1 de esta disposición reglamentaria establece que “la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección del SAAD para cada persona beneficiaria del Sistema con resolución de grado III, Gran Dependencia; grado II, Dependencia Severa y grado I, Dependencia Moderada, será la establecida en la disposición transitoria undécima, apartado 2, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad”, omitiendo cualquier referencia al mantenimiento de las cuantías previstas en el apartado 1 de la antecitada disposición transitoria respecto de los beneficiarios que tuvieran resolución de grado y nivel de dependencia reconocido el 15 de julio de 2012. Además, el RD 1050/2013, a diferencia del RD 614/2007, no garantiza la actualización anual de estas cuantías en función de la evolución del IPREM.

A mayor abundamiento, las cuantías que se asignaban a las Comunidades Autónomas en virtud del nivel mínimo de protección se determinaban en función del número de dependientes y de su grado y nivel de dependencia. Sin embargo, el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 10 de julio de 2012 (BOE 3-8-2012), a fin estimular la atención a los dependientes mediante servicios profesionalizados, considera oportuno que la distribución de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado a transferir a las Comunidades Autónomas para la financiación de la atención a la dependencia, incorpore de forma progresiva, una variable que pondere positivamente la prestación de servicios frente a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar. Y así, el art. 22.3 del Real Decreto-ley 20/2012 ha modificado el art. 9.1 de la LAAD, incorporando un nuevo inciso final, a cuyo tenor “la asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida”. De este modo, la asignación financiera del nivel mínimo de protección a cada Comunidad Autónoma se efectuará mensualmente considerando tres va-

riables (art. 4 RD 1050/2013): el número de beneficiarios, el grado de dependencia así como el número y tipo de prestaciones de atención a la dependencia. No obstante, para evitar desequilibrios en la financiación de unas Comunidades Autónomas respecto a otras, la asignación del nivel mínimo de protección establecida en el art. 4 del RD 1050/2013 evolucionará progresivamente a lo largo de cuatro años (DT 1ª RD 1050/2013).

- En segundo lugar, durante 2012, 2013 y 2014 se suspende la aplicación de los art. 7.2, 8.2.a), 10 y 32.3, párrafo primero, y de la Disposición Transitoria 1ª de la LAAD (DA 40ª Ley 2/2012 de PGE para 2012, DA 84ª. Ley 17/2012 de PGE para 2013 y DA 28ª. Ley 22/2013 de PGE para 2014), dejando sin efecto lo dispuesto en la DT 1ª. de la LAAD, a cuyo tenor para favorecer la implantación progresiva del Sistema, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, la Administración General del Estado se comprometía a establecer “anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 10 de esta Ley” (DT 1ª LAAD). Como consecuencia de todo ello, el dinero destinado a esta atención, ha menguado en los dos últimos ejercicios. Así, en los presupuestos del Insserso para este año, el nivel acordado vuelve a no tener partida presupuestaria (como ya ocurriera en 2012 y 2013) y el montante destinado al nivel mínimo se ha reducido.

- En tercer lugar, también deben tenerse en cuenta los cambios incorporados en la estructura de grados y niveles de la dependencia. La dependencia se gradúa en función de la menor o mayor necesidad de la ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de apoyo para la autonomía personal, en tres grados (Dependencia moderada, Dependencia severa y Gran dependencia). A su vez, cada uno de estos grados de dependencia se clasificaba en dos niveles en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requerían (art. 26.2 LAAD). Sin embargo, no existían diferencias relevantes en la forma de atender a las personas dependientes de diferente nivel dentro del mismo grado de dependencia, a la vista de los servicios y prestaciones que se les asignaban. Por ello, y en aras a la simplificación del procedimiento de valoración de la dependencia, el art. 22.10 del Real Decreto-ley 20/2012 establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles. Pero ello también ha traído consigo en muchas ocasiones una aminoración en las cuantías del nivel mínimo de protección y de las prestaciones económicas.

- En cuarto lugar, el RD 174/2011, de 11 de febrero —que entró en vigor el 18 de febrero de 2012— aprueba el nuevo Baremo de valoración de los grados y niveles de Dependencia (BVD) y la escala de valoración específica para los menores de tres años que figuran como anexos I y II de este Real Decreto, que en opinión de los expertos son más severos que los anteriores —establecidos en el RD 504/2007, de 20 de abril.

- En cuarto lugar, también se han introducido cambios en orden a la fecha de efectividad del derecho a los servicios y/o prestaciones de atención a la dependencia. Inicialmente, el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las Administraciones Públicas competentes generaba el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los arts. 17 a 25 de la LAAD, 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 era posterior a esa fecha (Disposición Final 1ª.2 LAAD). De este modo, la fecha inicial de devengo de las prestaciones de dependencia se vinculaba al calendario de implantación progresiva del Sistema previsto en el apartado 1 de la Disposición Final 1ª de la LAAD, de suerte que aquellas producían efectos a partir del 1 de enero de 2007 en el caso de los valorados en el Grado III de Gran Dependencia, del 1 de enero de 2008 en el supuesto de los valorados en el nivel 1 del Grado II de Dependencia Severa, y así sucesivamente. No obstante, si el interesado presentaba la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con posterioridad a las indicadas fechas, los efectos del reconocimiento del derecho a las prestaciones se producían desde el momento de la solicitud.

En este contexto, vino a incidir el Real Decreto-ley 8/2010. En efecto, según la DT 3ª. de esta disposición normativa, a las personas que hubieran solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, y se les reconociera un Grado III o un Grado II, les era de aplicación la Disposición Final 1ª de la LAAD, en la redacción vigente en el momento de presentación de la solicitud, a cuyo tenor el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las Administraciones Públicas competentes generaba el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes 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 era posterior a esa fecha (Disposición Final 1ª.2 LAAD). No obstante, en tal supuesto entraba en juego la DA 6ª. del Real Decreto-ley 8/2010 que establecía que las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el art. 18 de la LAAD, podían ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de 5 años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación y que el aplazamiento debía 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 ajustase su abono al aplazamiento y periodificación de los importes de las prestaciones económicas determinado por la Comunidad Autónoma. Finalmente, el Real Decreto-ley 20/2012 ha modificado la DA 6ª. del Real Decreto-ley 8/2010, ampliando a ocho años el plazo máximo de aplazamiento y periodificación del abono de las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el art. 18 de la LAAD.

- En quinto lugar, si se comparan los RR.DD. 727/2007 y 1051/2013, se constata la reducción en la intensidad de los servicios de atención a la dependencia. Asimismo, el RD 1051/2013 ha revisado la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, asegurando la excepcionalidad de esta prestación. Por ello, y teniendo en cuenta el carácter deficitario de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas y la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculadas al servicio y de asistencia personal, es previsible un retroceso en el nivel de cobertura que hasta la fecha se ha dispensado a las personas dependientes.

- En sexto lugar, las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD aprobadas por el Gobierno para 2011 (Anexo RD 570/2011, de 20 de abril) no fueron actualizadas en el año 2012 en función de la evolución al IPREM –tal y como determinaba el art. 13.1 del RD 727/2007–. Antes al contrario, con el objeto de producir un ahorro inmediato en el Sistema y reducir así el déficit público, la DT 10ª. del Real Decreto-ley 20/2012 las ha reducido con efectos a partir del 1 de agosto de 2012 (DF 15ª RD-L 20/2012)<sup>8</sup>. A mayor abundamiento, según el art. 13 del RD 1051/2013, las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD “se revisarán por el Gobierno mediante real decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para los grados con derecho a prestaciones”, de forma que ya no se garantiza su actualización anual conforme a la evolución del IMPREM<sup>9</sup>.

- En séptimo lugar, la DA 8ª. del Real Decreto-ley 20/2012 ha introducido importantes cambios en el régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Y así, a partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, el convenio especial regulado en el RD

<sup>8</sup> De conformidad con la DA 2ª. del RD 1051/2013, “con independencia de la fecha en que se haya producido su reconocimiento, las cuantías máximas de las prestaciones económicas correspondientes a los grados, III, II y I de dependencia, serán las que se determinan en la disposición transitoria décima, apartado 2, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad”.

<sup>9</sup> Cfr. el art. 13.1 del RD 727/2007.

615/2007 “tendrá, para los cuidadores no profesionales, carácter voluntario y podrá ser suscrito entre el cuidador no profesional y la Tesorería General de la Seguridad Social”, las cotizaciones a la Seguridad Social por el convenio especial “serán a cargo exclusivamente del suscriptor del mismo”, y los convenios especiales “surtirán efectos desde la fecha de la solicitud de suscripción del convenio especial”.

En fin, el sistema de dependencia echó a andar en enero de 2007. Creció, se estancó y, ahora, lastrado por los sucesivos recortes, está precipitando su caída, hasta el punto de que el nivel de cobertura del que estaba llamado a convertirse en el cuarto pilar del Estado de bienestar ha retrocedido en el tiempo para situarse por debajo de los niveles de hace casi dos años, según muestran los datos oficiales. Las Comunidades Autónomas —con excepciones— ni siquiera pueden mantener el ritmo de reposición de los usuarios que fallecen y causan baja en el sistema con nuevas altas, como demuestra la tendencia consolidada de los últimos tiempos.